

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS –**  
**CCA/ESAG**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**  
**LINHA: COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO**

**IUANA SILVA RÉUS**

**GESTÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:**  
Um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses

**FLORIANÓPOLIS (SC)**  
**2012**

**IUANA SILVA RÉUS****GESTÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:**  
Um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências Socioeconômicas e da Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Carolina Martinez Andion

FLORIANÓPOLIS (SC)

2012

RÉUS, Iuana Silva.

Gestão Municipal e Desenvolvimento Sustentável: um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses / Iuana Silva Réus - 2012.

249 p.: il.

Bibliografia: f. 236-249

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Socioeconômicas e da Administração, Mestrado Profissional em Administração, Florianópolis, 2012.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Carolina Martinez Andion

1. Desenvolvimento Sustentável.
  2. Indicadores.
  3. Gestão Municipal.
  4. Santa Catarina.
- I. ANDION, Maria Carolina Martinez. II.  
Universidade do Estado de Santa Catarina. III.  
Gestão Municipal e Desenvolvimento Sustentável: um  
panorama dos indicadores de sustentabilidade nos  
municípios catarinenses.

IUANA SILVA RÉUS

**GESTÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:**  
Um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração do Centro de Ciências Socioeconômicas e da Administração (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

**Banca Examinadora**

Orientadora:

---

Prof. Dra. Maria Carolina Martinez Andion  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:

---

Prof. Dr. Valério Alecio Turnes  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:

---

Prof. Dr. Hans Michael Van Bellen  
Universidade Federal de Santa Catarina

**Florianópolis, 01/06/2012**

*Dedico este trabalho a todas as pessoas que me ensinaram...  
em qualquer que fosse a dimensão da vida.  
Aprendi que o aprender e o progredir são, provavelmente, a  
principal razão de nossa jornada por aqui.  
Ofereço a todas essas pessoas a minha gratidão e exalto o amor e  
sabedoria recebidos de minha Mãe, Margarete, de meu Pai,  
Eleutério e de meu grande companheiro, Rodrigo.*

*“Pra quem não sabe pra onde vai, qualquer caminho serve.”*  
(Adaptado de Lewis Carol)

## RESUMO

RÉUS, Iuana Silva. **Gestão Municipal e Desenvolvimento Sustentável:** um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses. 2012. 249 f. Dissertação (Mestrado em Administração – Área: Coprodução do Bem Público) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Administração, Florianópolis, 2012.

O objetivo central deste trabalho é elaborar um panorama do desenvolvimento sustentável para o conjunto dos municípios catarinenses com base nos 57 indicadores que compõem o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS). Este Sistema, tendo sido desenvolvido no âmbito da Federação Catarinense de Municípios, visa aproximar as discussões globais sobre sustentabilidade da realidade da gestão municipal, por meio da disponibilização de dados e informações técnicas que abrangem áreas cruciais do desenvolvimento sustentável. Tendo o Ecodesenvolvimento como linha teórica orientadora, os indicadores que subsidiaram este trabalho incluem as dimensões Sociocultural, Econômica, Ambiental e Político-institucional. A principal motivação da pesquisa esteve na produção de uma análise conjuntural sobre o estado de Santa Catarina, buscando identificar deficiências e oportunidades que não aparecem nas análises tradicionais, já que, comumente, as comparações tomam como referência as médias brasileiras, mascarando uma diversidade de problemas internos em nosso estado. Os resultados da pesquisa confirmam as conclusões de uma série de autores que denunciam uma crise no modelo catarinense de desenvolvimento. Embora tenham apontado índices sociais muito positivos em áreas como educação e saúde municipal, os resultados também identificaram uma série de gargalos e de significativa falta de estrutura em áreas como cultura, meio ambiente, finanças, participação social e gestão pública. Os piores índices ficaram com as áreas de Meio Ambiente, Cultura e Finanças Municipais. O trabalho contribuiu, ainda, para identificar as áreas mais e menos sustentáveis do estado, segundo a metodologia do SIDMS. Os melhores índices ficaram com as tradicionais campeãs em desenvolvimento e qualidade de vida: as regiões do Vale do Itajaí e Norte Catarinense. Os piores, vieram do Planalto Serrano, Planalto Norte (região entre Canoinhas, Caçador e Curitibanos), Extremo Oeste, Extremo Sul e municípios da Encosta da Serra Geral. A conclusão mais relevante deste trabalho é de que os altos índices de desenvolvimento e qualidade de vida, tão presentes no imaginário e no discurso político dos catarinenses, são verdadeiros, mas apenas para parte do estado. Há uma série de regiões e de campos do desenvolvimento que precisam ser repensados antes que se imprima no estado, por definitivo, o modelo concentrador, excludente e perverso praticado em grande parte do Brasil.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável - Indicadores - Gestão Municipal - Santa Catarina.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - As dimensões do Ecodesenvolvimento.....	57
Figura 2 - A mudança de relação entre Estado, mercado e sociedade.....	62
Figura 3 - Estrutura do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS) .....	109
Figura 4 - Interface do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS) .....	110
Figura 5 - As quatro dimensões do SIDMS .....	112
Figura 6 - Balança da Sustentabilidade.....	115
Figura 7 - Termômetro do Desenvolvimento Sustentável .....	121
Figura 8 - Subíndices da Dimensão Ambiental nos Municípios Catarinenses .....	149
Figura 9 - Subíndices da Dimensão Econômica nos Municípios Catarinenses .....	169
Figura 10 - Matriz de indicadores e subíndices da Cultura em Santa Catarina .....	184
Figura 11 - Matriz de Variáveis da Educação.....	187
Figura 12 - Matriz de indicadores e subíndices da Saúde em Santa Catarina .....	194
Figura 13 - Matriz de indicadores e subíndices das Finanças Públicas em Santa Catarina .....	200
Figura 14 - Matriz de indicadores e subíndices da Gestão Pública em Santa Catarina.....	208
Figura 15 - Matriz de indicadores e subíndices da Participação Social em Santa Catarina .....	213

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perfil dos Países segundo Categorias de Renda do Banco Mundial .....	45
Quadro 2 - Dimensões e Critérios de sustentabilidade no Ecodesenvolvimento .....	58
Quadro 3 - As Perspectivas dos Modelos de Administração Pública.....	87
Quadro 4 - Repartição do Bolo Tributário entres as esferas federativas .....	94
Quadro 5 - Proposta Municipalista para a Repartição Tributária .....	95
Quadro 6 - Matriz de Atributos do município sustentável.....	105
Quadro 7 - Mudança de disposição nas dimensões e subdimensões do SIDMS .....	115
Quadro 8 - Matriz do IDMS .....	117
Quadro 9 - Composição de Pesos do IDMS .....	120
Quadro 10 - Parâmetros para classificação dos municípios, segundo seu nível de desenvolvimento sustentável .....	120
Quadro 11 - Quadro-síntese das Limitações e Riscos Presentes em Sistemas de Indicadores.....	126
Quadro 12 - Principais distinções entre as abordagens qualitativa e quantitativa ...	131
Quadro 13 - Delineamento da Pesquisa.....	133
Quadro 14 - Categorias de Análise .....	134
Quadro 15 - Características Gerais do Estado de Santa Catarina .....	136
Quadro 16 - Matriz de Variáveis Ambientais .....	147
Quadro 17 - Municípios com maior número absoluto de domicílios sem rede geral de esgoto .....	154
Quadro 18 - Percentuais Médios de Cobertura de Esgotamento Sanitário por Mesorregião Catarinense .....	154
Quadro 19 - 20 melhores índices na dimensão ambiental .....	161
Quadro 20 - 20 piores índices na dimensão ambiental .....	162
Quadro 21 - Matriz de Variáveis Econômicas .....	163
Quadro 22 - Extremos da Pobreza em Santa Catarina.....	168
Quadro 23 - Municípios com Melhores IDMS Econômico.....	176
Quadro 24 - Municípios com Piores IDMS Econômico.....	176
Quadro 25 - Índices, Pesos e Classificações da Dimensão Sociocultural .....	178
Quadro 26 - Matriz de Indicadores da Dimensão Sociocultural.....	179
Quadro 27 - Matriz de Indicadores e Variáveis Político-institucional .....	199
Quadro 28 - Índices, Pesos e Classificações da Dimensão Político-institucional ...	200

Quadro 29 - Os 20 piores IDMS de Santa Catarina.....	221
Quadro 30 - Os 20 maiores IDMS de Santa Catarina.....	222

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios: Dimensão Ambiental .....	148
Mapa 2 - Percentual de Domicílios com Acesso à Rede Geral de Esgoto ou Pluvial ou Fossa Séptica .....	152
Mapa 3 - Percentual de Domicílios Atendidos direta ou indiretamente por Coleta de Lixo.....	157
Mapa 4 - Depósito de Lixo em Locais Licenciados .....	157
Mapa 5 - Área de Florestas e Matas Preservadas .....	161
Mapa 6 - Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios: Dimensão Econômica .....	163
Mapa 7 - Percentual de Domicílios com Situação de Pobreza em Santa Catarina.....	167
Mapa 8 - Evolução da Área Liberada para construção nos municípios .....	171
Mapa 9 - PIB per capita nos municípios catarinenses .....	173
Mapa 10 - Evolução do PIB dos municípios no último triênio .....	174
Mapa 11 - Evolução média do Valor Adicionado Bruto no último triênio .....	175
Mapa 12 - Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios: Dimensão Sociocultural .....	177
Mapa 13 - Mapa da Habitação em Santa Catarina .....	181
Mapa 14 - Mapa da Cultura em Santa Catarina.....	184
Mapa 15 - Taxa de Analfabetismo .....	193
Mapa 16 - Mapa da Educação em Santa Catarina .....	193
Mapa 17 - Mapa da Saúde em Santa Catarina.....	195
Mapa 18 - Percentual de Receita Própria sobre o total da Receita Corrente Líquida ..	201
Mapa 19 - Percentual de Investimentos sobre a Receita Corrente Líquida.....	205
Mapa 20 - Mapa da Subdimensão Finanças Públicas em Santa Catarina .....	207
Mapa 21 - Mapa da Subdimensão Gestão Pública em Santa Catarina.....	208
Mapa 22 - Mapa da Subdimensão Participação Social em Santa Catarina .....	216
Mapa 23 - Mapa de Santa Catarina segundo o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) .....	218

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Distribuição de Renda no Mundo.....	45
Gráfico 2 - Repartição do Bolo Tributário entre as esferas.....	94

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AMs	Associações de Municípios
APAES	Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
BIDMS	Banco de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FEE	Fundação Estadual de Estatística do Rio Grande do Sul
FIESC	Federação das Indústrias de Santa Catarina
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDMS	Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável
ISS	Imposto sobre Serviços
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação dos Alunos
RIPSA	Rede Intergerencial de Informações para a Saúde
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SED/SC	Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina
SEF/SC	Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina
SES/SC	Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina
SIDMS	Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA .....	17
1.2 OBJETIVOS .....	25
1.2.1 Objetivo Geral .....	25
1.2.2 Objetivos Específicos .....	25
1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	26
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	30
<b>2 DO GLOBAL AO LOCAL: A TRANSIÇÃO PARA NOVOS ESTILOS DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>32</b>
2.1 REPENSANDO A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO: A CRISE PARADIGMÁTICA NO CAMPO .....	32
2.1.1 A Crise e as Tentativas de Resposta do Fordismo e do Neoliberalismo .....	35
2.1.2 As consequências da crise fordista e da proposta neoliberal .....	42
2.1.3 Em busca de Alternativas .....	48
2.2 RUMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA VISÃO MULTIDIMENSIONAL .....	51
2.2.1 A Vastidão Epistemológica do Desenvolvimento Sustentável: entre o Relatório de Brundtland e o Crescimento Zero.....	51
2.2.2 Delimitando a noção de Ecodesenvolvimento .....	54
2.2.3 Política: a dimensão integradora do desenvolvimento .....	61
2.3 NOVOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA NOVOS ESTILOS DE DESENVOLVIMENTO.....	64
2.3.1 Administração Pública Convencional: o patrimonialismo, o paradigma racional-legal e o modelo pós-burocrático .....	66
2.3.2 O Resgate da Dimensão Política: o Novo Serviço Público e as novas correntes de administração pública democrática .....	78
2.3.3 Teoria da Endogeneidade: o desenvolvimento a partir dos recursos locais...	88
2.3.4 O município como lócus do desenvolvimento no Brasil: as mudanças na década de 1980 .....	91
2.3.5 O município como lócus do desenvolvimento no Brasil: os desafios da gestão municipal após a Constituição de 1988.....	97
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>107</b>
3.1 DIRETRIZES E METODOLOGIA DO SISTEMA DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL (SIDMS).....	107
3.1.1 A Construção do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS).....	110
3.1.2 Pontos fortes e limitações em sistemas de indicadores e as respostas do SIDMS aos problemas mais comuns.....	123
3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	132
3.4 CONTEXTO DA PESQUISA: O ESTADO DE SANTA CATARINA .....	135
3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E CONSIDERAÇÕES SOBRE A COLETA DE DADOS PARA O SIDMS .....	137

<b>4 UM PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM SANTA CATARINA: ANÁLISE DOS RESULTADOS APRESENTADOS PELO SIDMS</b>	<b>144</b>
.....	.....
4.1 OS MUNICÍPIOS CATARINENSES E AS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	145
4.1.1 Dimensão Ambiental: saneamento, preservação e atenção ao meio ambiente em Santa Catarina .....	145
4.1.2 Dimensão Econômica: renda, dinamismo econômico e arrecadação tributária .....	163
4.1.3 Dimensão Sociocultural: Educação, Saúde, Cultura e Habitação em Santa Catarina .....	177
4.1.4 Dimensão Político-institucional: Finanças Públícas, Gestão Municipal e Participação Política em Santa Catarina .....	198
4.2 A SUSTENTABILIDADE DOS MUNICÍPIOS CATARINENSES: UMA ANÁLISE PANORÂMICA .....	216
<b>5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>226</b>
5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SIDMS E A POSSIBILIDADE DE SE MONITORAR SUSTENTABILIDADE NO BRASIL .....	226
5.2 CONCLUSÕES SOBRE O RETRATO DE SANTA CATARINA NA PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE .....	228
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>237</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento, “avatar do progresso iluminista, firmou-se como uma das *idées-force* das ciências sociais” (SACHS, 2010, p.9) desde o século XVIII. Tendo assumido múltiplos significados ao longo do tempo (ANDION, 2007) e sendo refletido sob as mais diversas óticas, “trata-se de um objetivo e conceito dotado de profunda capacidade mobilizadora” (FILIPPIM, 2008, p.15). “Ser desenvolvido” é um objetivo globalmente desejável e pode ser visto como o principal indicador de bem-estar social em nosso tempo.

Perpassando os distintos significados já imprimidos ao termo, este trabalho inicia buscando contextualizar a crise paradigmática deflagrada nas últimas décadas. Essa crise, veremos, pode ser entendida como o resultado da convergência de diversas outras crises “setoriais”<sup>1</sup>, como a ambiental, a econômica, da desigualdade social etc.. Todas elas são aqui compreendidas como consequências dos pressupostos que criaram e sustentaram as estruturas do mundo moderno, dentre os quais cabe destacar: (i) o modelo de desenvolvimento profundamente orientado para a dimensão econômica; (ii) o estilo de vida, decorrente dele, igualmente orientado para a satisfação da dimensão econômica; (iii) e o modelo de homem necessário à manutenção deste projeto.

O primeiro pressuposto refere-se ao modelo de desenvolvimento empreendido no Ocidente a partir da revolução industrial, quando o desenvolvimento passou a ser mensurado eminentemente pelas métricas do crescimento econômico, especialmente o PIB. Nesse contexto, a revolução técnico-científica apresentou-se como um fenômeno tão intenso que foi capaz dar à esfera econômica um status autônomo em relação às demais dimensões formadoras da vida, como a esfera social, política, familiar etc.. (POLANYI, 2001). A esfera econômica tornou-se um mundo à parte. As demais esferas tornaram-se coadjuvantes. Estamos falando da emergência do fenômeno da “economicização” da vida, sobre o qual nos advertem autores como POLANYI (2001) e GUERREIRO RAMOS (1989).

A autonomia da esfera econômica em relação às demais esferas pode ser vista como a principal razão para a formação dos dois outros pressupostos que se colocam como

---

<sup>1</sup> As aspas foram colocadas, porque a perspectiva teórica deste trabalho se enquadra na visão sistêmica do desenvolvimento e do mundo. Logo, essas crises são vistas como frutos de um mesmo problema e, são, na verdade, uma mesma crise, vista por diferentes ângulos e, não, crises setoriais. A crise é paradigmática e generalizada. Mas, consideramos importante também apontá-las como elas, comumente, são vistas, ou seja, como questões fragmentadas.

causas da referida crise. A superação do social e do político pelo econômico gerou, não apenas um novo modelo de desenvolvimento, mas um modo de vida e um modelo de homem próprios.

Deste modo, o segundo pressuposto é a formação de um estilo de vida voltado eminentemente para a satisfação das dimensões econômicas da vida, notadamente, o trabalho e o consumo. Este *modus vivendi*, por sua vez, requereu a formação de um modelo de homem capaz de se adaptar a este estilo de vida. É a ascensão do *homo economicus* (GUERREIRO RAMOS, 2001).

A convergência destes fenômenos, supostamente nascidos com a revolução industrial e as mudanças que ela implicou à sociedade, elevando a satisfação econômica como objetivo social comum, trouxe uma série de consequências sociais, humanas, políticas e ambientais aos sistemas socioculturais e ecológicos. A percepção destas consequências por meio das estatísticas de desenvolvimento humano e dos grandes desastres naturais assistidos nas últimas décadas têm levantado importantes debates por todo o mundo em torno dos paradigmas que nos trouxeram até aqui. É nesta linha de discussão que esta pesquisa se insere buscando encontrar alternativas e respostas aos questionamentos que emergem neste sentido.

## 1.1 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

Deheinzelin (2009, p.13), em uma perspectiva kuhniana, diz que “nós evoluímos em saltos e, não por acaso, estamos no meio de um deles. Um salto enorme que marca a transição de séculos (milênios?) em que a centralidade da vida esteve organizada em torno do material”, tangível, para uma época em que o intangível desempenha um papel cada vez mais central. Diz a autora, que este é um momento de crise em que se esgotam recursos como terra, petróleo, ouro etc., uma vez que são finitos e isso é diretamente proporcional à valorização do potencial que os recursos intangíveis oferecem. Tecnologia, criatividade, cultura, inovação são recursos infinitos e podem ser o caminho para modelos sociais mais inclusivos, baseados, sobretudo, na cooperação. Eles têm enorme potencial para delinear aquilo que a autora chama de “economia da abundância”, porque se baseia em recursos infinitos e elásticos e não mais na escassez. (DEHEINZELIN, 2009).

Esse salto atual, no dizer de Salm (1993), Guerreiro Ramos (1989) e Gunderson e Holling (2002), é fruto dos limites que o presente está impondo sobre o futuro. Esses limites estão moldando novos valores e crenças sobre os quais estão se construindo os

paradigmas que marcam os novos tempos. “A ação humana baseada no paradigma econômico<sup>2</sup> está sendo confinada por múltiplas restrições” (SALM, 1993, p.11), entre elas: os limites ecológicos ao crescimento material, a relação predadora do homem sobre o meio ambiente - estampada na poluição generalizada, nas mudanças climáticas, na perda intensiva de diversidade biológica e cultural (VIEIRA, 2009) - a persistente assimetria aguda entre Norte-Sul, os altos índices de exclusão social, miséria e criminalidade, a explosão demográfica, a ineficiência e excessiva burocratização do Estado, o sistema financeiro baseado na especulação e negligência (HENDERSON, 2006) e a despolitização da sociedade (HABERMAS, 1984).

A emergência dessas problemáticas, que ameaçam a todos e, com mais voracidade, aos pobres (ANDION, 2007, p.51), tem-nos feito perceber as implicações que o estilo de vida que trouxemos até aqui nos legou. Essa herança impõe restrições às formas de vida que levaremos daqui em diante e pressupõe a construção de novos valores e paradigmas, que já tomam corpo na reflexão e na busca planetária por novos estilos de vida, de desenvolvimento e de administração pública. “O velho paradigma de conquista, consumo e colonização está se autodestruindo, e um novo paradigma está emergindo: de conexão, compreensão e cooperação.”. (LASZLO, 2008, p.53).

A compreensão dos limites do paradigma econômico e a consequente renovação valorativa em curso tem feito emergir, a partir da década de 1970, novos entendimentos e modelos de desenvolvimento. Esses modelos, de modo geral, têm origem na arquitetura do Ecodesenvolvimento, elaborada por Maurice Strong e, mais tarde, aperfeiçoado por Ignacy Sachs e pela FIPAD<sup>3</sup> na referida década. Estes novos modelos de desenvolvimento são reconhecidos por fios condutores comuns ligados às ideias de ecologia, democracia e endogeneidade. Mas são especialmente conectados pela exigência de um novo modelo de homem, agora não mais *economicus* ou operativo<sup>4</sup> (GUERREIRO RAMOS, 1989) e, sim,

---

<sup>2</sup> Paradigma Econômico: conjunto de valores e crenças que valorizam o mercado como centro da vida e cuja racionalidade economicista invade todas as demais esferas da vida. Ver: GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A Nova Ciência das Organizações*. São Paulo: FGV, 1989.

<sup>3</sup> *Fondation Internationale pour un Autre Développement*, de Paris.

<sup>4</sup> A vida centrada nos valores e comportamentos próprios do mercado é parte fundamental da construção de um modelo de homem operativo (GUERREIRO RAMOS, 1989). Esse homem se guia por uma racionalidade instrumental, voltada para alcançar resultados, em geral, definidos por outrem. O homem operativo é um executor, um “fazedor”, ele obedece. Pouco questiona, cria ou inova. Vive para trabalhar e consumir. Para Guerreiro Ramos (1989) nossas organizações, públicas e privadas, estão orientadas para cultivar este tipo de homem. Os líderes e tomadores de decisão ainda são, em grande medida, formadas sob essa racionalidade, a racionalidade do homem marcado por uma dimensão só e ensaiado para se destituir de toda sua beleza e complexidade natural em favor da sua organização.

multidimensional. Um homem cujas necessidades não mais se encerram no plano econômico ou da sobrevivência.

Os modelos de desenvolvimento baseados no homem unidimensional estão esgotados e o que emerge são modelos que levam em conta todas as dimensões do ser humano (PERROUX, 1981; SALM, 1993) a fim de que possam nos auxiliar na realização do ideal de bem-estar e felicidade.

Além deste novo entendimento sobre o ser humano, outras mudanças paradigmáticas são parte da emergência de um novo estilo de reprodução social. Para Vieira (2009), a primeira delas, está na transformação da relação entre homem e meio ambiente.

Embora a noção de respeito aos ecossistemas esteja se disseminando com mais força nas últimas décadas, uma mudança profunda – que é necessária - implica que o uso instrumental dos recursos naturais seja substituído pela ideia de coevolução dos sistemas naturais e sociais (VIEIRA, 2009) e, especialmente, pela auto-percepção do homem como parte da própria natureza e não mais como ser independente dela. A Ecologia ensina que a relação natural entre homem e meio ambiente é de interação e, não, de dominação na perspectiva sujeito-objeto (VIEIRA, 2009).

Além disso, novos modelos de desenvolvimento, em vista dos abismos de desigualdade e exclusão massiva de pessoas dos sistemas sociais, políticos e econômicos são levados a recusar lógicas como as da modernização nacional, estruturalista-desenvolvimentista ou dependentista (VIEIRA, 2009), que basearam os projetos de desenvolvimento de grande parte dos países periféricos e emergentes no último século. “Nesse contexto, a valorização e ativação das próprias forças e recursos coloca-se como um processo alternativo ao excessivo apego a modelos estruturais baseados na dependência ou “imitação dos países desenvolvidos.”. (VIEIRA, 2009, p.37).

Ignacy Sachs, ao lado de outros cientistas, passa a refletir, no final do século passado, os limites do desenvolvimento como derivativo do crescimento econômico e incluir dimensões como a ambiental, social, política e cultural na composição do planejamento e políticas de nações e territórios, preconizando o conceito de sustentabilidade no desenvolvimento. Essa adjetivação, disseminada mais tarde junto ao conceito de desenvolvimento sustentável do Relatório de Brundtland<sup>5</sup>, se desdobra como

---

<sup>5</sup> Relatório publicado em 1987 sob o título de *Our Common Future*. Foi encomendado pela Organização das Nações Unidas à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Brundtland, então ministra da Noruega. O documento introduziu o conceito de desenvolvimento

um tipo de ação “socialmente includente, politicamente descentralizada, ambientalmente prudente e economicamente sustentada no tempo” (SACHS, 2010, p.9).

O espectro de visões e correntes teóricas que surgiram no bojo da sustentabilidade é amplo. Inclui desde abordagens que apresentam uma visão mais branda em relação à sustentabilidade - como o próprio Desenvolvimento Sustentável, no qual ainda prevalece uma visão desenvolvimentista (ANDION, 2007; FILIPPIM, 2008) – até correntes mais heterodoxas como o Crescimento Zero, que propõe uma ruptura com os valores do mercado, passando pelo Ecodesenvolvimento e o Desenvolvimento Territorial Sustentável, que, ainda preconizando níveis altos de sustentabilidade, não chegam a propor a submissão do homem à natureza, tampouco uma relação de domínio sobre ela, mas uma interação simbiótica. (SACHS, 2000; VIEIRA, 2001; ANDION, 2007).

Entre as diferentes correntes que sintetizam essas novas propostas, destaca-se a abordagem do Ecodesenvolvimento, conceito que surge nos anos 1970. O termo comporta princípios que inspiraram grande parte das correntes do desenvolvimento sustentável. O substrato teórico e metodológico do modelo está na *ecologia humana*, que pode ser vista como uma evolução da ecologia geral, que antes estudava apenas as relações entre vegetais e animais e, agora passa a incluir o ser humano como parte genuína dos ecossistemas. (DANSEREAU, 1999; VIEIRA; RIBEIRO, 1999; VIEIRA, 2009).

O Ecodesenvolvimento caracteriza-se pela endogeneidade do desenvolvimento, que se firma sobre as potencialidades locais, valoriza a autonomia e o empoderamento das comunidades, reclama a descentralização das decisões políticas, os sistemas econômicos locais integrados e baseados na pequena e média produção e carrega uma noção complexa de meio ambiente, onde destaca a interdependência e globalidade das problemáticas que nos desafiam. Além disso, prega o equilíbrio entre local e global e recusa o estatismo tecnocrático (embora condene igualmente o localismo e a fragmentação das políticas e projetos de desenvolvimento). (SACHS, 2000, 2007, 2010; VIEIRA, 2009; VIEIRA *et al.*, 2010). O Ecodesenvolvimento é rigoroso no que toca à dimensão ambiental por entender que a reversão da crise atual requer mudanças radicais em nossa relação com a Terra, sob risco de extinção da vida humana.

---

sustentável apoiado em três vertentes: crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ecológico. Também destacava a dimensão da solidariedade entre gerações, onde o desenvolvimento sustentável seria aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às suas necessidades (FILIPPIM, 2008).

O período de transição paradigmática por que passamos, que é denunciado pela maior parte dos autores referidos até aqui, exige a produção de novas lógicas para se repensar o desenvolvimento, assim como novas lógicas para repensar projetos de reprodução social sustentáveis. Colocar isso em prática, por sua vez, exige um movimento consoante no âmbito da Administração Pública.

Embora o tipo de desenvolvimento praticado atualmente tenha novos atores em cena e o Estado não seja mais seu artífice exclusivo, ele ainda desempenha um papel de referência enquanto promotor, fomentador e articulador desse desenvolvimento buscado. O reconhecimento desta nuance faz emergir um amplo debate, também global, onde se reflete sobre o papel do Estado na construção social e os meios mais adequados para que dê conta desta função. O Estado também sofre uma crise de identidade e procura formas de dar respostas mais satisfatórias às crescentes demandas de cidadãos, mais exigentes e conscientes de seus direitos.

Deste modo, a administração pública também vive seu momento de transição passando de modelos convencionais, baseados na estratégia burocrática e no patrimonialismo para modelos mais democráticos, que envolvem sociedade civil organizada e até empresas privadas como parceiras na produção do bem público.

Os conceitos de centralismo, padronização e estruturalismo (e seus sistemas explicativos globais) estão no rol de noções que já não se alinham aos novos paradigmas em emergência, como os de endogeneidade, descentralização política, valorização do local, diferenciação (como resposta a não-padronização) e protagonismo social presentes nos modelos de desenvolvimento firmados na sustentabilidade e multidimensionalidade.

Nesse ínterim, emergem propostas mais alinhadas a essas noções de desenvolvimento, entre as quais se destacam correntes como a da Governança Pública (LÜCHMANN, 2007; HEIDEMANN; KISSLER, 2006;), da Coprodução do bem público (BRUDNEY e ENGLAND, 1983; DOUSTON, LEE, BOUD, CHIARELLA, 2009; SALM, 2010), da Gestão Social (DOWBOR 1999; 2010; FISCHER, 1996; 2002) e do Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Essas correntes se identificam, especialmente, pela preocupação com o desenvolvimento democrático da sociedade (e consequente envolvimento das forças sociais na promoção do bem público) e por

complementarem o princípio da eficiência, tão caro aos modelos de administração pública convencionais<sup>6</sup>, com a valorização da eficácia e da efetividade no serviço público.

Podemos dizer que o foco dado à democracia e à sustentabilidade nesses novos modelos de administração pública e desenvolvimento acaba por desembocar na valorização da esfera local - seja ela um município, uma região, uma bacia hidrográfica etc. - como unidade territorial adequada à promoção desses novos estilos de desenvolvimento.

Isso nos leva à formação de um novo consenso (ou de um quase-consenso) no campo das ciências sociais. (FILIPPIM, 2008). O desenvolvimento local e, consequentemente, a gestão pública municipal<sup>7</sup>, destacam-se como temáticas essenciais à materialização dos novos paradigmas emergentes e dos processos que os acompanham como o engajamento político, a aproximação entre Estado e sociedade, a preservação ambiental, a justiça social, a cooperação, a solidariedade e a economia includente.

Embora a agenda do desenvolvimento sustentável já seja reconhecida (mas não necessariamente executada) como uma plataforma inescapável pelos distintos níveis de governo, é na esfera local que esses princípios encontram mais viabilidade para se tornarem em ação. O município é campo privilegiado para a promoção do desenvolvimento e da aprendizagem democrática por conta da proximidade que a esfera local guarda dos cidadãos e das suas necessidades cotidianas. (MOURA, 1998).

No entanto, ao levarmos em consideração a ideia de um novo estilo de desenvolvimento e de um novo modelo de administração pública que se voltam ao espaço local, desenham-se duas importantes perguntas. Como é possível construir sustentabilidade no local, considerando que nenhum local é sustentável sozinho? Como é possível impelir o município a ampliar sua visão de desenvolvimento para além das próprias fronteiras e para além da dimensão econômico-financeira? Como persuadir os gestores municipais a acrescentar às suas agendas as temáticas globais? Como demonstrar aos municípios a influência que o global exerce sobre o local e vice-versa?

O paradoxo “local *versus* global” está muito presente na abordagem do desenvolvimento sustentável. A todo o tempo nos perguntamos como é possível construir uma ponte segura entre estes níveis. Deste paradoxo brota um importante dilema cuja solução pode ser vista como um dos principais desafios da sustentabilidade, qual seja, o de

---

<sup>6</sup> Refere-se aos modelos do patrimonialismo, burocracia e Nova Administração Pública. Todos serão descritos no capítulo 2 deste trabalho.

<sup>7</sup> O mesmo vale para os arranjos institucionais regionais.

fazer chegar às esferas locais, notadamente nos municípios, os já aprimorados debates e modelos de desenvolvimento que figuram em escala global.

Como estratégia pensada neste sentido, visando reduzir esta distância, pelo menos no âmbito do estado de Santa Catarina, a Federação Catarinense de Municípios (FECAM) vem trabalhando desde 2008 na construção do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável, o SIDMS. O sistema se caracteriza como uma ferramenta online direcionada a agentes públicos, cidadãos e pesquisadores, que visa monitorar o desenvolvimento dos municípios catarinenses na perspectiva da sustentabilidade. Ao fazer isso, o SIDMS também colabora para a minimização de um problema estrutural da gestão pública, sobretudo municipal: a falta de dados e informações de utilidade pública consolidadas e simplificadas, de modo que possa subsidiar o planejamento e a alocação de recursos municipais.

No âmbito do SIDMS, foi desenvolvido, ainda, o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS), cujo propósito é atribuir uma “nota” que possa localizar o município em relação a um nível esperado (“ideal”) de desenvolvimento sustentável<sup>8</sup>. O índice é composto por quatro dimensões do Ecodesenvolvimento: Sociocultural, Econômica, Ambiental e Política. Cada dimensão, por sua vez, se divide em subdimensões, indicadores e variáveis. Trata-se de uma proposta comparável ao Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M), mas que o supera em número de indicadores e variáveis (no caso do IDMS são 57), dimensões e em frequência de atualização (enquanto o IDH-M se atualiza a cada 10 anos, junto com o Censo, a proposta do IDMS é de atualização bianual).

Assim, ao oferecer aos municípios e regiões catarinenses<sup>9</sup> uma avaliação que os atribui um nível de sustentabilidade<sup>10</sup>, o projeto lança uma estratégia para conectar agenda global e agenda local dentro de uma compreensão mais holística de desenvolvimento, contribuindo para o assentamento das demandas e perspectivas globais sobre sustentabilidade no único espaço onde ela pode efetivamente se manifestar, ou seja, na

---

<sup>8</sup> Esses índices esperados ou ideais são definidos pela equipe de desenvolvimento e outros profissionais especializados que foram sendo consultados ao longo dos trabalhos. Também se orienta por pesquisas e parâmetros nacionais e internacionais ligados a cada indicador utilizado. No sistema cada variável utilizada é apresentada com as devidas notas técnicas, que explicam a construção dos parâmetros.

<sup>9</sup> O sistema também permitirá o monitoramento por agrupamento de municípios: microrregiões, associações de municípios, Secretarias de Desenvolvimento Regionais, mesorregiões e bacias hidrográficas.

<sup>10</sup> As dimensões do desenvolvimento sustentável incorporadas ao sistema foram retiradas de Sachs (2000). Embora o SIDMS se constitua de quatro dimensões e Sachs trate de nove, o Sistema buscou consolidar as dimensões, como, por exemplo, ecológico e ambiental em “ambiental”, política nacional e política internacional em “político-institucional” e social e cultural em “sociocultural”.

esfera local, nas regiões, nos municípios ou em qualquer um dos pequenos pedaços de território que somam o todo catarinense.

Com isso, a temática deste trabalho, que se inicia nas mais generalistas discussões sobre desenvolvimento, remontando, inclusive, à gênese deste debate nas ciências sociais, alcança níveis muito específicos<sup>11</sup> de análise. O fio condutor de sua fundamentação teórica, depois de reafirmar os argumentos do desenvolvimento local/regional sustentável e analisar o papel da Administração Pública nesse processo, entra na aplicação de tudo isso a uma análise de cunho panorâmico no estado de Santa Catarina. Com isso, alcança sua motivação maior, que é contribuir, em alguma medida, aos esforços que vem sendo feitos no sentido de analisar aspectos da realidade catarinense e apontar novos caminhos em um momento histórico de crise por que o estado vem passando, nomeado por Vieira *et al* (2010) como crise do “modelo catarinense de desenvolvimento”. Sobretudo porque, essa crise pressuposta, que se caracteriza especialmente pela falta de rumos, de projeto e de visão de futuro, é, ainda, uma discussão pouco percebida, estudada e, menos ainda, enfrentada.

Levando em conta o debate da sustentabilidade, a crise do modelo catarinense de desenvolvimento e trazendo a campo as limitações percebidas na gestão pública em nosso estado, delimitamos a problemática deste trabalho em torno da análise da atual capacidade dos municípios<sup>12</sup>, notadamente os catarinenses, em promover desenvolvimento sustentável. Ou, de outro modo, em torno da análise dos resultados de um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável capazes de revelar até que ponto os municípios catarinenses estão construindo realidades sustentáveis.

O desenvolvimento sustentável aqui considerado tem o papel de promover bem-estar e, no limite, a felicidade de suas atuais e futuras gerações. Os indicadores considerados abrangem desde educação e saúde até engajamento político, níveis de renda e preservação ambiental, formando uma matriz de 57 variáveis da qual esperamos extrair informações relevantes sobre a realidade dos municípios de Santa Catarina vista pelas lentes do Ecodesenvolvimento.

---

<sup>11</sup> Específico apenas em relação ao debate generalista que inicia o trabalho, pois o objeto de estudo caracteriza-se como um estudo panorâmico.

<sup>12</sup> Avaliar a capacidade do município em produzir sustentabilidade não é o mesmo que avaliar a capacidade da gestão pública municipal em produzi-la. Embora o poder público tenha um papel fundamental nessa construção, a sustentabilidade não é um conceito que possa ser produzido sozinho por alguma classe, ela só pode ser resultante de um trabalho conjunto e cooperativo entre os diversos atores de um território.

Deste modo, o foco central desta pesquisa é produzir um panorama do desenvolvimento sustentável nos municípios catarinenses a partir da elaboração e análise de duas categorias de mapas: (i) do índice de desenvolvimento sustentável dos municípios e (ii) dos índices de desenvolvimento das quatro dimensões da sustentabilidade (Sociocultural, Econômica, Ambiental e Política). A pesquisa fará uso, fundamentalmente, de dados secundários oriundos do próprio SIDMS, projeto no qual a pesquisadora atua desde 2008, e, quando possível, de dados provenientes de outros estudos ligados ao desenvolvimento catarinense.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analizar a situação dos municípios de Santa Catarina em relação aos seus índices de desenvolvimento sustentável, com base no Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS).

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar os principais dilemas levantados no debate do desenvolvimento sustentável, relacionando-os com o debate da gestão pública, de modo a construir um modelo analítico que permita interpretar os dados coletados junto ao SIDMS;
- Elaborar uma matriz de atributos do município sustentável que sirva como referencial para a construção de sistemas de indicadores de desenvolvimento municipal e para o contínuo aperfeiçoamento do SIDMS;
- Analisar a primeira versão do SIDMS<sup>13</sup> buscando uma redefinição e validação de novos indicadores para posterior aplicação<sup>14</sup>;
- Elaborar e analisar mapa dos municípios catarinenses para cada dimensão<sup>15</sup> do SIDMS, buscando analisar as variáveis que as compõem e, posteriormente, examiná-las em seu conjunto no contexto do estado;

---

<sup>13</sup> O SIDMS teve sua primeira versão apresentada no ano de 2009. O projeto nasceu no âmbito da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), sendo de autoria dos consultores Valério Turnes e Paulo Costa (TURNES; COSTA, 2008).

<sup>14</sup> Esse objetivo será descrito por completo no capítulo 3 deste trabalho.

- Elaborar mapa do desenvolvimento sustentável dos municípios catarinenses, com base nos índices gerados pelo SIDMS, buscando analisá-los, posteriormente, em seu conjunto e complementando-os, quando possível, com outros estudos sobre a temática;
- Analisar, quando relevante, a situação dos recortes regionais (associação de municípios, microrregiões e mesorregiões) em cada uma das dimensões da sustentabilidade e no seu conjunto, visando definir os territórios mais e menos sustentáveis de Santa Catarina.

### 1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A riqueza cultural embutida na herança da colonização europeia, o predomínio da pequena propriedade agrícola, a valorização dos recursos endógenos e as redes horizontais de cooperação são alguns dos aspectos que dotaram Santa Catarina de uma trajetória singular de desenvolvimento reconhecida como o “modelo catarinense de desenvolvimento” (VIEIRA *et al.*, 2010). Esse modelo é visto por estudiosos do campo<sup>16</sup> como uma experiência diferenciada de construção territorial em relação aos demais estados brasileiros e objeto de diversos estudos sobre dinâmicas de desenvolvimento.

Todavia, esse modelo vem, conforme Vieira *et al* (2010), desde a década de 1980, dando sinais de esgotamento e exigindo reflexões no sentido de identificar os verdadeiros desafios com que o estado se defronta atualmente e estratégias adequadas à sua superação.

O enfraquecimento de instâncias de governança fundadas pela sociedade, como as Agências e Fóruns Regionais de Desenvolvimento, em decorrência da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDR’s)<sup>17</sup> (FILIPPIM, 2005), o foco governamental no incentivo à grande indústria, o êxodo rural, a concentração populacional, a ocupação descontrolada e especulação imobiliária das zonas costeiras, bem como a forte priorização das demandas de exportação e a devastação ambiental são algumas das consequências dessa crise, levantadas por Vieira, 2002, Vieira *et al.*, 2009, Vieira *et al.*, 2010, Vieira; Cunha, 2002, Cunha, 1999, Michels, 2001, Mattos, 1973; 1986, Lisboa, 1985, Mussoi, 2002, Lins, 2000, Montibeller, 1991 em um esforço<sup>18</sup> para compreender a

<sup>15</sup> Dimensões do SIDMS: Sociocultural, Econômica, Ambiental e Político-institucional.

<sup>16</sup> VIEIRA, 2002; VIEIRA *et al.*, 2009; VIEIRA *et al.*, 2010; VIEIRA;CUNHA, 2002; MICHELS, 2001; MATTOS, 1973;1986; LISBOA, 1985; MUSSOI, 2002; LINS, 2000; MONTIBELLER, 1991.

<sup>17</sup> SDR’s: Secretarias de Desenvolvimento Regional, implantadas em Santa Catarina a partir de 2004 no governo Luiz Henrique da Silveira.

<sup>18</sup> VIEIRA, Paulo Freire. A Pequena Produção e o Modelo Catarinense de Desenvolvimento. Florianópolis: APED, 2002. O livro traz um conjunto de artigos produzidos por estudiosos catarinenses

situação atual de Santa Catarina em relação à sua experiência privilegiada de desenvolvimento.

As conclusões deste conjunto de estudos denunciam um enfraquecimento acentuado e persistente dos pilares que sustentaram os diferenciais de desenvolvimento e qualidade de vida em Santa Catarina até aqui. Esse período de perda de identidade impõe a necessidade de um esforço de reflexão e de uma concertação para a construção de uma visão de futuro compartilhada e definição de novos rumos para o estado.

O olhar no passado, voltado ao que Santa Catarina foi um dia, e a comparação dos indicadores socioeconômicos catarinenses com as médias brasileiras, comuns nos discursos políticos mascaram questões alarmantes e procrastinam a produção de um planejamento integrado considerando as estruturas geradoras dessas distorções e ameaças. Excluindo-se os instrumentos de planejamento obrigatórios por lei (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), o único documento oficial estruturante encontrado tratando dessas questões com mais rigor é o Plano Catarinense de Desenvolvimento – SC 2015, elaborado por consultores externos, da Universidade Federal do Rio Janeiro (UFRJ), aos quais se agregaram, mais tarde, alguns professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e alguns técnicos do governo.

Esse material, segundo apreciação da autora, além de não mencionar participação da sociedade em sua elaboração, limita-se a definir algumas dimensões prioritárias muito amplas<sup>19</sup> e algumas diretrizes básicas<sup>20</sup>, que não se desdobram em políticas, projetos, estratégias de ação, metas e muito menos, pactuações, além estar pouco pautado em indicadores socioeconômico-ambientais atualizados. O diagnóstico aparenta superficialidade, desconsidera os dilemas estruturais colocados anteriormente e, sobretudo, não aponta rumos. O que percebemos em termos de estado é pouca clareza, tanto do governo quanto da sociedade a respeito da situação atual e de um caminho para o futuro de Santa Catarina. Há perguntas importantes a serem respondidas no estado, como: “o que somos?”, “como estamos?” e “para onde vamos?”.

---

que buscam compreender o cenário de desenvolvimento em Santa Catarina frente a uma suposta ideia de esmorecimento do virtuoso “modelo catarinense de desenvolvimento”, bem-sucedido até então.

<sup>19</sup> Dimensões prioritárias de atuação do governo, segundo o Plano Catarinense de Desenvolvimento 2015: (i) Economia e meio ambiente, (ii) Social, (iii) Tecnologia e (iv) Política Pública. Disponível em: [http://www.spg.sc.gov.br/Planejamento/Plano%20sc%20de%20Desenvolvimento/Plano\\_Catarinense\\_d\\_e\\_Desenvolvimento-SC2015.pdf](http://www.spg.sc.gov.br/Planejamento/Plano%20sc%20de%20Desenvolvimento/Plano_Catarinense_d_e_Desenvolvimento-SC2015.pdf)

<sup>20</sup> As diretrizes básicas do Plano Catarinense de Desenvolvimento - SC 2015 são assim denominadas: Economia e Meio Ambiente, Social, Tecnologia e Política Pública. E, se desdobram da seguinte forma: Economia e Meio Ambiente: Infraestrutura, Iniciativas empreendedoras, Agricultura e meio ambiente; Social: Saúde, Assistência social, trabalho de renda, Educação e cultura e Segurança; Tecnologia: Ciência, tecnologia e inovação; Política Pública: Gestão Pública.

De outro lado, verificamos a repetição deste mesmo padrão na esfera municipal catarinense. Em pesquisa<sup>21</sup> realizada pela Fecam entre 2009 e 2010, diagnosticamos pouca preocupação das prefeituras municipais em relação ao campo do planejamento. Entre as diversas áreas<sup>22</sup> em que atua uma prefeitura, a média estadual de planos de desenvolvimento setoriais, existentes ou em elaboração, é de 3,75 planos, sendo que 79 municípios, ou 27% dos entrevistados, possuíam duas ou menos áreas com planejamento setorial pronto ou em elaboração.

A falta de planejamento municipal sugere falta de clareza e análise acerca da própria realidade municipal e coloca entraves à atuação das gestões públicas municipais como promotoras do desenvolvimento em seus territórios. A noção que sustenta esta afirmativa é a ideia de que são as informações, notadamente em forma de estudos, levantamentos e indicadores, as principais ferramentas de que os gestores dispõem para alocar recursos e delinear políticas capazes de atacar os problemas prioritários da comunidade.

Apesar da obsolescência dos dados, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)<sup>23</sup>, cujo ano-base é 2000, ainda é a referência mais utilizada (comumente, a única) pelos poucos municípios que procuram algum embasamento para elaborar seus projetos e planos, conforme demonstram as solicitações<sup>24</sup> por parte das prefeituras à FECAM.

Afora este, alguns municípios começam a adotar também o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), cujo ano-base é 2007. O IFDM se distingue por ter referências um pouco mais atuais e ter mais indicadores que o IDH-M. Ambos os índices, porém, levam em conta apenas as dimensões Emprego e Renda, Saúde e Educação,

<sup>21</sup> Esta pesquisa refere-se à coleta de dados primários para o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS).

<sup>22</sup> Na pesquisa, considerou-se que o município deva ter, no mínimo, os seguintes planos, considerados básicos:

- Planejamento Estratégico ou Plano de Desenvolvimento Municipal;
- Plano Municipal de Educação;
- Plano Municipal de Saúde;
- Plano Municipal de Assistência Social;
- Plano Municipal de Meio Ambiente ou Agenda 21;
- Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;
- Plano Municipal de Saneamento.

Mas, há uma série de outras áreas que trazem a mesma necessidade de planejamento como Cultura, Turismo, Fazenda, Agricultura, Segurança, Transporte Coletivo, Resíduos Sólidos, Acessibilidade etc.. Embora tenham sido citados apenas os planos “básicos”, todos os tipos de planos foram contabilizados na pesquisa.

<sup>23</sup> O último IDM-M foi calculado com dados do Censo de 2000.

<sup>24</sup> As solicitações de dados e índices de desenvolvimento dirigidas à FECAM – que são respondidas pela autora - normalmente se destinam ao preenchimento de requisitos à formulação de peças de planejamento obrigatórias, como é o caso do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

desconsiderando elementos ambientais, culturais e políticos, por exemplo. São sistemas com poucas variáveis e que avaliam apenas desenvolvimento humano, não considerando a interação entre homem e seu ambiente, tampouco a interação sociedade-Estado (política), o que ocorria com a maior parte dos sistemas de indicadores usados nacional e internacionalmente, mas que vem sendo superado por ideias como a da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e da *Rede Latinoamericana por Ciudades Justas y Sustentables*<sup>25</sup>, redes de cidades que adotam programas de acompanhamento do desenvolvimento sustentável por meio do monitoramento de indicadores municipais.

Desta forma, este trabalho, estando inserido em um conjunto de esforços acadêmicos que visam aclarar e evidenciar os problemas estruturais de Santa Catarina, possui relevância na medida em que propõe um estudo panorâmico sobre o desenvolvimento sustentável, tomando como objeto de estudo os municípios catarinenses. Ao levantar alguns pontos críticos e potencialidades do conjunto dos municípios do estado, esta análise contribui para minimizar um importante *gap* da gestão pública catarinense, que está na carência de estudos estruturais. A ideia subjacente é que, ao apresentar aos gestores e sociedade uma análise do desenvolvimento sob uma ótica sistêmica e de equilíbrio sustentável, podemos promover novos olhares sobre o desenvolvimento e a gestão pública catarinense.

O esforço deste trabalho está, então, em construir uma fotografia do desenvolvimento sustentável no estado, de forma geral, e nos municípios, de forma particular, apontando as áreas mais e menos sustentáveis, conforme a metodologia e os resultados gerados pelo SIDMS.

Ao oferecer um levantamento sobre as regiões e municípios em situação mais e menos crítica, buscamos contribuir, em alguma medida, para o objetivo acima referido, qual seja, o de disponibilizar subsídios para embasar o planejamento, as políticas e os ajustes que o estado de Santa Catarina requer neste momento de “encruzilhada”, onde é importante que escolhamos por um rumo, uma visão de futuro.

Dentre as motivações para a realização deste trabalho, é relevante falar sobre o desejo de contribuir para a qualificação da administração pública municipal catarinense, com a qual a autora mantém contato diário por meio de seu trabalho na FECAM. Onde cabe ressaltar, também, o desejo de que esse trabalho analítico possa complementar o

---

<sup>25</sup> Esses programas são iniciativas da sociedade civil organizada. Alguns dos casos mais conhecidos de cidades que participam da rede na América Latina são o Rio de Janeiro ([www.riocomovamos.org.br](http://www.riocomovamos.org.br)), São Paulo ([www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br)) e Bogotá, capital da Colômbia ([www.nossabogota.org.br](http://www.nossabogota.org.br)).

trabalho quantitativo do SIDMS desenvolvido nos últimos três anos, tempo em que foi possível perceber a importância dos trabalhos de análise de dados técnicos para a produção de informações mais compreensíveis ao conjunto dos gestores e da população.

A análise dos dados é considerada, assim, tão importante quanto a própria oferta de dados, já que o esforço de reflexão e compreensão não se dá com a mesma qualidade em todos os âmbitos. Queremos, com isso, colocar que não cremos na simples disponibilização de bases de dados públicas como solução para a melhoria do planejamento e fortificação da cultura da avaliação. Mas cremos que a elaboração de trabalhos analíticos, que produzam novas informações, são um passo essencial neste caminho de qualificação da gestão e do desenvolvimento.

Também é parte das motivações deste trabalho enfatizar as causas municipalistas e o papel do poder local (municípios e regiões) na construção de um novo estilo de desenvolvimento, entendendo que a sustentabilidade é um conceito cuja operacionalização depende da adesão dos poderes locais. Ao que se alia o desejo de ressaltar a importância de não utilizarmos a endogeneidade como panaceia, mas como um vetor de poder que prescinde de uma coordenação maior, mais central e, sobretudo, de que este poder local esteja intimamente conectado às necessidades globais.

Por fim, percebeu-se nesta empreitada a oportunidade de efetivar a proposta de um Mestrado Profissional, qual seja, a de expor um projeto profissional à crítica acadêmica e aplicar o conhecimento acadêmico a um projeto profissional, potencializando o resultado de ambos.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Além dessa introdução, este trabalho traz, no Capítulo 2, a sua fundamentação teórica, que apresenta os principais tópicos do debate atual sobre o campo do desenvolvimento e sua crise paradigmática, buscando, em seguida, construir uma ponte com o debate sobre os novos modelos de administração pública. A partir disso, buscamos trazer o debate global sobre desenvolvimento para o espaço local, considerando os desafios e dilemas da gestão da sustentabilidade em âmbito municipal. Esse diálogo entre os campos do desenvolvimento sustentável e da gestão pública municipal permitiu elaborar as linhas gerais que conduziram a análise deste trabalho.

No Capítulo 3, apresentamos a metodologia científica, cujos tópicos constitutivos são o Delineamento da Pesquisa, o Contexto da Pesquisa, a Descrição do SIDMS (que foi a

fonte de dados central deste trabalho) e as Limitações da Pesquisa, que buscarão evidenciar as principais dificuldades percebidas no processo de avaliação da sustentabilidade em um conjunto de municípios.

No Capítulo 4, trazemos a Análise de Dados, que visa produzir uma visão panorâmica sobre as condições das municipalidades catarinenses no que se refere aos seus níveis de desenvolvimento sustentável. O referido Capítulo se inicia pela análise da situação dos municípios em relação a cada dimensão do SIDMS, observada a partir de suas variáveis constitutivas, e se finda com uma análise geral da sustentabilidade no estado.

O Capítulo 5, de Conclusões, traz algumas reflexões quanto à capacidade do SIDMS e dos sistemas de indicadores em geral para aferir desenvolvimento sustentável em um grande conjunto de municípios dentro do contexto atual, além de resgatar as principais informações obtidas na análise sobre o panorama atual de Santa Catarina, buscando levantar alguns caminhos capazes de auxiliar o constrangimento das dinâmicas nefastas ao desenvolvimento sustentável nos municípios catarinenses.

## 2 DO GLOBAL AO LOCAL: A TRANSIÇÃO PARA NOVOS ESTILOS DE DESENVOLVIMENTO

Entre o anarcocapitalismo e o totalitarismo socialista há muitas possibilidades de outras formas de organização. [...] Mas o que nós precisamos mesmo é de uma nova proposta cultural, que nos permita incluir todas as nossas dimensões (Ladislau Dowbor, 1991).

Buscando contextualizar o conjunto de fenômenos recentes que motivaram a elaboração do SIDMS e deste trabalho, produzimos uma revisão de literatura que buscou ser inclusiva, tanto quanto possível, às distintas visões existentes sobre as temáticas abordadas. Traçamos, assim, um caminho cronológico-evolutivo iniciado no ponto em que o desenvolvimento tornou-se uma das figuras centrais das ciências socioeconômicas e finalizado nos dias atuais, quando o nosso entendimento sobre desenvolvimento passa a exigir profundas revisões, assim como a administração pública, ainda seu artífice essencial.

Sendo assim, este capítulo se inicia tentando resgatar os principais entendimentos históricos sobre desenvolvimento, dos fisiocratas aos neoliberais, delineando, a partir destas bases, a crise socioambiental e paradigmática deflagrada na contemporaneidade a partir de um entendimento revelado incompleto sobre o conceito. Em seguida, abordamos a necessidade de alternativas aos paradigmas societais considerados insustentáveis e apresentamos um modelo alternativo, o Ecodesenvolvimento, como caminho possível para superação da crise.

Em seguida inserimos a administração pública no debate, destacando a sua relevância e influência na temática, indicando que também necessita – e vem sofrendo – importantes transformações, a fim de que exerça um papel mais condizente com a nova realidade que se descontina na entrada do século XXI. Por fim, trazemos a teoria da endogeneidade e, logo, o municipalismo, como caminhos coerentes com o estilo de desenvolvimento e de administração pública que entendemos estar emergindo neste tempo.

### 2.1 REPENSANDO A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO: A CRISE PARADIGMÁTICA NO CAMPO

“Todos temos nossas crises de preferência”, afirmam Lopes, Sachs e Dowbor (2010). São as clássicas crises de oferta e demanda, as novas crises de especulação financeira e bolhas de crédito, a crise ambiental, da falta de água, da miséria arrebatadora, da banalização da vida, das pandemias *etc..* Mas no século XXI a questão já não é mais

escolher a crise que nos pareça mais ameaçadora, dizem os autores, e sim, observar a verdadeira ameaça que reside na convergência dessas tendências e o que isso representa.

A percepção dessa convergência exige de nós (acadêmicos, políticos, agentes públicos, empresários, Mídia e sociedade civil organizada) uma inserção nos debates globais que vão além da busca de soluções para as pequenas e grandes crises. A luta intermitente para apagar “incêndios” em várias frentes demanda uma solução mais sustentável e coerente às crises e isso prescinde de um debate aprofundado, paralelo às lutas diárias para resolver as emergências, sobre a própria estrutura valorativa do estilo de desenvolvimento que vimos sustentando. Lipietz, já em 1991, assinalava que nós passamos por uma “crise do projeto”<sup>26</sup>, uma crise do compromisso que funda a sociedade, manifesta no encontro dessas diversas crises. A capacidade das elites e grupos sociais que ofereceram e sustentaram tal visão de mundo que nos orienta, com seus pressupostos, valores e sua ideia de felicidade, tornam-se cada vez menos unâimes na medida em que o modelo oferecido mostrou suas fissuras e inconsistências. (LIPIETZ, 1991).

Mas, que modelo é esse? Que visão de mundo e que valores estão sendo questionados ou lhes são subjacentes?

Podemos dizer, com base em Andion (2007), que o estilo de desenvolvimento em xeque emerge na transição paradigmática da Idade Média para a Idade Moderna, sobretudo, com a Revolução Científica e Industrial. Nesse processo, a noção de virtude<sup>27</sup> humana e a própria ideia de felicidade se revela, não mais na solidariedade, coragem ou honra, como o foram em outros momentos, mas na capacidade de estar inserido no processo produtivo e de obter níveis de consumo satisfatórios. (HIRSCHIMAN, 1979; VEBLEN, 1965; ANDION, 2007).

A forma de vida predominante no pós-Revolução Industrial (baseada no trabalho e consumo), origina-se na transição da Idade Média para Idade Moderna, onde a mudança da base econômica das sociedades – da agropecuária para a indústria - impôs a determinados grupos sociais, notadamente os camponeses<sup>28</sup>, antes protegidos pelos feudos, a divisão social do trabalho<sup>29</sup>, que substituiu o esquema de vida baseado na subsistência (onde cada

<sup>26</sup> Expressão de Lipietz (1991), que também o chama de “crise da hegemonia”.

<sup>27</sup> Virtude na Antiguidade Clássica: coragem, honestidade, heroísmo, envolvimento com as causas públicas e o interesse geral. Virtude na Idade Média: solidariedade, servidão, temor, fé.

<sup>28</sup> Os camponeses foram expulsos do campo na medida em que a atividade rural ia dando lugar à atividade industrial. Todo excedente de mão-de-obra campesina era obrigado a se realocar nos centros industriais e garantir sua sobrevivência por meio da venda de sua força de trabalho.

<sup>29</sup> Refere-se à especialização do trabalho. Essa expressão é comumente utilizada no sentido cunhado por Marx em *O Capital* (1982). Na leitura de Marx trazida por Pires (2009), a divisão do trabalho sempre

família produzia a maior parte do que precisava para sobreviver) pelo esquema baseado na venda da força de trabalho em troca de salário e posterior aquisição de bens de consumo e subsistência.

Podemos dizer, com isso, que na Modernidade o mercado assumiu o papel do que era a selva para o homem primitivo e o campo para o homem antigo e medieval. O mercado se tornou, nessa transição, o espaço de luta pela sobrevivência. E a supervalorização desse espaço, que tem na capacidade de consumo a medida da virtude, acabou por fazer da dimensão econômica o centro da vida moderna. Para autores como Polanyi (2000), Manhein (1962), Guerreiro Ramos (1989) e Baumann (2002) a esfera do mercado, que se equiparava às demais, ganhou tanta importância que se descolou das demais dimensões como a social, a política ou a comunitária. Essas outras dimensões se tornaram coadjuvantes e passaram a tomar emprestado, até mesmo, os valores e métricas próprios da dimensão econômica.

Os estudos de Guerreiro (1989), Enriquez (1997 e 2006), Chanlat (1996), entre outros, mostram como os valores típicos de mercado inundaram as outras esferas da vida. Eles descrevem fenômenos como a comercialização dos processos democráticos, a substituição dos laços sociais e comunitários pelas relações comerciais e a precificação até das coisas mais subjetivas, que Enriquez (1997) exemplifica com a instrumentalização das relações familiares e matrimoniais. É a emergência do que Guerreiro Ramos (1989) chama de paradigma econômico, que se caracteriza pelo extravasamento dos pressupostos e valores econômicos para as demais esferas e que origina um conceito de desenvolvimento orientado para o aumento contínuo da produção e do consumo.

Esse modelo passa a ser profundamente questionado a partir dos anos 1970, onde diferentes correntes de pensamento buscaram respostas a esses questionamentos. Sem ter encontrado soluções satisfatórias ou mudanças paradigmáticas no modelo, podemos dizer que esses questionamentos se agravaram, sobretudo após a crise de 2008<sup>30</sup>, e o que

---

existiu. Inicialmente dava-se ao acaso, pela divisão sexual, de acordo com a idade e vigor corporal. Com a complexidade da vida em sociedade e o aprofundamento dos sistemas de trocas entre diferentes grupos e sociedades, identifica-se a divisão do trabalho em especialidades produtividades, designada pela expressão, “divisão social do trabalho” ou divisão do trabalho social. Essa divisão fica bem evidenciada nos chãos de fábricas modernos onde cada trabalhador ou grupo de trabalhadores é responsável por uma pequena parte do processo produtivo, não tendo controle do processo como um todo. Situação que se diferencia bem, por exemplo, do trabalho do agricultor ou do artesão da Idade Média, que tinha domínio de todas as etapas do processo produtivo, inclusive do ritmo imprimido a ele.

<sup>30</sup> A crise de 2008, iniciada nos Estados Unidos, é compreendida como a resultante do estouro da “bolha imobiliária americana”. Ela é também referida como uma crise especulativa. A facilitação excessiva do acesso ao crédito, concedido sob pouquíssimos critérios, aqueceu, com vigor, o mercado imobiliário. A compra de imóveis com recursos de empréstimos facilitados tornou-se prática comum entre os

vivemos hoje pode ser visto como uma crise civilizatória, uma encruzilhada onde diversos modelos de desenvolvimento aparecem no horizonte e onde a humanidade precisa decidir por qual deles optar.

Para Lipietz (1991, p.23) crise é uma “bifurcação na história, onde a rotina cede a vez às iniciativas transformadoras”. Se por um lado nós vivemos as dificuldades de uma crise, por outro, também encontramos nela uma oportunidade de rever nosso conjunto de valores e reconstruir as principais fissuras do modelo de desenvolvimento que trouxemos até aqui.

A seguir exploramos os argumentos desse autor, que denomina esse processo como crise do Fordismo e busca explicar o seu declínio nas últimas décadas e os seus desdobramentos.

### **2.1.1 A Crise e as Tentativas de Resposta do Fordismo e Neoliberalismo**

Tendo os fisiocratas e mercantilistas abrindo a linha histórica do debate sobre qualidade de vida da população e realizando a necessária atualização dos termos, podemos dizer que aí reside a aurora das preocupações intelectuais e políticas com o desenvolvimento (DALLABRIDA, 2010). Embora o crescimento econômico tenha imperado desde essa origem como caminho consagrado para o progresso da sociedade, é notável nos estudos dos economistas liberais clássicos como Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo e John Stuart Mill, a pretensão de encontrar fórmulas capazes de melhorar a condição de vida das populações e não de meramente buscar expansão econômica. A centralidade da busca não estava na acumulação *per si*, como se tornou na prática.

A problemática, no entanto, reside no fato de que, dos fisiocratas aos neoclássicos, passando pelos liberais clássicos e marxistas, a fórmula áurea do avanço e o bem-estar

---

americanos ao passo em que esse mercado vivia um período de super-valorização (muitos americanos comprando casas como forma de investimento, para revender com altas taxas de lucro) até o ponto em que já não havia mais compradores e os preços passaram a despencar. De modo geral, os americanos que investiram em imóveis e que, portanto, já não tinham liquidez de bens, passaram a ter dificuldades em honrar as prestações e tiveram os imóveis e demais bens tomados pelas hipotecas. Nesse processo, bancos, que não recebiam seus empréstimos e seguradoras, com milhares de imóveis sem liquidez ou sem valor, abriram falência. A falência do gigante bancário, Lehman Brothers, e da AIG, maior seguradora dos Estados Unidos, foram, possivelmente, os maiores símbolos desta crise nascida inescapavelmente da prática especulativa. A crise financeira de 2008 é considerada a maior quebra econômica desde 1929.

social esteve assentado em bases economicistas. As principais respostas intelectuais e políticas tiveram, via de regra, no aumento da produção e do consumo a estratégia central do desenvolvimento.

Segundo Dallabrida (2010), a Fisiocracia, corrente teórica de curta duração do início do século XVII, representava a classe dos proprietários de terra e tinha suas teorias orientadas segundo leis naturais, com leis econômicas construídas segundo uma ordem providencial. A característica de ligação à natureza embasava o discurso da agricultura como base econômica em reação ao ideal mercantilista de valorização da indústria e comércio exterior, emergente na época. Embora representassem os interesses feudais, os fisiocratas contribuíram historicamente ao levantar a percepção sobre a necessidade de uma sociedade rica ao invés de apenas um Estado rico. Com isso, trouxeram a ideia de “fluxo da riqueza pela sociedade” em oposição à noção de “estoque de riqueza do Estado”, lema dos mercantilistas. (DALLABRIDA, 2010, p.25).

A continuidade histórica do pensamento sobre desenvolvimento é dada por Adam Smith, do final do século XVII, sobretudo com sua obra central, a *Riqueza das Nações*<sup>31</sup>. Conforme Andion (2007) a idéia de desenvolvimento atrelada à noção de crescimento econômico inaugurada na *epistéme* clássica por Adam Smith em 1776 vai fundamentar o modelo de desenvolvimento emergente na Modernidade e predominante até os dias atuais. Essa noção de desenvolvimento tem origem na ideologia da Modernidade<sup>32</sup>, nascida, por sua vez, no século XVIII com a Revolução Científica e Industrial. A Modernidade é também conhecida como a Era da Razão<sup>33</sup>, na qual se convive com a ideia de que tudo pode ser explicado e controlado pelo homem e sua ciência.

Como afirma Lipietz (1991), um modelo de desenvolvimento só consegue vingar se suas promessas coincidem com uma certa concepção possível e sociamente partilhada de felicidade. Na Modernidade, tempo no qual emerge e se solidifica o conceito clássico de desenvolvimento, a felicidade está grandemente baseada na capacidade de consumo, a noção estruturante de sociedade ideal corresponde à sociedade europeia branca, a forma de regulação da sociedade é o comércio e a busca pelos interesses individuais resulta

---

<sup>31</sup> O título completo da obra é “Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações” e foi escrito em 1776.

<sup>32</sup> Refere-se ao período de emergência do capitalismo industrial, que veio de mãos dadas com a revolução técnico-científica. É chamada por muitos autores de Era da razão, da racionalidade e apontada como o período em que o pensamento teológico perde espaço ou é superado pelo pensamento racional.

<sup>33</sup> A “morte de Deus” é a expressão que manifesta esta mensagem da Modernidade, onde a fé absurda é substituída pela racionalidade, é a aurora da “sociedade da razão” (TOURAIN, 1994).

automaticamente no atendimento do interesse público (SMITH, 2003; HIRSHMAN, 1979;). Trabalho e consumo são os fundamentos da cidadania (CASTEL, 1995).

Com a emergência da Era Moderna e, sobretudo, com a vitória da proposta liberal-produtivista na Segunda Guerra, a preocupação com a questão do desenvolvimento se intensifica (LIPIETZ, 1991; ANDION, 2007). “Com ela, se consolida um vasto campo científico que busca teorizar e orientar a ação política” (GUICHAOUA; GOUSSAULT, 1996 *apud* ANDION, 2007, p. 78 ), “fazendo do desenvolvimento a grande ideia-força das Ciências Sociais” a partir do século XX. (SACHS, 2010, p.9).

A estruturação desse tema enquanto campo científico é marcada pela oposição de duas grandes orientações: as abordagens desenvolvimentistas e as abordagens críticas. Estas últimas vão se unir aos modelos alternativos emergentes no século XXI (vamos discuti-los à frente) formando, nesta época de visível esgotamento dos modelos tradicionais, uma grande encruzilhada.

As correntes desenvolvimentistas, cujos mentores são basicamente os economistas, predominaram, especialmente, na “Idade de Ouro do Capitalismo”<sup>34</sup> (1945 a 1975). Elas se baseiam na ideia de que a civilização é resultado do abandono da sociedade tradicional/rural em direção à modernização industrial. O Estado tem papel fundamental como planejador do desenvolvimento e garantidor das condições estruturais para o crescimento, como os direitos sociais básicos e a segurança jurídica. Esse estilo de desenvolvimento marcou a América Latina e, particularmente, o Brasil, dos anos 1950 até o início da década de 1980, quando as dívidas (sobre as quais se estruturou nosso desenvolvimentismo) e o fantasma da inflação obrigaram uma mudança de rumos (LIPIETZ, 1991; DOWBOR, 2001).

Uma das principais correntes desenvolvimentistas foi o nacional-desenvolvimentismo, entendido como o desenvolvimentismo aplicado a uma nação específica. Para Lipietz (1991), ele foi colocado em prática por meio do chamado “compromisso fordista”. Para o autor, o Fordismo foi resultado da união entre um taylorismo mecanizado no interior das empresas, os princípios keynesianos de um Estado centralizador e as lutas sindicais pela redistribuição da riqueza. O Fordismo baseou-se no ciclo: (1) crescimento da produção; (2) crescimento dos salários; (3) aumento do consumo dos trabalhadores; (4) aumento da felicidade baseada no consumo; (5) mais crescimento da

---

<sup>34</sup> Idade de Ouro do Capitalismo: expressão de Alain Lipietz. Aparece na obra “Áudácia: uma alternativa para o século XXI”. Refere-se aos anos áureos do capitalismo liberal, onde seus inconvenientes ainda não eram nítidos.

produção. Para Lipietz, o Fordismo se colocou como uma alternativa após a Segunda Guerra em relação aos fascismos, Nazismo e, mais tarde, ao Stalinismo.

Por outro lado, as correntes críticas ou heterodoxas, que incluem o marxismo, o neomarxismo, o dependentismo e o estruturalismo, criticavam as correntes desenvolvimentistas, entre outras coisas, por estas entenderem o subdesenvolvimento como atraso e não como resultado das relações de dominação inerentes ao capitalismo<sup>35</sup>. Segundo Andion (2007, p.59) as correntes críticas têm como principal contribuição:

[...] o fato de trazerem ao debate uma visão mais complexa do fenômeno do desenvolvimento olhando para além da dimensão econômica e inserindo o desenvolvimento no contexto histórico, cultural e das relações de poder que lhe dão forma. Além disso, passam a valorizar o potencial dos países subdesenvolvidos e a estimular o desenvolvimento endógeno e a autonomia local. (ANDION, 2007, p.59).

Apesar de avançar em relação à tendência de simplificação da realidade (redução do sistema de vida à esfera econômica) e de desconstruir a promessa de fazer “crescer o bolo para depois dividir”, escancarando a inconsistência da desigualdade sobre a qual se assentavam os modelos de desenvolvimento correspondentes, as correntes heterodoxas não superaram os limites de uma visão unidimensional de desenvolvimento. Prosseguem depositando no desenvolvimento econômico a solução geral para a sociedade, dando pouca relevância ao papel de outras dimensões e não cedendo na concepção antropocêntrica radical, onde o meio ambiente se encerra como a fonte de recursos inesgotável para o sustento do bem-estar pelo consumo.

Um dos estilos de desenvolvimento que, embora avance na dimensão social, mas que permanece em conformidade com o paradigma econômico, é a socialdemocracia.

Conforme Lipietz (1991), sua gênese encontra-se no contexto do pós-guerra onde o avanço tecnológico permitiu o aumento da produção sem um aumento correspondente da demanda, resultando na ameaça da superprodução. Com a inclusão das classes trabalhadoras no mercado consumidor por meio do aumento dos salários e benefícios concedidos pelas empresas (compromisso fordista) e pelas garantias sociais oferecidas pelo Estado (compromisso social-democrata), fundou-se um novo pacto social. A ideia de um mercado livre subvencionado por um Estado que oferecia garantias sociais universais aos

---

<sup>35</sup> Lipietz afirma que o capitalismo, na forma como vem se configurando historicamente, baseado no crescimento econômico, desperdício e consumo, só é possível para os países do Norte por conta de uma conjuntura internacional que mantém os países do Sul em condições desiguais. Esse modelo não é aplicável com a premissa da igualdade entre todos os países. A corrente Estruturalista destaca que esse “atraso” é fruto da integração dos países subdesenvolvidos ao mercado internacional.

não-incluídos pelo mercado foi a proposta vencedora na Segunda Guerra. A socialdemocracia teve seu ápice com o *Welfare State* europeu (Estado de Bem-estar) e foi adotada por muitas nações até demonstrar seus limites.

A capacidade das empresas em arcar com os salários e benefícios crescentes dos trabalhadores, bem como a capacidade do Estado em garantir os direitos sociais, que exigia aumentos constantes dos tributos, foi se inviabilizando. Em poucas palavras, a socialdemocracia, com crescentes aumentos de demanda e tributos, sobrecregou o Estado e o mercado (que o financiava) culminando na crise do Estado de Bem-estar Social.

A uma crise de “excesso de Estado”, constrói-se uma contra-resposta de “redução de Estado”, fazendo emergir como conceito e modelo de desenvolvimento, no fim da década de 1970, o neoliberalismo, promovido por alguns grupos sociais como “a grande virada”, a alternativa para a profunda recessão e crise desenvolvimentista dos anos 1980.

A década de 1980, conhecida na América Latina como a “década perdida”, é o palco do novo modelo de desenvolvimento liberal. A ascensão de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, na Grã-bretanha e Estados Unidos, respectivamente, são apontados como o *start* do avanço neoliberal no mundo. Tendo sido a escolha de importantes países capitalistas desenvolvidos, o modelo foi imposto ao resto do mundo pelas pressões de mercado, especialmente aos países em desenvolvimento, dependentes e endividados. O intermédio dos organismos de consulta e regulação internacional como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) teve papel importante nesta movimentação. O neoliberalismo pôde inserir-se, até mesmo, nos remanescentes países socialistas do leste europeu.

O discurso neoliberal, bastante conhecido e ainda muito acessado nas esferas pública e privada (por vezes até como uma grande novidade e objetivo coletivo a ser alcançado), despontou anunciando a revolução tecnológica em curso na segunda metade do século XX e o papel inibidor que o Estado-Providência, próprio da socialdemocracia, exercia ao brecar a capacidade financeira das empresas com os rigores da legislação social, das normas antipoluentes, assim como o peso de um Estado que se comprometia com os direitos sociais daqueles que o mercado não conseguia incluir dignamente.

O Neoliberalismo alcançou o mundo, conforme Lipietz (1991), sobre as ruínas do fordismo e da socialdemocracia em crise, de cujos fracassos tirou sua força e argumentos para sua disseminação. Se o capitalismo social e regulado decaía, o livre comércio e a desproteção social poderiam ser a solução. O discurso neoliberal se caracterizava, principalmente: (1) pela defesa do enxugamento do Estado (Estado Mínimo) manifesta nas

propostas de (2) desregulamentação do mercado, (3) livre comércio, (4) redução da carga tributária e (5) suavização das legislações trabalhistas e sociais e (6) mudanças tecnológicas.

De muitos pontos de vista, o Neoliberalismo é considerado o máximo do paradigma econômico, interpretado como o modelo do “fim das ideologias”, onde as dimensões política, social e ambiental são suplantadas em favor do mercado, que substitui a comunidade, a pátria e a sociedade. (GUERREIRO RAMOS, 1989; LIPIETZ, 1991; DOWBOR, 2001).

O Neoliberalismo, como um dos frutos do paradigma econômico, é promotor do que Baumann (2002) e Arendt (2001) chamam de desconstrução da esfera pública, refletida na despolitização da sociedade. Baumann (2002) diz que apesar de julgarmos viver tempos de grande liberdade estamos vivendo sob escolhas delineadas pelo mercado. Para ele, nossas escolhas estão muito mais pautadas em que produtos vamos consumir ou qual desejo vamos satisfazer do que em que tipo de vida vamos levar, por quais ideias vamos lutar.

Por outro lado, a Idade Moderna e a ascensão dos ideais de liberdade e racionalidade que desembocaram no capitalismo, trouxeram mudanças significativas à sociedade ao destruírem a ideia de determinismo social imperante até então. O fim do determinismo social nos legou novas possibilidades, conquistamos uma agenda de opções<sup>36</sup> mais ampla e isso pode ser considerado uma grande evolução. Podemos nascer pobres e desprotegidos, mas não necessariamente precisamos morrer assim. Essa possibilidade, comparada a um mundo dominado por dogmas e estatismo social é revolucionária. Mas o ponto realçado pelos críticos do *modus vivendi* capitalista, particularmente Baumann (2002), é que apesar de termos conquistado a possibilidade de escolher, as nossas opções de escolha nos chegam prontas, são determinadas pelas forças do mercado, restando-nos uma liberdade limitada.

Conforme Baumann (2002) no ideal grego de liberdade e democracia, a definição dessa agenda é papel da política, devendo ser socialmente construída. Por muito tempo, sobretudo antes do aparecimento do mercado como ente descolado da cultura e da sociedade, essa agenda era uma imposição do Estado e da Igreja e, mais tarde, passou a ser, de forma velada, uma “proposição” do mercado. De qualquer modo, com raras

---

<sup>36</sup> Conceito de Baumann (2000, p.79), referindo às nossas possibilidades de escolha no seio da vida em sociedade. Tem relação com a própria condição humana e com as liberdades negativas (aqueles permitidas ou não proibidas pelas normas sociais formais) sob as quais podemos construir nossos caminhos

exceções helênicas e modernas, ainda não experimentamos com rigor esse processo de seguir uma agenda de cuja construção efetivamente participamos. Enquanto humanidade, ainda não despertamos para o fato de que todas as regras sociais que nos regulam foram socialmente construídas e podem ser modificadas com a mesma velocidade com que foram impostas, assim que não nos parecerem mais úteis. Mas do contrário, nos comportamos, frequentemente, como uma sociedade clerical cuja condição tem apenas de ser aceita.

Nesse debate, Dowbor (2001) destaca que o mercado promove auto-ajustes sistêmicos na sociedade e é um bom regulador para algumas questões, mas não para todas.

Na livre competição (na desregulamentação promovida pelo neoliberalismo) há necessariamente vitoriosos e estes adquirem vantagens adicionais para os embates seguintes. Em geral, a empresa que foi mal gerida, é incorporada por outra que foi mais eficiente. Isso evolui para o poder desmedido dos grandes grupos. É o caminho inevitável dos monopólios e oligopólios (quando não há regulação que o impeça). Temos, então, um sistema que se auto-elimina por sua super-tendência de concentração. Com todo esse poder concentrado, os grandes grupos fazem seus próprios políticos e sua própria mídia e tem-se o poder econômico tomando as decisões em muitas esferas. [...] eles prejudicam e manipulam até o próprio mercado quando impõe padrões que só beneficiam a eles e destroem as demais organizações, o meio ambiente, a própria sociedade. (DOWBOR, 2001, p.32).

Lipietz (1991) percebe esse processo como um esvaziamento de objetivos<sup>37</sup> sociais e políticos. Sobre o que podemos afirmar que o neoliberalismo destoa, inclusive, do próprio liberalismo clássico. Os liberalistas clássicos falavam sobre uma estrutura social que almejava assegurar a felicidade coletiva encorajando cada um à busca do enriquecimento individual. Embora privilegiassem a esfera econômica em detrimento de outras esferas como a ambiental<sup>38</sup> ou política, havia um claro objetivo social de sucesso individual, liberdade e felicidade, maiores que a prospecção do projeto em si.

Enquanto isso, a tríade desregulamentação, livre comércio e mudança tecnológica, característica do neoliberalismo, dá sinais de um círculo vicioso ensimesmado na acumulação. A desregulamentação é necessária para o livre comércio, que é necessário para a modernização tecnológica, que é necessário para a competitividade internacional, que é necessário para o crescimento, que é necessário para acumulação. E, a acumulação é necessária à acumulação, “[...] é simplesmente a doutrina”. (DOWBOR, 2001).

<sup>37</sup> Nas sociedades modernas, desde os tempos das revoluções americana (1776) e francesa (1789) e mais ou menos até o fim da segunda guerra mundial (1945), havia um vivo conflito social e político. Havia oposições, as pessoas se manifestavam sobre causas políticas. Os operários faziam greve, e nem sempre por interesses mesquinhos, corporativos. Havia grandes questões que diziam respeito a todos os assalariados. Foram lutas que marcaram os dois últimos séculos. (CASTORÍADIS, 1999).

<sup>38</sup> Mesmo porque o meio ambiente, à época, não dava sinais graves de limitação e esgotamento.

Quanto à dimensão social, uma das facetas negligenciadas pelo estilo de desenvolvimento neoliberal, alguns estudos com os de Montaño (2002), Paoli (2002) e Oliveira (1999) denunciam as tentativas de instrumentalização da sociedade civil organizada e a promoção do resgate da solidariedade social como forma de minimizar a falta de políticas e garantias sociais, sobretudo, para os não incluídos pelo mercado.<sup>39</sup>.

Lipietz (1991) diz que, mesmo não oferecendo um discurso convincente para o conjunto da sociedade e sendo alvo de inúmeras críticas, o modelo de desenvolvimento neoliberal se disseminou pelo mundo, sobretudo, a partir da década 1990, tendo sido capitaneado por nações importantes como Estados Unidos e Grã-Bretanha. O Neoliberalismo foi a resposta dada à crise fordista e socialdemocrata. Mas suas premissas são questionadas por um conjunto de características que contribuem para o aprofundamento agudo da desigualdade no mundo, como veremos à diante.

### **2.1.2 As consequências da crise fordista e da proposta neoliberal**

Os modelos de desenvolvimento que adotamos após a Revolução Científico-industrial tiveram como fio condutor a centralidade no modo de produção em detrimento do modo de vida. Mesmo nos modelos mais societais, como a socialdemocracia ou o próprio socialismo, o foco esteve notadamente voltado à eficiência produtiva, aos melhores métodos para se produzir e distribuir a riqueza. Conforme a leitura de Guerreiro Ramos (1989) e Lipietz (1991), as demais dimensões da existência foram apenas periféricas e viabilizadoras do sistema econômico desejado. Segundo o último autor, mesmo quando as políticas sociais tornavam o sistema mais humano, o objetivo escuso era viabilizar a reprodução econômica.

A centralidade do paradigma econômico que emerge como força transversal<sup>40</sup> a todos as demais esferas, trouxe-nos, por um lado, uma série de avanços, sobretudo, tecnológicos. Mas, por outro, gerou consequências funestas. Nossa expectativa de vida cresceu cabalmente, a cura para as doenças nos permite viver mais (quem sabe melhor?), conquistamos tecnologia de transporte e comunicação que nos permitem a quase onipresença. Também conquistamos incontáveis inventos que nos permitem confortos e

---

<sup>39</sup> Pierre Rosanvallon, ideólogo do liberal-produtivismo e crítico do Estado-providência, refere-se a esse fenômeno como o “reencaixe da solidariedade ao social”.

<sup>40</sup> Os valores e pressupostos do paradigma econômico estão profundamente arraigados nas esferas social, política e até familiar da vida. (GUERREIRO RAMOS, 1989; POLANYI, 2000).

facilidades, como o carro, o avião, a televisão, a Internet, a máquina de lavar e o contraceptivo. O acesso à educação é incomparável a outras épocas, fruto tanto de um aumento de consciência da sociedade (Lipietz, 1991) quanto da própria necessidade de capacidade humana para atender as demandas do mercado. A possibilidade de ascensão social pela liberdade de iniciativa econômica<sup>41</sup> também nos fez a gentileza de reduzir a condenação do determinismo social<sup>42</sup>. E, nesse caminho, poderíamos citar inúmeras pequenas e grandes revoluções.

Por essa ótica, percebemos que há muito a comemorar. Mas, uma breve análise dos Relatórios de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas<sup>43</sup> (de 1990 a 2011) ou do Banco Mundial, como *The next 4 billions*<sup>44</sup>, é suficiente para nos revelar uma face diversa desse mesmo sistema.

Como mostra o Gráfico 1, retirado do Relatório de Desenvolvimento das Nações Unidas, os 20% mais ricos da população mundial são proprietários de 82,7% da renda produzida no mundo, enquanto os 20% mais pobres; 1,4%. Já o Quadro 1 mostra o abismo entre os indicadores sociais dos diferentes países. As ilustrações revelam a concentração da renda acentuada e a transferência da riqueza mundial para atores cada vez menos numerosos e mais poderosos. “As últimas duas décadas atestam o agravamento do fosso em termos de renda e riqueza entre os dois hemisférios e a relutância na implementação efetiva das resoluções firmadas”. (VIEIRA, 2001, p.5).

Esse cenário, que tem sido colocado em maior evidência com episódio da crise de 2008, traz consequências para o conjunto da sociedade e reafirma a importância do debate sobre novos modelos de desenvolvimento como tópico essencial na agenda global. Para Lopes, Sachs e Dowbor (2010, p.15), “não haverá tranquilidade no planeta enquanto a economia for organizada em função de um terço da população mundial”.

---

<sup>41</sup> Liberdade de iniciativa econômica, não se confunde com liberdade de cidadania. Um indivíduo que sobrevive com menos de US\$ 1,00 por dia e que não tem educação, não possui liberdade, afirma Sen (2000). Os trabalhos de Sen (2000) e Dowbor (2001) tratam do assunto pormenorizadamente.

<sup>42</sup> Pode ser entendido como a impossibilidade, muito característica das sociedades medievais, de o indivíduo galgar classes sociais consideradas superiores uma vez que tenha nascido em classes consideradas menos nobres. Em uma sociedade marcada pelo determinismo, um sujeito que nasce pobre, morrerá como tal. O fim do determinismo social é apontado por muitos autores como uma das principais conquistas que o modo de vida capitalista nos proporcionou. Segundo esta corrente, no capitalismo qualquer pessoa tem a possibilidade de transformar suas condições de vida por meio do trabalho.

<sup>43</sup> Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005/>.

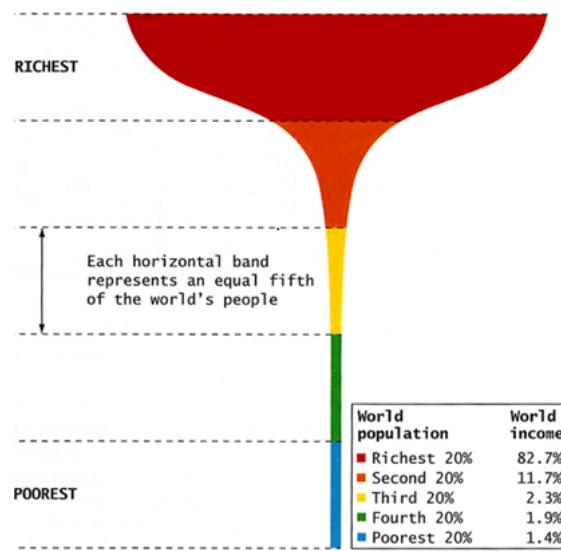
<sup>44</sup> *The next 4 billion*: documento do Banco Mundial que avalia em 4 milhões, o número de pessoas que estão fora dos benefícios da globalização. São quatro bilhões de pessoas reduzidas à pobreza ou miséria.

Para Dowbor (2001), nós vivemos um modelo que gerou uma profunda clivagem entre quem efetivamente produz e quem é remunerado. E isso não se refere apenas ao trabalhador, mas ao empresário que investe seu capital em produção e gera empregos. Em grande medida, essa situação decorre das proporções que tomou o sistema de especulação financeira internacional, que se fortaleceu com o próprio consentimento ou omissão do governo e da sociedade, como podemos confirmar no episódio do aporte de quatro trilhões de dólares para salvar os especuladores em falência na crise de 2008 “sob a chantagem real de que podem nos afundar a todos, de tanto poder que acumularam”, já que 75% das aplicações especulativas no mundo são manejadas por 66 grupos transnacionais. (DOWBOR, 2001, p.29).

### BOX 1 – A distribuição de renda no mundo

O Gráfico 1, retirado do Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (1992), conhecido como a taça de champanhe, revela o fosso de desigualdade alcançada nas últimas décadas no mundo. Cada uma das bandas traçadas representa uma quinta parte (20%) da população mundial e as áreas preenchidas por cores correspondem ao total de riqueza apropriada por cada uma destas porções populacionais. A primeira camada representa os 20% mais ricos do globo, que tinha a propriedade de 82,7% de toda renda produzida em 1992. Em contraste, a última banda apresenta os 20% mais pobres, que compartilham 1,4% dessa riqueza. Os 40% mais pobres, por sua vez, não possuem mais que 2,3%. A atualização deste gráfico não foi realizada, mas os similares, apresentados em relatórios posteriores mostram que as mudanças em termos de desigualdade foram pouco relevantes na última década.

Gráfico 1 - Distribuição de Renda no Mundo



Fonte: *UNDP. Human Development Report, 1992*.

O Quadro 1, mostra a distância existente entre as nações em relação aos indicadores de renda, expectativa de vida, escolaridade e mortalidade infantil. O Banco Mundial divide 215 países em categorias baseadas no nível de renda (alta, média-alta, média-baixa e baixa) a fim de observar como se comportam os indicadores de desenvolvimento humana em cada categoria. Os dados, referentes ao ano de 2010, confirmam o exposto na taça de champanhe, reafirmando as diferenças socioeconômicas existentes entre países de alta renda como Estados Unidos, Canadá e Polônia e países de baixa renda como Bangladesh, Camboja e Quênia, por exemplo.

Quadro 1 - Perfil dos Países segundo Categorias de Renda do Banco Mundial

Profiles of Countries by World Bank Income Categories								
Income categories	Income classification criteria: gross national income per capita in 2009 (US\$)*	Number of countries	Country examples	Total population	Average income in 2010 (constant PPP 2005 international \$)	Secondary school enrolment rate, 2010**	Life expectancy at birth (years, 2009)	Infant mortality rate (per 1,000 live births, 2009)
High-income countries (rich countries)	Higher than \$12,276	70	Canada, Poland, U.S.	1.1 billion	\$33,232	100%	79.8	5.8
Upper-middle-income countries	\$3,976 to \$12,275	54	Brazil, China, Russia	2.5 billion	\$8,731	90%	71.5	17.5
Lower-middle-income countries	\$1,006 to \$3,975	56	Guatemala, India, Nigeria	2.5 billion	\$3,287	64%	64.8	51.7
Low-income countries (poor countries)	\$1,005 or less	35	Bangladesh, Cambodia, Kenya	817 million	\$1,099	39%	57.5	76.5

\*The World Bank calculates gross national income using the Atlas conversion factor, which reduces the impact of exchange rate fluctuations when comparing national incomes across different countries.  
\*\*Ratio of enrolment in secondary school (regardless of age) to the population of the age group that corresponds to that level of education.

Source: World Bank, World Development Indicators; The Conference Board of Canada.

Fonte: *World Bank, World Development Indicators, 2010*.

A crise financeira de 2008 vem sendo descrita por alguns autores<sup>45</sup> como uma importante oportunidade histórica, a exemplo das crises de 1929 e de 1939-1945, onde o mundo saiu de certo estado de inércia e fez emergir uma nova proposta mundial. Em geral, um Estado mais presente na regulação do mercado em âmbito interno, o aumento da humanização do sistema por meio de políticas sociais e um mínimo de governança e regulação internacional com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), para citar alguns exemplos. (SINGER; DOWBOR; CACCIA BAVA, 2009; DOWBOR; SACHS; LOPES, 2010).

A oportunidade visualizada por esses estudiosos está no uso da força política gerada pela crise de 2008 a partir dos sérios questionamentos imprimidos ao modelo, do caos financeiro que está atingindo os produtores efetivos de bens e serviços, além dos poupadores de classe média e alta (o que atinge o povo em geral) para reverter esse jogo global que atua em um espaço de “desgoverno”. O ‘internacional’ é um espaço onde não há governo ou efetiva regulação, esse vazio institucional acaba sendo a morada de fenômenos como a especulação financeira, a pesca internacional predatória, o tráfico internacional de drogas, armas, órgãos e mulheres, onde nenhum país pode chegar e controlar sozinho. (DOWBOR, 2008).

A esses desajustes econômicos estruturais, que se refletem em dilemas sociais, unem-se as inúmeras demonstrações dos limites ambientais que o planeta vem encontrando. Embora haja correntes que ainda questionem a validade metodológica de algumas pesquisas, parecem-nos mais consensuais as linhas que apontam o esgotamento ambiental em curso, mesmo porque a degradação é um fenômeno observável em muitos dos nossos espaços de vida.

Como observam Dowbor, Sachs e Lopes (2010), o acesso *online* às mais diversas pesquisas científicas do mundo nos permitem confrontar os dados sobre as mudanças ambientais globais (como o efeito estufa, as alterações na camada de ozônio, a degradação dos recursos hídricos e a perda de bio e biodiversidade) alertando-nos da magnitude do

---

<sup>45</sup> As obra “Crises e Oportunidades em tempos de mudança” (DOWBOR, SACHS e LOPES, 2010), e “Crise como oportunidade”, resultante do Ciclo de Seminários “Perspectivas do desenvolvimento brasileiro”, promovidos pelo IPEA (SINGER, DOWBOR e CACCIA BAVA, 2009) e outros inserem essa crise no contexto histórico internacional entendendo que seja uma oportunidade de se colocar as cartas na mesa com os mais importantes tomadores de decisão mundiais (corporações e chefes de Estado) e organismos de união multilaterais como a ONU para pensar e traçar as estratégias e metas de um novo modelo de desenvolvimento.

problema e mostrando-nos que o futuro ameaçador apresentado no *Limits of Growth*<sup>46</sup>, em 1972, deixou de ser uma ameaça vaga.

A visão ecologista da relação homem-natureza enfatiza que os homens são parte integrante do ecossistema. A disseminação dessa visão é basilar para a necessária transição paradigmática em nosso tempo, já que nos ensina a substituir a ideia predatória de “homem-proprietário da natureza” para a visão de “homem como parte da natureza”. Nesse caso, a relação é simbiótica e se caracteriza como uma coevolução harmoniosa em substituição ao uso destrutivo das fontes de vida. “Ser ecologista, é ser humanista”, diz Lipietz (1991).

Enquanto isso, no contexto político, conforme Vieira (2001), o quadro é de disseminação de uma “consciência ecológica” e proliferação das declarações diplomáticas contrastando com a flagrante incapacidade da maior parte das nações e organismos internacionais de fazer frente à natureza global da questão.

Com a dimensão das ameaças temos de colocar em nosso horizonte ações que assegurem a sobrevivência das espécies na terra e mares e as condições para manutenção da própria reprodução social. Definir agendas, estratégias, propósitos. Há um desafio ético também: “parar de nos admirarmos com as fortunas dos bilionários como se fossem símbolos de sucesso”. (DOWBOR, SACHS e LOPES, 2010, p.59). A ética precisa estar centrada no que as pessoas conseguem individual ou institucionalmente contribuir para melhorar a vida, o planeta e não pelo que conseguem arrancar na construção de fortunas que, em geral, escondem seus custos sociais e ambientais. (DOWBOR, SACHS e LOPES, 2010).

Se, por um lado, o avanço tecnológico sem precedentes nos dá esperança de solucionar muitos problemas globais e locais, por outro, nós temos um vácuo político-institucional, local e global, (LOPES, SACHS E DOWBOR; SALM, 1991) incapaz de colocar todo conhecimento que construímos a serviço da redução das desigualdades sociais obscenas e dos sinais de esgotamento do nosso ecossistema que limitarão a vida humana (começando pelos pobres).

---

<sup>46</sup> Relatório encomendado pelo Clube de Roma (grupo de empresários e cientistas preocupados com questões humanitárias e ambientais) em 1972, de autoria de Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers e William W. Behrens III. O relatório apresentou dados e resultou em algumas previsões para as próximas décadas sobre as graves consequências, já considerados em curso à época, do rápido crescimento populacional e industrial e da relação predatória entre o homem e o ecossistema. Naquele momento o relatório foi classificado como excessivamente alarmante. Atualmente, não mais.

As forças progressistas têm se concentrado em elaborar modelos produtivos mais eficientes, quando o lado verdadeiramente doente e insustentável do processo é o lado cultural no sentido amplo. (DOWBOR, 2001, p. 240).

Tivemos inúmeras tentativas de consertos do sistema, sem mexer na sua lógica (Dowbor, 2009). Mas a crise financeira, escancarando a perversidade social produzida pelo sistema financeiro internacional e as inúmeras pesquisas produzidas ao redor do mundo sobre a questão ambiental, que “atinge em cheio os mais pobres” (NAÇÕES UNIDAS, 2010) abre espaço para que se coloquem à mesa os dois grandes desafios do planeta: a desigualdade e o drama ambiental (NAÇÕES UNIDAS, 2011; DOWBOR 2008; DOWBOR, SACHS e LOPES, 2010). É uma oportunidade de se resgatar a dimensão pública do Estado (aquele que não está atrelada ao poder econômico) e de resgatar o espaço da sociedade civil na esfera pública.

O desafio, para Dowbor (2001), está em duas instâncias: uma no local e a outra na global (desgoverno). O local ainda tem pouca capacidade e o global é ainda mais complicado pela conjunção de grandes forças que implica. Fomentar o desenvolvimento do local é o que está mais perto de nossas mãos. E, parece bem possível, que começando por melhorar o local, melhoremos o global.

Queremos menos Estado e mais setor público. [...] Queremos também um setor privado eficiente e que funcione, mas queremos, sobretudo, [...] que ambos estejam controlados pela sociedade. A crescente participação da sociedade civil organizada está permitindo a recuperação dessa lógica. Provavelmente da mais profunda mudança de filosofia de regulação social desde a antiguidade”. (DOWBOR, 2011).

### 2.1.3 Em busca de Alternativas

A percepção sobre essa “crise de projeto” e suas consequências tem estimulado a construção de novas abordagens teóricas que redefinem o sentido de desenvolvimento. Com isso, passamos a viver uma época de transição onde ainda prevalece o modelo tradicional de desenvolvimento (podemos chamá-lo de capitalismo financeiro?), mas também onde começam a se delinear novos modelos, orientados por novas e mais amplas bases ontológicas e epistemológicas.

Deheinzelin (2009), em uma perspectiva kuhniana, diz que nós evoluímos em saltos e, não por acaso, estamos no meio de um deles. Um salto enorme que marca a transição de

séculos (milênios?) em que a centralidade da vida esteve organizada em torno do material, tangível, para uma época em que o intangível desempenha um papel cada vez mais central.

Deheinzelin (2009) e Salm (1991) dizem que este é um momento de crise em que se esgotam recursos como terra, petróleo, ouro etc., uma vez que são finitos e isso é diretamente proporcional à valorização do potencial que os recursos intangíveis oferecem. Tecnologia, criatividade, cultura, inovação são recursos infinitos e podem ser o caminho para modelos sociais mais inclusivos, baseados, sobretudo, na cooperação. Eles têm enorme potencial para delinear aquilo que a primeira autora chama de “economia da abundância”, porque se baseia em recursos infinitos e elásticos e não mais na escassez.

Para Dowbor (1991, p.12), o debate ainda está muito centrado na “propriedade dos meios de produção porque ainda temos dificuldade de assimilar o imenso deslocamento dos grandes eixos produtivos tradicionais para a área social e de serviços em geral.”. Nesses campos não são os meios de produção tradicionais que determinam quem terá o controle e o acesso do mercado. A informação, a inserção nas redes interativas e a gestão democrática são mais importantes que o título de propriedade.

Isso se coaduna com a transição paradigmática apontada por Dowbor (2001) onde passamos gradualmente de uma pirâmide vertical e autoritária herdada do direito romano e retransmitida pela estrutura da igreja tradicional para o conceito de redes interativas de uma sociedade muito mais horizontal.

Esse salto paradigmático percebido por Deheinzelin (2009) e Dowbor (2001), no dizer de Guerreiro Ramos (1989), Salm (1993), e Gunderson e Holling (2002), é fruto de limites que o presente está impondo sobre o futuro. Esses limites estão moldando novos valores e crenças sobre os quais estão se construindo os paradigmas que marcam os novos tempos.

A ação humana baseada no paradigma econômico<sup>47</sup> está sendo confinada por múltiplas restrições, entre elas: os limites ecológicos ao crescimento material, a relação predadora do homem com meio ambiente (VIEIRA, 2009), a persistente assimetria aguda entre Norte-Sul, os altos índices de exclusão social, miséria e criminalidade, a explosão

---

<sup>47</sup> Paradigma Econômico: conjunto de valores e crenças que valorizam o mercado como centro da vida e cuja racionalidade economicista invade as demais esferas da vida. A partir da Revolução Industrial alguns cientistas como Polanyi (2001) e Guerreiro Ramos (1989) observam um processo de descolamento do mercado (dimensão econômica) em relação à esfera social, cultural etc.. O mercado passa a ser uma dimensão isolada e se destacar hierarquicamente em relação às demais esferas. Ver: RAMOS, Alberto Guerreiro. *A Nova Ciência das Organizações*. São Paulo: FGV, 1989.

demográfica, a ineficiência e excessiva burocratização do Estado e o sistema financeiro baseado na especulação e negligência (HENDERSON, 2006).

A construção de novos estilos de desenvolvimento que levem em conta os limites apresentados, passa pela assimilação de alguns pressupostos pelo conjunto da sociedade. A maior parte deles já emerge como valores (quem sabe como virtudes da pós-modernidade?) e vem ampliando seus espaços. Entre eles: (i) a consciência e engajamento político maior na produção e proteção dos espaços de vida e em prol da aplicação do conhecimento na solução dos problemas humanos; (ii) visão institucional menos centrada em pirâmides de autoridades e com mais espaço para as redes, além de espaços de construção de agendas e elaboração de consensos; (iii) um modelo de homem e um estilo de vida multidimensional, (iv) capazes de se adaptar a uma co-evolução com a natureza e, por fim, (v) o desenvolvimento da consciência de que o objetivo do desenvolvimento não é a reprodução do mercado ou de qualquer outra esfera isoladamente, mas sim, a qualidade de vida e a felicidade humana (DOWBOR, 2001; DEHEINZELIN, 2009; VIEIRA, 2010).

Morin (2002) diz que a humanidade sofre de um subdesenvolvimento psíquico, moral e afetivo. As pessoas têm dificuldades de encontrar respostas às suas necessidades de comunicação humana, amor e comunidade dentro da lógica da “vida cronometrada pelo tempo de produção [...] e reduzida em sua complexidade ética, estética e efetiva” (MORIN, 2007). Para Dowbor (2001), a mesma opção que centra nossa ação no modo de produção e não no modo de vida, impõe uma racionalidade que isola nossas dimensões afetivas, artísticas, espirituais do processo de construção da sociedade. A centralidade no modo de produção, ao invés do “modo de vida” deforma e desarticula, nos estimula a negligenciar, oprimir as nossas dimensões humanas.

Novos modelos são necessários e estão sendo delineados e propagados por meio, sobretudo, de experiências locais. A preocupação com a multidimensionalidade, a sustentabilidade e o resgate das dimensões humana e comunitária tem aparecido em grande parte delas, buscando contrapesar as deficiências e clivagens presentes nos modelos tradicionais.

Conforme mostra Kanashiro (2010) a temática da sustentabilidade e dos novos modelos de desenvolvimento tem marcado a produção científica nas mais distintas tradições teóricas e disciplinares, das ciências sociais às exatas. Também tornou-se recorrente no discurso político e corporativo. No entanto, a dimensão da prática ainda se ressente de metas e normas mais claras. Como veremos na próxima sessão, modelos de desenvolvimento sustentável desdobrados em estratégias de ação realistas já existem. O

Ecodesenvolvimento trazido por Sachs (2000) é um destes modelos. A dimensão técnica da sustentabilidade dos territórios avança com rapidez, já ocupando patamares avançados. Resta a dimensão política, a dimensão da ação, da articulação e da convergência de interesses como o principal desafio neste campo.

## 2.2 RUMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA VISÃO MULTIDIMENSIONAL

Entre o pólo da continuidade liberal-produtivista e o pólo do rompimento severo com o paradigma economicista floresce uma ampla base de conceitos, correntes e modelos de desenvolvimento que, embora imprimam difusão ao campo, expressam a extensão que as ciências sociais do desenvolvimento vêm alcançando a fim de preparar as bases para a ação política dentro de um novo paradigma; multidimensional.

É importante destacar, nesse ínterim, que o termo “desenvolvimento sustentável” é genérico e, sob ele, cabem diversas definições que se distinguem quanto ao significado atribuído ao “sustentável”. Neste trabalho, a concepção de “desenvolvimento sustentável” eleita é a de Ecodesenvolvimento, pioneira nas discussões globais sobre modelos alternativos e alvo de uma série de aperfeiçoamentos, resultantes, sobretudo, do engajamento de Ignacy Sachs<sup>48</sup> à frente do *Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement* (CIRED) em Paris (VIEIRA, RAUD e MORAES, 2011). A seguir exporemos esse concito e suas dimensões constitutivas.

### 2.2.1 A Vastidão Epistemológica do Desenvolvimento Sustentável: entre o Relatório de Brundtland e o Crescimento Zero

Os autores que se empenham no estudo da sustentabilidade são uníssonos na compreensão de que estão tratando de um campo vasto. Não há uma definição única nem hegemônica de “desenvolvimento sustentável”. Em termos de consenso, o que mais se destaca é o conceito disseminado pelo Relatório de Brundtland, “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD),

---

<sup>48</sup> Para Vieira, Raud e Moraes (2011), Sachs pode ser considerado um dos autores pioneiros no reconhecimento de que a crise do meio ambiente constitui uma expressão particularmente virulenta das contradições fundamentais embutidas nos estilos de desenvolvimento contemporâneos. Toda a sua obra de economista aberto a diferentes tradições disciplinares no campo das ciências humanas e sociais confluí no sentido de ressaltar a multidimensionalidade do fenômeno do desenvolvimento e questionar as modalidades usuais - rígidas, reducionistas e tecnocráticas - de se pensá-la e considerá-la no contexto das políticas públicas.

lançado em 1987, que alcançou ampla capacidade de aceitação e “entrada” no discurso e agenda internacional.

No Relatório, sustentabilidade é definida como a “capacidade de satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991). Junta-se a isso uma série de medidas estruturantes para promover esse desenvolvimento, como a redução do consumo de energia, a garantia do atendimento às necessidades básicas da população (água, alimentos, energia, saúde, escola e moradia), a limitação ao crescimento populacional, a preservação dos ecossistemas e o fomento às tecnologias limpas.

Embora tenha sido um conceito amplamente aceito, o conteúdo de Brundtland é “considerado por diversos autores como menos transformador, em termos ideológicos, e como mais coerente com a nova ordem econômica internacional” (ANDION, 2007, p.78). Além disso, pode ser visto como uma amenização da concepção de um conceito anterior criado por Mauricie Strong<sup>49</sup> e aperfeiçoado Ignacy Sachs, denominado Ecodesenvolvimento, orientado, sobretudo, para responder aos dilemas da desigualdade social e dos limites ambientais evidenciados nos relatórios internacionais. No Ecodesenvolvimento as esferas social, econômica, política e ambiental são pensadas em consonância e de forma interdependente. A crítica central a Brundtland está justamente na não-mudança paradigmática. Segundo os autores citados, o paradigma econômico, algoz da sustentabilidade e responsável maior pelas ameaças socioambientais, não é suficientemente questionado e enfrentado no seu conteúdo (ANDION, 2007).

Renunciando à tarefa de um tratamento analítico extenso das divergências entre as diferentes acepções, esse estudo se concentra em reconstruir o caminho histórico da abordagem do Ecodesenvolvimento, elaborada no contexto de preparação para a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente (1972) e como parte das iniciativas de criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). (VIEIRA, 2001). Mas, a fim de demonstrar a vastidão epistemológica que circunda o Ecodesenvolvimento, utilizamos a classificação realizada por Andion (2007), BOX 2, onde são identificados três grandes orientações no debate da sustentabilidade, que refletem visões distintas

---

<sup>49</sup> Cientista e Secretário Geral da Conferência de Estocolmo (1972).

relacionadas a aspectos como o meio-ambiente<sup>50</sup>, relação ser humano-natureza, relação entre desenvolvimento e crescimento, entre outros.

As categorias levantadas por Andion (2007) diferenciam-se, inicialmente, por sua visão em relação ao nível necessário de sustentabilidade incorporado pelos modelos. Há abordagens como a *deep ecology*, mais radicais em relação ao meio ambiente, que defendem a interferência mínima ou nula ao meio ambiente (abordagens da sustentabilidade forte, biocêntricas), as abordagens menos restritivas em relação à questão ambiental (abordagens da sustentabilidade fraca, antropocêntricas) e as abordagens coevolutivas, que defendem a preservação ambiental aliada à não-submissão do homem à natureza, resultando em um desenvolvimento equilibrado entre homem e ecossistema. As correntes coevolutivas também são classificadas como de sustentabilidade forte. Nela se enquadra o Ecodesenvolvimento, que promove uma relação simbiótica entre homem e ecossistema.

#### BOX 2 – Orientações das Correntes de Desenvolvimento Sustentável

(i) **Orientação de limitação ao crescimento econômico:** representada pelas propostas do Clube de Roma (MEADOWS *et al.*, 1972) e da *deep ecology*, expressando os ideais mais críticos ao paradigma econômico por conta das ameaças ambientais sem precedentes (no caso do Clube de Roma) e embasado em uma visão de não-hierarquia e não-domínio entre o homem e as outras formas de vida;

(ii) **Orientação do ser-humano-no-ecossistema:** representada pelas abordagens do Ecodesenvolvimento (SACHS, 1980, 1986, 1997, 2000 e VIEIRA, 2001), do Desenvolvimento Durável (PASSET, 1979, 1992), complementada pelos estudos mais recentes no campo das ciências ambientais (VAILLANCOURT, 1995; JOLLIVET; PAVÉ, 1997; BERKES; FOLKES, 1998; BERKES; COLDING; FOLKE, 2003), que advogam uma relação coevolutiva entre homem e meio ambiente ao entenderem que o homem é parte integrante e dependente da natureza. Essa orientação não propõe o não-crescimento, mas um desenvolvimento social, ambiental e politicamente equilibrado, visando, sobretudo, a reversão do quadro global de destruição ecológica e desigualdade social apresentado nos relatórios socioambientais das últimas décadas. O cerne do debate se desloca do crescimento econômico para a qualidade de vida;

(iii) **Orientação do crescimento econômico sustentável:** representada de forma extrema pelas propostas dos autores neoclássicos (PEZZEY, 1989) e de forma mais branda pela escola de Londres (PEARCE; MARKANDYA; BARBIER, 1989) e pelo conceito de desenvolvimento sustentável divulgado pelo Relatório *Brundtland*. Essa orientação insere os dilemas da ameaça climática e da desigualdade social, mas suas propostas são consideradas incrementalistas pelas demais orientações, já que não propõe ajustes e mudanças paradigmáticas nas concepções de desenvolvimento. Essa orientação é a que possui maior entrada nos discursos políticos e corporativos e o conceito de *Brundtland* é o mais popular.

Fonte: Andion (2007, p.61).

<sup>50</sup> Jollivet & Pavé (1992) conceituam Meio Ambiente como o conjunto de componentes físico-químicos e biológicos, associado a fatores socioculturais suscetíveis de afetar, direta ou indiretamente, a curto ou longo prazos, os seres vivos e as atividades humanas no âmbito globalizante da ecosfera.

## 2.2.2 Delimitando a noção de Ecodesenvolvimento

O conceito de Ecodesenvolvimento emerge na confluência das primeiras análises sistêmicas sobre os limites do crescimento material produzidas pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), liderados por Donella e Dennis Meadows, por encomenda do Clube de Roma e dos trabalhos de preparação para a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente<sup>51</sup>, em Estocolmo, Suécia, em 1972. Esse pode ser considerado o período histórico que acende o debate crítico em torno das atuais concepções sobre a eficácia, os objetivos e as formas de avaliação do desenvolvimento, que passam a ser questionados por uma nova lógica. (SACHS, 1993; VIEIRA, 2010).

Neste contexto, segundo Vieira (2001), o modelo de desenvolvimento praticado, sobretudo, desde o pós-guerra é questionado por três vias principais: (1) a dos objetivos, sobre a qual recai a crítica de um sistema que tem no crescimento um propósito em si<sup>52</sup>; (2) a da estratégia de planejamento, construído no método tecnocrático-autoritário, com o governo e corporações assumindo o papel cabível à sociedade civil e (3) dos critérios de avaliação, retirados eminentemente da análise econômica quantitativa, negligenciando os custos sociais, ambientais, políticos e éticos da produção e comercialização desregulada.

Sachs (1980, p. 30) entende essas prerrogativas como características de um “mau desenvolvimento”, emerso do mimetismo, da desigualdade social e regional e da destruição do meio ambiente. Daí, o delineamento de um modelo contraposto baseado em três pilares: (i) autonomia nas decisões; (ii) consideração equitativa das necessidades materiais e imateriais de todo e de cada homem começando pela necessidade de se realizar por meio de uma existência que tenha um sentido e um projeto; (iii) prudência ecológica, quer dizer, a busca de um desenvolvimento em harmonia com a natureza. (SACHS, 1980, p.32).

---

<sup>51</sup> Também conhecida como Conferência de Estocolmo, foi a primeira atitude tomada em nível global na tentativa de repensar e organizar a relação homem-meio ambiente. A Convenção foi organizada pela ONU e uniu cientistas e políticos de 113 países e mais de 400 instituições governamentais e não governamentais.

<sup>52</sup> Este fragmento de diálogo retirado da obra *O Pequeno Príncipe*, de Antoine de Saint Exupéry, faz alusão às mesmas críticas sobre os objetivos do desenvolvimentismo questionados na ECO-92: “Pergunta o príncipezinho:

- De que te serve possuir as estrelas?
- Para ser rico.
- E para que te serve ser rico?
- Para comprar outras estrelas!”.

A proposta de Ignacy Sachs com o Ecodesenvolvimento era construir uma “ideia-força capaz de direcionar, de forma criativa, iniciativas de dinamização econômica sensíveis aos fenômenos da degradação do meio ambiente e à marginalização social, cultural e política.” (VIEIRA, 2001, p.6). Tratava-se de uma concepção essencialmente anti-tecnocrática, que notava no resgate do poder político da sociedade grande potencial para um novo desenvolvimento.

Embora tenha nascido de um debate e uma preocupação com o nível global, este conceito, pioneiro no campo da sustentabilidade, nega as soluções explicativas globais enfatizando o papel do local na promoção de uma nova realidade. Assim, o conceito preconiza uma gestão racional dos ecossistemas aliada a um planejamento voltado à valorização dos recursos locais e transformação desses recursos em ativos, ou seja, na utilização efetiva dos potenciais e vocações dos territórios. Há, notadamente, no modelo uma ênfase nas soluções localizadas (embora com princípios comuns), como estratégia para solucionar os grandes dilemas globais.

Destaca-se na abordagem uma preocupação em promover a substituição dos modelos mimético-dependentes adotados pelos países subdesenvolvidos. A tentativa de imitar os países do primeiro mundo, centrar o processo produtivo na exportação de *commodities* e na dependência da tecnologia e do financiamento estrangeiro, é substituído, nessa nova proposta, pelo desenvolvimento orientado prioritariamente pela busca de satisfação de necessidades básicas e pela promoção da autonomia (*self-reliance*) das populações envolvidas no processo. O meio ambiente é identificado e valorizado como recurso a ser ativado de forma sustentável. (SACHS, 1986, 1993 e 2000; VIEIRA, 2001). Em síntese, trata-se da troca de um modelo concentrador e excludente para um modelo desconcentrador e includente (SACHS, 2007).

O Ecodesenvolvimento, também referido como modelo alternativo, também enfatiza o uso da criatividade, o desenvolvimento das capacidades humanas, o *know-how* e demais potencialidades endógenas das comunidades. Também inaugura uma integração entre crescimento econômico e preservação do uso ecologicamente sustentado dos recursos naturais, considerados, até então, possibilidades excludentes. A dicotomia aí presente supunha sempre uma escolha, revelada, mais tarde, ilusória: “ou crescemos ou preservamos”. (VIEIRA, 2001).

Inicialmente, o Ecodesenvolvimento preocupava-se, sobretudo, com os desafios presentes nas zonas rurais dos países em desenvolvimento. Mas, em 1974, essa versão foi reelaborada em texto clássico de Sachs, ampliando seu foco de localização também para o

urbano. Posteriormente, Ignacy Sachs incorporou com mais veemência ao conceito o aspecto político por meio do enfoque do planejamento participativo e de outras formas plurais de intervenção política. Sachs (1980) propõe a harmonização entre iniciativas de dinamização socioeconômica, consolidação e aprofundamento de uma cultura política democrático-participativa, distribuição equitativa do “ter” e gestão “ecologicamente prudente” do meio ambiente (VIEIRA, 2001). “É um jogo de harmonização de aspectos econômicos e ecológicos, que dá grande importância ao planejamento local, rural e urbano e às políticas públicas de articulação das iniciativas dos territórios.”. (SACHS, 1980, p.30). Tudo isso permeado pelos princípios de solidariedade sincrônica (com as gerações atuais) e diacrônica (com as gerações futuras).

O Ecodesenvolvimento que buscamos é equidistante tanto do economicismo quanto do ecologismo. [...] não é uma doutrina, é um instrumento heurístico (um tipo ideal) que permite ao planejador e decisior abordar o desenvolvimento de uma forma mais ampla, baseando-se em uma dupla abertura sobre uma ecologia natural e uma ecologia cultural. O Ecodesenvolvimento será sensível à diversidade de situações e, então, mais ainda ao leque de soluções possíveis. Ele desemboca no planejamento participativo de fato e num reequilíbrio de poder entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, com ênfase na última. Nós não queremos nem explodir a sociedade complexa em ilhas fechadas e nem mesmo um retorno bucólico, dourado, à vida campestre. (SACHS, 1980, p.32).

Segundo Vieira (2001), a Declaração de Cocoyoc (1974) e o Relatório *Que Faire*, da Fundação Dag Hammarskjold apresentado em 1975 na 7ª Conferência Extraordinária das Nações Unidas reatualizaram o modelo esboçado por Sachs, mas sem que o termo Ecodesenvolvimento tenha sido veiculado de forma explícita. Termos como “outro desenvolvimento” e “desenvolvimento endógeno” substituíram o termo original na tentativa de uma proposta menos radical estética e ideologicamente.

Entre 1973 e 1986 o conceito foi ganhando refinamento por meio de uma estrutura conceitual consistente obtida pela equipe interdisciplinar do CIRED, sediado em Paris, liderada por Ignacy Sachs. Entre os achados dessa equipe, destaca-se a definição e exploração das variáveis estratégicas que identificam um estilo de desenvolvimento: (1) a regulação dos padrões de consumo e dos estilos de vida das populações e (2) a regulação de um conjunto de funções produtivas associadas (2.1) a gestão da inovação tecnológica, (2.2) as opções em termos dos produtos a serem gerados pelos sistemas produtivos, (2.3) a organização espacial dos mesmos e (2.4) as modalidades de apropriação, (2.5) uso e gestão de recursos naturais e (2.6) do suprimento energético.

Em 1992, a ECO-92 desempenha o importante papel de amadurecer e popularizar o conceito de desenvolvimento sustentável e as questões ambientais no Brasil e em muitos países, tendo por base as ideias já colocadas pelo Ecodesenvolvimento (REBOUÇAS, 2010). Para Vieira (2001), essa conferência ajudou a confirmar a hipótese de que desenvolvimento e meio ambiente denotam fenômenos interdependentes. Essa noção esteve subjacente desde as primeiras experiências de simulação sobre as tendências e capacidade de carga do planeta, mas ali, encontrou seu lugar cativo entre autoridades de todo mundo e passou a se incluir, ao menos, no discurso político das nações.

O conceito e proposta de Ecodesenvolvimento empreendem um olhar multidimensional à ideia de bem-estar e qualidade de vida, entendendo-os como uma conquista que só pode ser fruto de uma conjugação de fatores: o desenvolvimento das capacidades das pessoas (dimensão social), o dinamismo econômico (dimensão econômica), a prudência ecológica (dimensão ambiental), a valorização cultural (dimensão cultural) e o engajamento político (dimensão política) (SACHS, 1993), como mostra a Figura 1.

Figura 1 - As dimensões do Ecodesenvolvimento



Fonte: a autora (2012).

Em sua obra “Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável”, Sachs (2000), apresenta as dimensões do Ecodesenvolvimento de forma mais detalhada e elenca aquilo que considera os desafios inescapáveis à construção de um desenvolvimento orientado para a sustentabilidade, como mostra o Quadro 2.

A visão sistêmico-complexa é fundamental nesse entendimento, já que trocar a perspectiva positivista fragmentada por uma visão de inteireza, onde tudo é materialmente uma coisa só e todos os sistemas se influenciam mutuamente, ajuda a evitar planejamentos e políticas unidirecionais, que busquem desenvolvimento apenas por meio de estratégias econômicas. No Ecodesenvolvimento todas as dimensões são interdependentes.

A partir dessa visão multidimensional, Sachs (1980, p.31) descreve aquilo que considera os principais desafios à construção do Ecodesenvolvimento no mundo: (i) a modificação dos estilos de vida visando satisfazer as necessidades com redução de desperdício e aumento da produção ecológica; (ii) o “re-desenvolvimento” das atividades econômicas para diminuir os efeitos das concentrações e disparidades regionais; (iii) a redução do gasto de energia e produção de energia renovável; (iv) a pesquisa e escolha de produção e técnica de produção apropriada; (v) e, sobre um plano mais geral, a concepção de um sistema de produção e instituições com sistemas que coloquem ênfase nas complementaridades (sair da lógica setorial para a de complementaridade produtiva).

Quadro 2 - Dimensões e Critérios de sustentabilidade no Ecodesenvolvimento

Dimensão	Critérios de sustentabilidade
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcance de um patamar razoável de homogeneidade social;</li> <li>- distribuição de renda justa;</li> <li>- emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente;</li> <li>- igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.</li> </ul>
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre tradição e inovação);</li> <li>- capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis de modelos externos);</li> <li>- autoconfiança combinada com abertura para o mundo.</li> </ul>
Ecológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis;</li> <li>- limitação do uso de recursos não-renováveis.</li> </ul>
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;</li> </ul>
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público;</li> <li>- melhoria do ambiente urbano;</li> <li>- superação das disparidades inter regionais;</li> <li>- estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento).</li> </ul>
Econômico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado;</li> <li>- segurança alimentar;</li> <li>- capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica;</li> <li>- inserção soberana internacional.</li> </ul>
Política (nacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos;</li> <li>- desenvolvimento da capacidade do Estado implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores;</li> <li>- um nível razoável de coesão social.</li> </ul>

Continua...

Dimensão	Critérios de sustentabilidade
Política (internacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eficácia do sistema de prevenção de guerra da ONU, na garantia da e promoção da cooperação internacional;</li> <li>- um pacote Norte-Sul de codesenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento das responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco);</li> <li>- controle institucional efetivo do sistema financeiro internacional e de negócios;</li> <li>- controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da realidade;</li> <li>- sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de <i>commodity</i> da ciência e tecnologia, também como propriedade comum da humanidade.</li> </ul>

Fonte: SACHS (2000, p.85-87).

Entre esses desafios, Vieira (2001) chama atenção para a busca de novos instrumentos de política que favoreçam a interação politicamente eficaz entre a esfera da pesquisa científica e a esfera da ação planejadora de corte participativo – nos moldes da abordagem de “pesquisa-ação” expressa, por exemplo, nos trabalhos de Thiollent (1985) e de Andion (2007)<sup>53</sup>. Os estudos desenvolvidos no CIRED<sup>54</sup> e na FIPAD<sup>55</sup> reconhecem que o êxito na concepção e implementação de estratégias alternativas dependerá diretamente da capacidade de se promover a experimentação com novos e efetivos “sistemas” de planejamento. Esta engenharia socioinstitucional prevê um esforço coordenado e de longo prazo de pesquisa inter e transdisciplinar, orientada para a ação. (VIEIRA, 2001).

A inovação tecnológica também oferece um espaço privilegiado para a viabilização das alternativas sustentáveis. Nesse campo há um papel cativo do Estado, enquanto gerador de incentivos nesta área e um papel fundamental da sociedade civil e instâncias democráticas na sua valorização e inclusão na agenda política. O desafio envolve a concepção e implementação de sistemas tecnológicos compatíveis com as peculiaridades de cada contexto sócio-histórico-ecológico.

Segundo o princípio do “pluralismo tecnológico”, uma ampla variedade das chamadas ecotécnicas poderá induzir uma utilização mais equilibrada das inovações científicas de ponta e do conhecimento tradicional das populações. A prioridade recai nas esferas da produção de alimentos, energia, e materiais

<sup>53</sup> O envolvimento sinérgico da sociedade civil organizada é julgado essencial na definição e na articulação política de necessidades coletivas, na identificação de potencialidades econômicas em cada contexto socioecológico e na organização do trabalho de gestão dessas potencialidades. (VIEIRA, 2001, p.13).

<sup>54</sup> Centro Internacional de Pesquisas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

<sup>55</sup> Fundação Internacional por um Outro Desenvolvimento.

de construção, além da geração de formas criativas de industrialização descentralizada de recursos renováveis e da implantação de programas intensivos em mão-de-obra para fins de conservação e restauração ambiental. Ganhos adicionais no esforço de contenção dos processos predatórios poderão ser obtidos, além disso, graças a uma localização mais adequada das atividades agrícolas, industriais e terciárias – sempre em consonância com a avaliação da capacidade de carga dos ecossistemas. Isto incluiria propostas de novos sistemas produtivos capazes de fazer uso da mais ampla gama possível de complementaridades entre diferentes atividades. (VIEIRA, 2001, p.12).

Sachs (1980) enfatiza, ainda, o papel estratégico do Estado na promoção do Ecodesenvolvimento aportando recursos catalíticos que não podem ser achados no nível local e instrumentalizando as preferências em matérias de política de ordenamento territorial, energético e de recursos naturais, medidas fiscais e financeiras, uma política seletiva de compras da parte das organizações públicas (como merenda escolar orgânica) e alocação de fundos para pesquisa.

A integração, ao mesmo tempo, horizontal (entre setores) e vertical (entre níveis de governo) dos esforços para o Ecodesenvolvimento poderia ter a forma de programas-contratos plurianuais de desenvolvimento local negociados entre os atores sociais implicados incluindo as diversas escalas do poder público. [...] o Ecodesenvolvimento desemboca, assim, na proposta de um planejamento participativo contratual e contextual. (SACHS, 1980).

Os estudos do Ecodesenvolvimento, em particular, e do desenvolvimento sustentável, de forma geral, ganharam inúmeros adeptos por todo mundo. Essa multiplicidade de atores no campo produziu um modelo heurístico com alto nível de orientação prática. São incontáveis experiências e experimentos acrescentando níveis maiores de detalhamento e aperfeiçoando o modelo e suas estratégias e realizando o necessário engajamento entre teoria e prática.

As dimensões e orientações produzidas pela escola ecodesenvolvimentista estiveram presentes em todas as fases da elaboração do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS). Suas diretrizes e orientações práticas foram resgatadas, sobretudo, nas fases de construção de indicadores, nas quais se tentou elaborar uma matriz avaliativa minimamente coerente com um projeto de desenvolvimento multidimensional e sustentável, apesar das enormes limitações em termos de disponibilidade de dados. No capítulo 3, que apresenta o Sistema, veremos o resultado do que pode ser visto como a aplicação de um modelo heurístico na elaboração de um sistema que mede desenvolvimento.

### 2.2.3 Política: a dimensão integradora do desenvolvimento

A questão política, fundamental ao Ecodesenvolvimento, mas nem sempre enfatizada na retórica da sustentabilidade, recebe atenção especial neste trabalho. Primeiro porque se constitui na dimensão integradora das demais esferas de um sistema sociocultural<sup>56</sup>, sendo vista como a força propulsora que viabiliza e objetiva aquilo que foi definido nas demais dimensões.

Segundo, porque sem ação política e institucionalidade restariam os mecanismos do mercado (a mão invisível?) atuando sozinhos. O mesmo mercado que, sem regulação suficiente, produziu crescimento econômico com efeitos colaterais graves como a miséria e a devastação ecológica. Sem ação política e algum grau de institucionalização, não há sustentabilidade, que implica planejamento e concertação.

Uma sociedade sem política é como uma “não-sociedade” (CASTORÍADIS, 1999). É uma coletividade ainda presa à “sombra da caverna”, que apenas faz suas escolhas baseada em uma agenda de opções igualmente alheia à sua concertação, em parte pelas dificuldades de acesso e instrumentos democráticos fisiológicos, em parte pela própria negligência social. Essa agenda, sobre a qual discute Baumann (2002), com exceção de raras civilizações como a grega, já foi monopolizada por Estados monárquicos e totalitários, pela Igreja e atualmente é liderada, em grande medida, pelo mercado, altamente infiltrado nas arenas político-institucionais por meio dos interesses das corporações, “que fazem seus próprios políticos” (DOWBOR, 2004, p.15).

Mas a guinada para um novo modelo de desenvolvimento, de base sustentável e, portanto, multidimensional, dificilmente poderá ser concebida sem que os discursos e debates sejam acompanhadas por um movimento prolífero, de baixo para cima, demonstrado na forma de engajamento político (sobretudo nos países subdesenvolvidos, ainda em regimes autoritários ou adaptando-se às novas democracias) e no uso político do consumo<sup>57</sup> de forma a configurar uma nova relação entre Estado, mercado e sociedade civil. Como coloca Dowbor (2004):

---

<sup>56</sup> Um sistema sociocultural, segundo Bunge (1989), designa um conjunto de quatro componentes interdependentes e abertos ao meio ambiente. Estes elementos são denominados, respectivamente, subsistemas biológico, econômico, político e cultural.

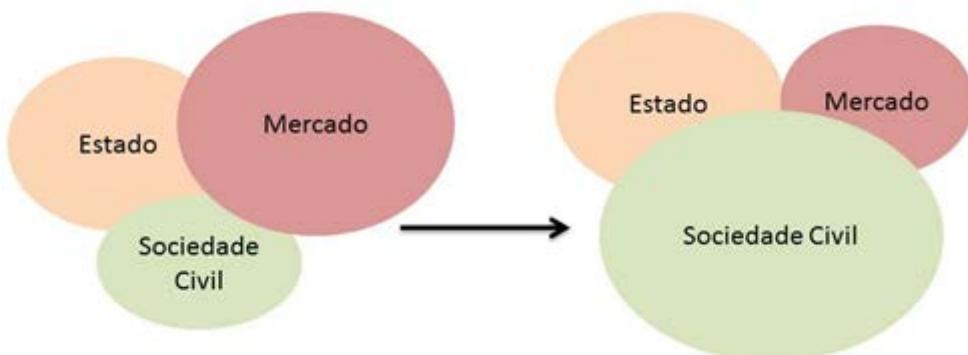
<sup>57</sup> Refere-se a um consumo consciente, que leva em consideração as origens do produto/serviço que está sendo adquirido. A idéia básica do é transformar o ato de consumo em uma prática permanente de cidadania. O objetivo de consumo, quando consciente, extrapola o atendimento de necessidades individuais e leva em conta seus reflexos na sociedade, economia e meio ambiente. E os reflexos podem

Não é apenas a relação entre Estado e sociedade que precisa ser reestruturada (e parece que já está sendo), mas a relação da sociedade com as macro-instituições públicas e privadas que tomam grande parte das decisões coletivas relevantes, que, de fato, nos dirigem. (DOWBOR, 1994, p.39).

No Ecodesenvolvimento, o poder decisório, que hoje se concentra principalmente nos laços fortes existentes entre Estado e mercado, com ênfase no último, exige um rearranjo baseado na expansão da organização e articulação da sociedade civil, atribuindo a ela um maior poder decisório capaz de influenciar com mais força tanto o Estado quanto o mercado.

O que percebemos atualmente é um forte entrelaçamento entre Estado e mercado concomitante a uma ainda fraca relação entre Estado e sociedade civil. Nos novos modelos de desenvolvimento, o propósito da dimensão política é transformar esse modelo por meio da expansão do poder da sociedade civil e da aproximação entre Estado e sociedade, ao mesmo tempo em que o mercado esteja mais submerso a ambos como mostra a Figura 2. O voto e o consumo são algumas das ferramentas com as quais podemos iniciar mudanças.

Figura 2 - A mudança de relação entre Estado, mercado e sociedade



Fonte: a autora (2012).

De modo geral e sem citações de referência, embora haja inúmeras, podemos dizer que o mercado caminha para onde estiver a demanda. E, os representantes políticos; para onde estiver a aprovação eleitoral. Se for assim, é o mercado e o Estado/governos que

---

ser positivos ou negativos. Ao comprar produtos de uma empresa que utiliza trabalho escravo, por exemplo, o consumidor financia essa prática abominável. Por outro lado, se comprar alimentos orgânicos ou de comércio justo, contribuirá com setor da economia que não utiliza substâncias tóxicas em sua produção e que não agride o meio ambiente. Aquela velha prática de “lavar as mãos”, de encontrar um culpado pelas mazelas do mundo, é inválida no consumo consciente. Se algo está errado, todos têm uma parcela de responsabilidade. Disponível em: <http://www2.ipasgo.go.gov.br/site/arquivos/Principal/O que %C3%A9 consumo consciente.pdf>.

seguem a sociedade civil e não o contrário. Se os cidadãos-consumidores imprimirem novos padrões de demanda e exigência, mercado e Estado terão de se mover nessa direção. Esperar essa transição das instituições a partir “de cima” é possivelmente a forma mais ineficaz para encontrarmos o rumo do Ecodesenvolvimento.

Na prática, tanto o Estado como o mercado são dominados pelas mesmas estruturas de poder<sup>58</sup>. Isto sugere uma terceira opção pragmática: a de que o povo guie tanto o Estado quanto o mercado, que precisam funcionar de maneira articulada, com o povo recuperando poder suficiente para exercer influência mais efetiva sobre ambos. (ONU, 1993).

Em sua obra sobre a reprodução social<sup>59</sup>, Dowbor (2004) ataca os problemas de representatividade na democracia representativa (no mundo e, especificamente, no Brasil). Entre os principais dilemas cita as empresas ou setores econômicos que “fazem” seus próprios políticos, a tendência de fisiologismo de instrumentos democráticos como os conselhos, a falta de relação entre representantes e representados, sobretudo nos cargos proporcionais<sup>60</sup> e a baixa conjugação entre interesse individual e coletivo<sup>61</sup>. Tudo isso ancorado na certeza do baixo controle social<sup>62</sup>.

Além do movimento de base cidadã, um novo desenvolvimento implica uma engenharia institucional<sup>63</sup> consoante, com instituições governamentais e civis capazes de garantir que as novas estratégias de desenvolvimento sejam levadas a cabo. Lisboa (2010) considera que a necessidade de reformas institucionais é aspecto premente para o desenvolvimento dos países emergentes, sendo, inclusive, mais determinante que a inovação tecnológica schumpeteriana ou que a tradicional perspectiva dos ganhos de produtividade. “A estabilidade e credibilidade das instituições são críticas. O desenvolvimento requer novas e melhores instituições de crédito, seguro, regulação, etc”<sup>64</sup>. (LISBOA, 2010, p.14).

<sup>59</sup> Reprodução Social.

<sup>60</sup> Deputados estaduais, federais e vereadores.

<sup>61</sup> Na linha de Hirschman (1979), é bastante improvável que o ser humano abra mão dos seus interesses individuais. Há um instinto de sobrevivência aí presente. Mas, há, ainda sim, a possibilidade de conjugação de interesse individual e coletivo, em um jogo de “ganha-ganha”.

<sup>62</sup> Para o que sugere a alternativa do voto distrital.

<sup>63</sup> Expressão de Paulo Freire Vieira. (VIEIRA, 2001).

<sup>64</sup> Essa assertiva baseia-se em resultados de análises empíricas realizadas a partir de grandes bases de dados mundiais, que o autor considera uma das grandes inovações do século XX. Esse gigantesco arcabouço guarda dados de mais de uma centena de países referentes aos últimos 50 anos, revelando novas correlações na busca de determinantes para o desenvolvimento.

A questão institucional também desempenha um papel importante no Ecodesenvolvimento. E, isso se dá por duas vias: de um lado pela necessidade de instituições eficazes e resolutivas, que viabilizem as políticas planejadas e, de outro, pela necessidade de formalizar as estratégias de Ecodesenvolvimento em legislações, políticas, programas e organizações que garantam a materialização dessas estratégias.

Como exemplo de conquista de institucionalização a partir de um movimento da sociedade civil podemos citar o movimento sanitário brasileiro, que lutava por um novo modelo de saúde para o Brasil desde a década de 1960 (auge da ditadura militar). O movimento foi responsável, em grande medida, pela garantia constitucional de saúde como direito do cidadão e dever do Estado, por meio de Emenda Popular e pela adoção do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse exemplo é ilustrativo para demonstrar a importância da ação política da sociedade organizada e articulada na conquista de padrões de qualidade de vida crescentes e mais justos e a da institucionalização das conquistas de modo que se perenizem (o que não significa que não possam ser reajustadas ao longo do tempo). A política é vista, assim, como a dimensão fundamental para a materialização das demais dimensões do desenvolvimento sustentável.

Nesse ínterim, destaca-se o papel da Administração Pública, ator essencial na determinação dos caminhos tomados pela sociedade. A fortificação da dimensão política de uma sociedade tende a se refletir diretamente na qualidade da sua Administração Pública, como veremos na próxima sessão, que propõe este debate.

### 2.3 NOVOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA NOVOS ESTILOS DE DESENVOLVIMENTO

A transição de nosso *modus vivendi* para formas de vida e modelos de desenvolvimento mais condizentes com os valores emergentes na pós-modernidade, ligados a um desenvolvimento sustentável, passam por um movimento consoante no âmbito da Administração Pública. Os modelos de desenvolvimento tradicionais, baseados no mercado como ente regulador, na racionalidade econômica, no uso abusivo dos recursos naturais e na fraca ação política dos cidadãos demonstram suas fissuras por meio das estatísticas de pobreza e degradação ambiental, levantando um amplo debate sobre o papel do Estado em nosso tempo. Consequentemente, um importante debate também se trava em torno dos modelos e estratégias de gestão mais adequados às novas competências da Administração Pública, enquanto braço de ação do Estado.

A análise da produção teórica do campo da administração pública revela, segundo a visão de Denhardt (2011), a predominância, nas últimas décadas (e séculos), de uma corrente nascida da herança intelectual weberiana com ênfase na burocracia racional e na herança política de Woodron Wilson com ênfase na dicotomia entre administração e política.

Assim, para Denhardt (2011), a “ciência”<sup>65</sup> da administração pública tem se caracterizado como “o estudo de como operar organizações públicas de forma mais eficiente, [...] de como alcançar objetivos dados com custo mínimo” (DENHARDT, 2011, p. 215) e de como aumentar o controle das autoridades do topo hierárquico sobre os processos e o corpo funcional, mantendo este o mais conformado possível a um padrão racional de comportamento orientado para a missão organizacional. (GUERREIRO RAMOS, 1989; DENHARDT, 2011). A análise do conjunto de teorias que caracteriza a corrente dominante do estudo da administração pública até aqui mostra que, de forma geral, esse construto se caracteriza como uma combinação entre ciência social weberiana e industrialismo taylorista (científico). Alguns esforços, apresentados adiante, mostrarão as tentativas históricas e atuais de divergência dessa lógica.

Para Denhardt (2011), a ênfase na burocracia e na eficiência gera uma falta de legitimidade no corpo teórico da Administração Pública, pois suas bases não correspondem ou refletem as necessidades integrais dos atores do campo (teóricos, profissionais, cidadãos) e, sobretudo, dos gestores, que se deparam diariamente com a complexidade das tomadas de decisão baseadas no interesse público e político-partidário, o que não se resolve apenas com estratégias de eficiência organizacional, mas com estratégias que exerçam impacto sobre a realidade, que a transformem e, ao mesmo tempo, que caibam nas amarras que o jogo político coloca.

Se, por um lado, a busca da melhoria da administração pública ficou historicamente limitada pelos modelos estritamente racionais, por outro, a discussão de novos modelos de gestão acabou, muitas vezes, se perdendo no debate sobre o tamanho do Estado segundo diferentes perspectivas ideológicas.

Não se trata do Estado total, que já foi central do ideário da esquerda, nem do Estado mínimo liberal, que na realidade significa o império do vale-tudo. Trata-se de um reequilíbrio de “quem faz o quê”, inclusive em

---

<sup>65</sup> Há autores que não consideram a Administração uma ciência e, sim, uma aplicação da ciência, uma técnica ou um conjunto de técnicas. Entre a ciência e a técnica, a administração ainda é um debate não solucionado.

termos planetários. E, nesse processo cabe o deslocamento de uma parte significativa das atividades reguladoras para a sociedade civil. (DOWBOR, 2001, p.10).

A conjuntura atual exige que os papéis sejam revistos. As competências do Estado já não podem ser as mesmas que as de um século atrás. Há outros atores tomando parte na esfera pública. São organizações e movimentos sociais, empresas sociais e até empresas tradicionais assumindo novas responsabilidades com a sociedade, sem falar em um resgate da consciência e engajamento político que vem tomando corpo no Brasil e no mundo. Esse contexto exige uma redefinição das funções do Estado, pois a própria esfera pública foi modificada e volta a dar sinais vitais depois de séculos de esvaziamento trazido pelo paradigma econômico. (HABERMAS 1991; ARENDT 1992). Trata-se de uma revisão da forma de gerir a coisa pública e das responsabilidades que recairão sobre cada ator dentro de um novo modelo de administração pública em ascensão.

Tendo em vista este novo cenário que se desenha na esfera pública, o objetivo deste capítulo é observar as distinções entre os principais modelos de administração pública e encontrar a abordagem mais compatível com a ideia de desenvolvimento sustentável ou Ecodesenvolvimento.

### **2.3.1 Administração Pública Convencional: o patrimonialismo, o paradigma racional-legal e o modelo pós-burocrático**

As ciências sociais fazem uso dos modelos heurísticos (ideais) para tornar possível o estudo e compreensão da realidade, cuja complexidade não pode ser integralmente captada pela racionalidade limitada do homem (SIMON, 1965). Assim, quando estudamos modelos, nas ciências sociais, estamos, sobretudo, buscando levantar características marcantes de um fenômeno.

No entanto, é fundamental levar em conta que um modelo heurístico não figura sozinho em um contexto, a realidade sempre se constitui pela “mistura” de vários modelos (na verdade não é a realidade que se mistura, é a Ciência que fragmenta a realidade, para comprehendê-la). No campo da Administração, especialmente, a realidade se define pela convivência de diversos modelos que vão se alternando quanto a seu grau de predominância ao longo do tempo. Quanto à Administração Pública, por exemplo, é receoso defini-la a partir de apenas um modelo de gestão, o que verificamos na prática é um hibridismo entre diferentes traços peculiares. (NUNES, 1997).

Para Helal e Diegues (2009, p.25), ao analisar a trajetória da administração pública brasileira, “podemos destacar três modelos de gestão distintos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial”. No entanto, apesar da percepção da existência destes três modelos em nosso país, não se pode imaginar que cada um tenha surgido na supressão ou ausência do anterior. Pelo contrário, o que verificamos é uma convivência harmoniosa e paradoxal entre eles. (HELAL e DIEGUES, 2009). Isso sem falar nos novos modelos democráticos que passam a figurar na administração pública contemporânea, que serão discutidos adiante.

Tentando seguir uma ordem cronológica de surgimento, começamos abordando a administração pública patrimonialista, modelo que se caracteriza por práticas administrativas e estamentais de origem portuguesa e espanhola, reproduzidas no Brasil no período colonial. (FAORO, 1998).

O modelo patrimonialista é marcado por uma ética que se relaciona com o que Weber (2004) chama de dominação tradicional, onde os soberanos e líderes políticos organizam o seu poder da mesma forma como o fazem em suas casas. Trata-se de uma “extensão da autoridade tradicional para além das fronteiras do lar, conservando os traços domésticos de uma administração não racional” (Vélez Rodriguez *apud* HELAL e DIEGUES, 2009, p.26).

No pensamento de Bresser Pereira (2001), essa extensão da administração doméstica se reflete nas práticas de nepotismo, corrupção e uso privado dos recursos públicos, considerados praticamente normas da administração patrimonial.

Faoro (1998) entende o patrimonialismo como um elemento da nossa cultura, herdado de nossos colonizadores, onde o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares, que derivam seu poder e renda do próprio Estado por meio da apropriação do excedente econômico convertido em bem público.

A administração patrimonialista, profundamente marcada pela pessoalidade e pelo interesse elitista na gestão do bem público, deixou raízes profundas na gestão pública brasileira, raízes ainda muito visíveis, mesmo após o grande número de reformas burocráticas e gerenciais por que passou o Brasil no último século. Bresser e Spink (2006) destacam, contudo, que a ascensão do capitalismo e da democracia trouxeram consigo a necessidade de um novo paradigma capaz de combater e proteger o Estado das viciosidades da tradição patrimonial “substituindo a força dos regimes autoritários pela

organização racional e eficiente" (HELAL e DIEGUES, 2009, p.26). É a emergência da administração burocrática, que nasce em conjunto com o Estado liberal. (BRASIL, 1995).

A administração pública, desde o século XIX (BRASIL, 1995), tem na "organização burocrática sua principal estratégia para alocar recursos e produzir o bem público" (SALM; MENEGASSO, 2006, p.6). Quando a humanidade mudou-se do campo para a cidade o nosso modelo de sociedade sofreu uma revolução. Os problemas que antes se encerravam no próprio feudo se transformaram em problemas sistêmicos. Na cidade, "o esgoto produzido por uma casa invade rapidamente o quintal do vizinho ou desce morro abaixo se não houver um sistema de saneamento" (DOWBOR, 2001, p.198). Os problemas exigem planejamento e organização. Como seres humanos de uma sociedade moderna somos condenados a conviver de maneira organizada e a principal estratégia de organização na era do capitalismo industrial foi e continua sendo a organização burocrática, cuja base valorativa se assenta sobre a racionalidade da eficiência. (DOWBOR, 2011).

A estratégia burocrática, embora haja confusão a esse respeito, não é uma exclusividade da área pública. Por todos os lados, negócios, igrejas e associações civis se organizam em torno dos mesmos princípios que enfatizam o exercício da autoridade por meio de estruturas hierárquicas. Mesmo sendo um crítico da burocratização da sociedade, Weber (1987) entendia a organização burocrática como a única alternativa para uma sociedade de massas, uma sinistra inescapável<sup>66</sup>, já que o sucesso do capitalismo dependia da racionalidade formal em todas as esferas da vida social (TRAGTENBERG, 1992).

O avanço futuro do capitalismo estava inevitavelmente atrelado à ascensão de burocracias cada vez mais eficientes e um grau sempre maior de organização racional formal em todos os níveis de interação social. Weber intuiu que esse processo provavelmente acabaria resultando na emergência de uma "nova jaula de ferro da servidão", em que todas as formas de conduta social norteadas por valores seriam sufocadas pelas onipotentes estruturas burocráticas e por teias irretocavelmente tramadas por leis e regulamentações formais-racionais, contra as quais o indivíduo já não teria mais quaisquer chances. (MOMMSEN *apud* DENHARDT (2011, p.30).

Apesar do olhar crítico necessário à abordagem da administração burocrática, é importante levar em conta que ela nasceu de uma necessidade, como afirma o próprio Weber (1987), de racionalizar e dotar de método a gestão organizacional. A burocratização

---

<sup>66</sup> A visão determinística de Weber em relação a burocracia, gerou críticas como as de Marcuse (1968), que olhava com espanto o fato de Weber olhar para um construto humano como algo que não pode ser transformado pelo próprio ser humano.

do Estado brasileiro, ao imprimir valores como impessoalidade, formalidade e regulamentação a nossa administração pública, foi, em parte, uma forma de minimizar a tradição patrimonialista<sup>67</sup> instalada no seio da organização estatal.

Nesse contexto, pode-se dizer que a burocracia teve um importante papel, no Brasil e no mundo, ao oferecer, por meio de seus princípios, um senso de impessoalidade e método à gestão das organizações grandes e complexas que caracterizavam, crescentemente, a esfera pública buscando inserir a eficiência como um valor organizacional central.

No entanto, o que observamos sobre a burocracia, na teoria e na prática, foi a exacerbação de alguns princípios como o da formalidade, transformando-o em formalismo, e o enviesamento de outros, como o da impessoalidade, utilizada conforme a conveniência. Estamos nos referindo, então, aos vícios da burocracia, que acabaram por atribuir ao modelo uma ideia negativa ligada à lentidão e irracionalidade.

Para Guerreiro Ramos (1989) e Denhardt (2011) a grande dificuldade da burocracia e dos modelos “pós-burocráticos” está na sua base epistemológica que desdobra da eficiência a maior parte dos seus princípios e que acaba tornando a eficiência o principal valor a ser seguido. Para os autores, a problemática não está no valor da eficiência em si, mas na eficiência “como valor em si”, descolada da reflexão sobre os objetivos das organizações, a eficácia e impacto das ações organizacionais. Além disso, os autores apontam para as implicações negativas da visão ontológica que a eficiência, enquanto valor fundamental, carrega consigo, produzindo um *homo economicus*, que almeja uma eficiência sempre maior e pressupõe uma racionalidade baseada no cálculo instrumental.

Assim, para Vergara (2004) as críticas à burocracia, dirigem-se, especialmente, à excessiva preocupação com a racionalização em detrimento de outros valores como a democracia e o humanismo e ao mar de disfunções que apareceram na medida em que ela foi implementada, sobretudo, nas organizações estatais.

O modelo heurístico da burocracia, orientado para a eficiência e racionalidade foi marcado, na prática, pelo exagerado apego às regras e regulamentos, ritualismo, lentidão, impessoalidade cega e grande resistência a mudanças (VERGARA, 2004). Isso fez da administração pública convencional – aquela baseada eminentemente no modelo burocrático e patrimonialista – um modelo alvo de muitas críticas vindas da sua incapacidade de produzir serviços públicos a contento, de dar respostas às demandas cada

vez mais complexas dos cidadãos (SALM; MENEGASSO, 2006) e da incapacidade de adaptar-se na velocidade adequada às mudanças do nosso tempo.

A busca de uma eficiência desorientada (onde não se tem claro o que se busca ou se busca a coisa errada) e o “engessamento” causado pela rigidez nos processos igualmente desorientados (inúmeras operações desnecessárias à cadeia de valor) rotularam o modelo burocrático, legitimamente, como um “emburrecimento” da administração pública que é comumente apontada como uma estrutura grande e complexa, mas com baixíssima capacidade de resposta, o que se torna muito problemático em nosso tempo, marcado pela mudança. “A nossa cultura político-administrativa ainda está desenhada para um mundo estático por meio de uma burocracia atrasada, leis relativamente permanentes e da filosofia do cumpra-se.” (DOWBOR, 2011, p.53).

No caso do Brasil, essas disfunções acabaram por produzir uma deterioração da capacidade de governo, realçada pela corrupção e pela flagrante falta de capacidade de humana para a “gestão dos novos tempos”. Confrontando a grandes evoluções tecnológicas, a velocidade da mudança e a complexidade dos sistemas sociais percebemos que nossos sistemas de governo, excetuando-se algumas ilhas de inovação, estão ultrapassados. Eles foram construídos para gerir um mundo que não existe mais.

O que observamos no resgate da história da administração pública enquanto campo de estudo produzido por Denhardt (2011) é que desde os seus primórdios, com o trabalho de Woodron Wilson (1887), até as abordagens mais atuais como as de Osborne e Gaebler (1995), predomina um olhar dicotômico que separa política e administração e cujo foco é produzir serviços públicos e organizações mais eficazes e eficientes. Em antológico ensaio publicado na *Political Science Quarterly* em 1887, Thomas Woodrow Wilson, futuro presidente dos Estados Unidos, inaugura a dicotomia que vai se estender até os estudos mais recentes no campo ao afirmar que a administração se encontra fora da esfera da própria política (DENHARDT, 2011). Na visão dicotômica, questões administrativas não são questões políticas. “Embora a política determine as tarefas para administração, não se deve tolerar que ela manipule seus cargos.”. (DENHARDT, 2011).

Apesar desse suposto domínio, muitos dos primeiros teóricos da administração pública foram críticos da tentativa de separação entre política e administração por entender que ela não reconhecia a influência da burocracia na produção da política pública. Autores como Appleby *apud* Denhardt (2011), diziam que os administradores são atores políticos

relevantes, que influenciam o processo de *policy-making*<sup>68</sup> de diversas maneiras e, de modo mais significativo, no exercício da discreção administrativa: “Os administradores estão continuamente estabelecendo regras para o futuro e sempre interpretando a lei, esclarecendo seu sentido em termos de ação.”. (APPBLEBY, 1949, p.7).

Ao mesmo tempo, autores pioneiros do campo da administração pública como Thomas Jefferson, Luther Gulick (1933;1937) e Dwight Waldo (1948) baseavam seus estudos no esteio da teoria política democrática, abrindo um caminho paralelo que desafiasse a visão da administração enquanto mera executora de serviços em busca de mais produtividade para uma visão de administração produtora e promotora do interesse público e com influência sobre a sua definição.

Nessa contramão, diversos foram os autores e correntes que procuraram levantar as falhas dos modelos focados na organização racional. Uma dessas tentativas foi a do grupo de teóricos dos estudos comportamentalistas<sup>69</sup> na administração pública, um movimento científico nascido em 1968 com um simpósio acadêmico que reunia jovens cientistas. Tais estudos propunham a equidade, enquanto “correção de desequilíbrios existentes entre a distribuição dos valores sociais”, como contraponto à eficiência, adotada como valor básico da administração de negócios e incorporada pela administração pública. (DENHARDT, 2011, p. 92).

Definições de autores como LaPorte (1971) e Frederickson (1971) sobre o objetivo das organizações públicas ajudam a entender o papel que os estudos comportamentalistas desempenharam no contexto de seu surgimento. “O propósito da organização pública é a redução do sofrimento econômico, social e psíquico e a melhoria de oportunidades de vida para quem está dentro e fora das organizações” (LAPORTE, 1971, p. 32). “A Administração pública que não trabalha por mudanças que tentem enfrentar os problemas das minorias, provavelmente será usada no futuro para reprimir essas mesmas minorias (FREDERICKSON, 1971, p.211).

Para CRENSON (1971) a Administração Pública não é apenas o instrumento para a execução da política pública, ela é decisiva para a maneira como o público (os cidadãos) vê o mundo – particularmente o mundo político – e seu próprio lugar nele. Assim, o estudo da

---

<sup>68</sup>A expressão não tem termo correlato no português que seja usual. Nesse caso vamos traduzir como o processo de “fazer política”.

<sup>69</sup> Denhardt (2011) se refere à corrente comportamentalista como Nova Administração Pública (NAP). Mas, de forma geral, no Brasil, NAP, é um termo que se refere à administração pública gerencial, difundida aqui a partir da década de 1990. Para não causar confusão de termos, vamos usar NAP da forma tradicional, referindo-se ao gerencialismo.

administração pública, segundo propõe os estudos comportamentalistas, “tem de se ampliar para além do estudo dos procedimentos administrativos e se voltar para o interesse mais amplo da análise do modo pelo qual as políticas tomam forma e são confirmadas e administradas em uma sociedade democrática”. (DENHARDT, 2011).

A corrente comportamentalista foi um movimento de base humanista que pode ser considerado a versão pública da Escola das Relações Humanas, que se colocava como contraponto ao imperativo da racionalidade alienante. Em oposição a uma visão de homem reativo, que agia por recompensas, medo de punições ou simplesmente por estar condicionado, o movimento humanista pregava uma natureza humana ativa e criativa, não condicionada apenas pelas forças ambientais e dava precedência aos sentimentos e desejos individuais, reconhecendo que os valores humanos podem receber prioridade em relação aos valores organizacionais sem que isso prejudique a eficiência.

No entanto, conforme Denhardt (2011) os impactos dessa escola de pensamento foram mais modestos do que seus próprios adversários podem conceber. Para os autores, ele se limitou a levantar as falhas das teorias vigentes sem, de fato, propor alternativas ao padrão vigente. Além disso, os reclames pela inclusão de mais humanidade na vida organizacional foi rapidamente assimilado pelas estruturas organizacionais e pela própria teoria racionalista imprimindo-lhe as próprias perspectivas.

O entendimento era o de que acrescentar algum grau de informalidade, flexibilidade e humanismo poderia contribuir para fazer um trabalhador mais feliz e, portanto, mais produtivo. Os instrumentos desenvolvidos pela escola humanista, baseado, em grande medida, no comportamentalismo, foram enxertados na teoria e prática da administração racional, enviesando os objetivos iniciais de seus propositores, o que acabou tornando a corrente humanista alvo de profundas críticas, sobretudo, em relação à continuidade e ênfase no tratamento do homem enquanto instrumento das organizações. Para Denhardt (2011), a corrente comportamentalista ou humanista sucumbiu à corrente racional-burocrática.

De outro lado, um outro movimento se destaca no campo da administração pública, a corrente de orientação para a Política Pública<sup>70</sup>. Essa corrente percebe a formulação e

---

<sup>70</sup> Há uma série de divergências quanto à classificação da área de “Políticas Públicas”. Denhardt (2011), trata-a como uma corrente localizada dentro do campo da Administração Pública, mas faz, logo no início do capítulo dedicado ao tema, a observação de que não há um consenso sobre o tratamento do conceito enquanto corrente da administração pública ou campo teórico próprio. Secchi (2010, p.XV), afirma que “a área das políticas públicas se consolidou, nos últimos sessenta anos, um *corpus teórico próprio*”. Como ele, há uma série de autores, que referenciam as políticas públicas como um campo

implementação das políticas como as fases fundamentais do processo político. E, distinguiu-se por abordar a produção das políticas públicas como o objetivo central e peculiar dos governos. “Na dimensão científica o estudo das políticas<sup>71</sup>, em alguns casos, abarca e até substitui o estudo da administração pública enquanto formação e prática”. (DENHART, 2011, p.163)

Essa abordagem desperta em meados do século XX oferecendo novas categorias de análise para explicar e orientar as ação dos governos. Essas categorias, frequentemente, advêm da análise de sistemas. Além deste olhar diferenciado para a análise no campo, a abordagem sugere um novo conjunto de habilidades para aquele que ingressa no serviço público. Denhardt (2011) diz que, ao propor avançadas metodologias positivistas de análise, a corrente passa a requerer profissionais mais modernos, racionais e influentes e substitui o homem administrativo pelo “analista político”. No Brasil, recentemente, foi criada na esfera federal a carreira de “gestor de políticas públicas”. Consonantemente dissemiram-se os cursos de graduação e pós-graduação nomeados Gestão de Políticas Públicas e Políticas Públicas.

No entanto, para Denhardt (2011) a abordagem da política pública, apesar da sua amplitude, não se realizou plenamente, em uma leitura geral. Embora tivesse o potencial crítico para modificar o padrão de análise dicotômica entre política e administração, a escola não alterou, em termos substanciais, a base epistemológica convencional. Isso se confirmou, sobretudo, quando a descoberta da importância da fase implementação das políticas passou a ser apresentada como um processo capaz de ser executado de forma descolada da formulação, o que, para Denhardt (2011), deu-se nos mesmos moldes em que os primeiros estudiosos separavam gestão e política.

Mais recentemente e como laureamento da própria corrente racional surge o movimento da Nova Gestão Pública ou Nova Administração Pública (NAP)<sup>72</sup> cujas raízes se encontram em desenvolvimentos práticos da administração em todo mundo. A NAP

---

autônomo, ao lado, e não abaixo, do campo maior da administração pública. Neste estudo, sem entrar em uma discussão mais profunda, vamos seguir na linha de Denhardt (2011) tratando as Políticas Públicas como uma ênfase dentro das correntes de administração pública.

<sup>71</sup> Políticas e políticas públicas podem ser entendidas como sinônimos dentro da abordagem da Política Pública.

<sup>72</sup> No Brasil, aquilo que Denhardt chama de Nova Gestão Pública, é chamado de Nova Administração Pública (NAP) por grande parte dos autores importantes do campo. Sem esquecer do detalhe de que Denhardt usa “NAP” para se referir aos trabalhos da corrente comportamentalista/humanista (bem diverso do nosso uso), para fins deste estudo, vamos utilizar Nova Administração Pública (NAP) para nos referirmos ao modelo de administração pública gerencial.

ficou conhecida como uma tentativa de “reeinvenção do governo”, no Brasil, também foi chamada de Gerencialismo. A corrente possui, segundo Denhardt (2011), uma ligação conceitual com a corrente da Política Pública e, em especial, com a perspectiva da *public choice* na teoria da Administração Pública.

Na leitura de Abrúcio (1998, p. 175) a demanda pela reforma gerencial dos governos nasceu entre as décadas de 1970 e 1980, tendo como ponto de largada a crise do petróleo em 1973. Embora seja, muitas vezes, apontada como uma crise fiscal, a eclosão foi, para o autor, resultado das fissuras do modelo de desenvolvimento adotado pelos países do primeiro mundo (e muitos países subdesenvolvidos) no pós-guerra que se abriram em três dimensões: econômica, social e administrativa.

A crise econômica se referia ao suposto esgotamento do modelo keynesiano, orientado pela intervenção do Estado na economia em busca do pleno emprego. A dimensão social era representada pelo esgotamento do *Welfare State*, que exigia um financiamento crescente das políticas sociais, o que inchou o Estado e provocou enorme déficit fiscal. E, a dimensão administrativa simbolizava os limites do modelo burocrático weberiano, que foram se deteriorando e disseminando a concepção de um modelo ultrapassado, lento e não permeável aos anseios da população. A burocracia weberiana passou, basicamente, a ser associada ao modelo de “uma organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquização e total separação entre o público e o privado” (ABRUCIO, 1998, p.178).

Esta separação tornou a atuação dos burocratas cada vez mais autoreferida (ABRUCIO, 1998, p.179). Isso acabou por gerar o que Nunes (1997, p.34) chamou de disfunção do “insulamento burocrático”, típico da burocracia brasileira, que se expressa, dentro da teoria organizacional contemporânea como a proteção do núcleo técnico do Estado contra interferência de outras organizações e dos próprios cidadãos, sem nenhuma transparência das ações.

Ainda podemos somar ao contexto a situação de ingovernabilidade no Estado devido ao excesso de competências acompanhado da escassez de recursos, além do aumento do poder do capital privado, financeiro e produtivo, resultante da globalização, que teve como reflexo a redução do poder estatal em definir as políticas macroeconômicas. (ABRÚCIO, 1998, p.175). O aprofundamento da crise financeiro-fiscal intensificou a crítica ao modelo de gestão burocrático e ao Estado de Bem-estar de tal modo que a introdução dos mecanismos de mercado aliada à proposta de enxugamento do Estado foram as soluções mais disseminadas à época.

A Nova Administração Pública, assim, resultou de vários esforços para se produzir um governo que funcionasse melhor e custasse menos. As estratégias e valores da iniciativa privada aplicadas à área pública foram ganhando força na década de 1980. O principal exemplo de implementação de “reinvenção governamental” foi a Nova Zelândia, que reestruturou grande parte de sua estrutura governamental privatizando atividades substanciais e direcionando todo seu funcionalismo público para o desempenho e a produtividade e reafirmando o compromisso do governo com a *accountability* (BOSTON, 1996). Esse mesmo processo foi observado nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Canadá.

Esse movimento de reinvenção governamental foi captado e descrito por OSBORNE e GAEBLER (1995) na obra *Reinventing Government*, onde os autores apresentam dez princípios sobre como realizar reformas radicais nos governos<sup>73</sup>: (i) Governo catalisador (melhor dirigir do que remar); (ii) Governo próprio da comunidade (empoderar os atores para produzir bem público é melhor do que servi-los); (iii) Governo competitivo (para gerar mais eficiência, os gestores devem incluir a competitividade entre órgãos públicos, fornecedores e instituições não governamentais prestadoras de serviços); (iv) Governo movido por missão (toda gestão, orçamento, estrutura da organização voltadas para cumprimento da missão organizacional); (v) Governo orientado para resultados (o foco se desloca dos processos e controle para os resultados); (vi) Governo voltado ao consumidor (orientar as estratégias de ação segundo a percepção dos usuários dos serviços e não dos burocratas); (vii) Governo empreendedor (institui o conceito de lucro no setor público, agregar valor e gerar fontes de receita são novas atividades do gestor público); (viii) Governo previdente (inserção definitiva do planejamento na área pública a fim de que os gestores deixem de ser apagadores de incêndio); (ix) Governo descentralizado; (x) Governo orientado para o mercado (estratégias de mudanças estruturais baseadas na criação de condições para que o mercado atue, promovendo a qualidade de vida e oportunidade econômica. A desregulamentação era a saída central).

Conforme Denhardt (2011), na medida em que o pacote das estratégias de reinvenção governamental ia se disseminando pelo mundo, as justificativas intelectuais iam se fortificando, sobretudo, pelas escolas de políticas públicas que se desenvolviam na década de 1970 e pelo movimento gerencialista que campeava o mundo. Os valores estruturantes dessa corrente foram discutidas por muitos autores, sendo que Pollit (1990 p.2-3) as resume em cinco crenças fundamentais: (1) o principal caminho para o progresso social

está no aumento de produtividade; (2) O aumento de produtividade advirá, em grande medida, da sofisticação tecnológica; (3) O desenvolvimento tecnológico depende de mão-de-obra qualificada e disciplinada em sintonia com o ideal da produtividade; (4) A gestão é função organizacional da política e sua função é aumentar a produtividade organizacional; (5) Para cumprir esse papel os gestores precisam de um espaço de manobra, de amplo direito de administrar (ditadura tecnocrática?).

O Gerencialismo com seus instrumentos e valores arraigados na racionalidade econômica, notadamente neoclássica, e insistente na dicotomia entre política e administração chega ao Brasil na década de 1990. Essa “importação” de modelo de gestão é atribuída, fundamentalmente, a Bresser Pereira, responsável pela criação de todo um aparato institucional no governo de Fernando Henrique Cardoso para implantar a estratégia gerencial no país. A criação do Ministério da Administração da Reforma do Estado (MARE) entrou para a história como o símbolo da iniciativa gerencialista no Brasil.

A implantação do MARE no Brasil buscava solucionar os efeitos de uma crise nacional, que pode ser vista como a versão brasileira da “década perdida” (1980). Aqui a crise também apresentou diversas facetas como o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimento baseado na substituição de exportações, a crise fiscal provocada pelos altos índices de endividamento contraídos para promover o desenvolvimento, os limites da burocracia formal que não conseguiu superar o enraizamento patrimonialista brasileiro e o cessamento do fluxo de capital externo que financiava nosso desenvolvimentismo. Afora isto, havia ainda a dimensão política desse processo. “Ao cair, o modelo nacional-desenvolvimentista levou à derrocada o regime militar, reestabelecendo a democratização. E, a democracia exigia que um novo Estado fosse construído”. (ABRÚCIO, 1998, p. 175).

Em conformidade com a agenda de reformas deflagrada em todo mundo e com as novas exigências dos órgãos de financiamento e regulação internacional para a qualificação da gestão pública, Fernando Henrique inicia uma reforma burocrática-fiscalista descrita por Martins (2004, p.) no Box 3 como a estratégia inicial adotada pelo governo para superar a crise do Estado, construída sob seis dimensões.

**BOX 3 – Dimensões da Reforma Gerencial no Governo Fernando Henrique Cardoso**

- a) Reforma institucional: políticas públicas voltadas à melhoria da gestão, incluindo a reestruturação de ministérios e a implantação das organizações sociais e das agências executivas;
- b) Gestão-meio: relativo à implantação de políticas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação;
- c) Gestão estratégica: compreende os Estudos dos Eixos de Desenvolvimento e o Plano Plurianual;
- d) Aparato regulatório: refere-se à construção de instituições regulatórias, representado pelas Agências Reguladoras;
- e) Gestão social: voltada à mobilização, capacitação e modelos de parceria com o Terceiro setor, culminando na instituição da Organização da Sociedade Civil de
- f) Interesse Público (OSCIP);
- g) Gestão fiscal: conjunto de políticas nas áreas orçamentária, patrimonial e financeira. As principais medidas foram o processo de privatização, a renegociação da dívida dos estados e a promoção do ajuste fiscal. Na gestão fiscal destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fonte: ABRÚCIO, 1998, p. 176.

Embora os argumentos em torno da necessidade de uma reforma gerencial no Brasil e no mundo sejam bastante convincentes no contexto do surgimento do movimento de reinvenção governamental, as críticas também são cabíveis, especialmente em relação à base epistemológica que sustenta o modelo de gestão daí decorrente que, acima de tudo, mantém e reafirma, a ideia de uma sociedade orientada e dominada eminentemente pelo valores do mercado, pelo paradigma econômico. Não são apenas as técnicas de gestão de negócios que são assimiladas pela administração pública, mas os próprios valores dessa esfera.

Entretanto, a esfera pública se distingue da esfera privada justamente por assumir valores diametralmente diferentes desta. A visão persistente aí, e as políticas são desenhadas em cima dessa visão, é de um homem que só toma decisões com base na racionalidade instrumental e no auto-interesse, como pressupõe a teoria da *public choice*, do agente-principal, dos custos de transação, das quais se aproxima intelectualmente a Nova Administração Pública. (DENHARDT, 2011).

Ao endossar ideias como valor da competição, preferência por mecanismos de mercado para a decisão social e espírito empreendedor, a NAP acaba negligenciando conceitos como espírito público, serviço público, cidadania, engajamento político, democracia *etc..* Ao mesmo tempo valores como a liberdade, justiça, igualdade e participação ficam em segundo plano em relação aos tópicos da eficiência, técnica e controle.

Todo esse pacote de modelos e escolas de Administração Pública (Patrimonialismo, Burocracia, Escola Comportamentalista, Escola das Políticas Públicas e Nova

Administração Pública) são nomeadas por Salm e Menegasso (2006) como Administração Pública Convencional. Para eles o cerne da crítica ao “pacote” está na incapacidade geral de dar respostas a contento da sociedade e nos valores e instrumentos pouco políticos de que lançam mão. Ainda para os autores, estamos tratando até aqui de modelos heurísticos engajados em modelos de desenvolvimento onde o Estado figura como artífice central na esfera pública (quase exclusivo), em geral, alinhado ao mercado.

A epistemologia desses modelos segue princípios capazes de desembocar em práticas como centralismo, estatismo, tecnocracia, padronização de políticas e fraco engajamento político. Em suma, trata-se da lógica da concentração do poder, onde o domínio das elites sobre os demais se justifica pela suposta falta de preparo dos cidadãos para protagonizarem a construção do espaço público (ARRETCHE, 2011), o que configura um processo destrutivo à democracia e, portanto, inconsistente para a promoção do Desenvolvimento Sustentável.

Os conceitos de centralismo, padronização, estruturalismo e seus sistemas explicativos globais estão no rol de noções que já não se alinham aos novos paradigmas em emergência, como os de endogeneidade, descentralização política, valorização do local, diferenciação (como resposta a não-padronização) e protagonismo social, presentes nos modelos de desenvolvimento firmados na sustentabilidade e na multidimensionalidade humana.

### **2.3.2 O Resgate da Dimensão Política: o Novo Serviço Público e as novas correntes de administração pública democrática**

Os modelos de administração pública convencionais descritos até aqui, aliados a modelos de desenvolvimento que despejam nas estratégias de alavancagem do mercado as expectativas de conquistar qualidade de vida têm como resultantes, conforme as correntes da Teoria Crítica<sup>74</sup>, “uma redução da esfera pública que redunda em uma despolitização geral da cidadania.” (DENHARDT, 2011, p.235).

A esfera pública, enquanto arena de concertação sofreu um verdadeiro esvaziamento em tempos recentes. (HABERMAS, 1984). O resgate dos principais modelos de desenvolvimento elaborado em tópicos anteriores levanta facetas desses fenômenos que

---

<sup>74</sup> A Teoria Crítica, comumente relacionada à Escola de Frankfurt, pode ser vista como um contraponto à Teoria Tradicional, marcadamente cartesiana. As correntes teóricas críticas se distinguem, sobretudo, pela busca de maior proximidade entre teoria e prática, de modo que a ciência tenha mais relevância e impacto na realidade.

apontam esse esvaziamento como resultado direto, ou mesmo, como uma condição necessária à reprodução do liberal-produtivismo, que implica certos graus de conformidade e alienação político- social, especialmente, das classes trabalhadores e não incluídas pelo mercado.

O esvaziamento da esfera pública por parte dos representantes legítimos da comunidade (cidadãos e organizações civis) abre espaço para que outras forças, mais organizadas e com poder econômico, ocupem as instâncias democráticas que caracterizam a esfera pública contemporânea (como os poderes legislativos, os conselhos das diversas áreas e esferas, colegiados, observatórios sociais, audiências e consultas públicas, Mídia *etc.*). Podemos dizer que, apesar de uma transição notável nessa conjuntura, a esfera pública, nossa *Ágora*, ainda está enraizada nas forças de mercado (sobretudo das empresas transnacionais) e de classes profissionais com alto nível organizativo e de articulação (HABERMAS, 1984; DENHARDT, 2011).

Nesse processo, a agenda social, cuja construção cabe ao esforço de concertação do conjunto das forças políticas, mediado pela administração pública, acaba sucumbindo à agenda do mercado, de modo que as tarefas do poder político formal e da administração pública acabam se limitando a formular e implementar políticas públicas e estratégias pautadas para garantir a forma privada de utilização do capital por meio de contratos e instituições financeiras, jurídicas e seguradoras sólidas, facilitar o crescimento da economia e vincular a lealdade das massas a essas condições (HABERMAS 1984; DENHARDT, 2011).

A crise do modelo de desenvolvimento liberal-produtivista e a desilusão quanto às soluções socialistas criaram uma encruzilhada, que também põem em xeque o modelo de Estado e de administração pública até aqui empreendidos. Forças emergentes manifestas nos movimentos sociais, organizações internacionais, na proliferação de organizações civis de interesse público, instituições de controle social, redes sociais, economia civil, dentre outras instituições vem dando sinais de reocupação da esfera pública e fazendo frente, em alguma medida, ao poder econômico.

Essa nova realidade, que vem se caracterizando pela pluralidade de forças e atores atuando na esfera pública já não é compatível com modelos que promovam clivagem entre administração e política e que tenham na organização burocrática a sua única estratégia de produção do bem público. Logo, podemos observar, conforme coloca Salm (2010) que, sobretudo, nas duas últimas décadas, a administração pública tem se utilizado de diferentes estratégias para a produção dos serviços públicos.

Essas estratégias são executadas por diversas instâncias da sociedade, entre as quais se destacam as organizações burocráticas públicas e privadas, as organizações do terceiro setor, algumas também burocráticas, as associações comunitárias, os grupos não formais e os cidadãos. (SALM, 2010, p.2).

Estamos falando da ascensão de propostas mais alinhadas aos novos valores emergentes, a maior parte ainda em processo de definição conceitual, entre as quais se destacam correntes como a da Governança Pública (LÜCHMANN, 2007; HEIDEMANN e KISSLER, 2006), da Coprodução (BRUDNEY e ENGLAND, 1983; DOUSTON *et al.*, 2009; SALM, 2010) da Gestão Social (DOWBOR, 1999; 2010; FISCHER, 1996; 2002) e do Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Essas abordagens se identificam, especialmente, pelos princípios estruturantes da democracia em contraponto às propostas anteriores da Administração burocrática e gerencialista, que têm por regra o autoreferenciamento na definição do interesse público.

O foco desses modelos emergentes está no reconhecimento de que o interesse público é o “resultado do diálogo sobre valores compartilhados” (DENHARDT; DENHARDT, 2003), o que torna os conceitos de comunidade, sociedade civil, cidadania, virtude cívica e participação centrais nas suas estratégias de ação. As propostas partem de uma ontologia que reconhece o homem também como ser político, capaz e ativo junto ao seu ambiente e, por isso, rejeitam a ideia de centralismo e elitismo, enfatizando a descentralização e a concertação local dos caminhos do desenvolvimento. Nesta perspectiva, o Estado passa a estar mais próximo dos cidadãos, viabilizando a participação direta e, consequentemente, a construção compartilhada do futuro, podendo levar em conta os valores que são próprios da administração pública democrática.

Na Europa e América do Norte, por exemplo, a insatisfação em relação à modernização da administração pública praticada até agora (no Brasil a modernização começou com atraso em relação aos países desenvolvidos) gerou condições para o surgimento e atratividade de novos modelos de gestão governamental como a Governança Pública (*public governance*) (KISSLER e HEIDEMANN, 2006), termo cujo entendimento não está completamente claro mas que envolve, segundo os mesmos autores, uma nova estruturação das relações entre instituições do Estado e organizações privadas e sem fins lucrativos (prestadores de serviços públicos) de um lado e os atores da sociedade de outro.

Conforme Löffer, (2001, p.212) a Governança Pública consiste em uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta,

levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Em uma administração pública que se dispõe a orientar-se por um modelo de governança, o Estado tem o seu papel substantivamente transformado. De um Estado ativo, que provê os serviços demandados pela sociedade (ou definidos autonomamente dentro dos gabinetes) passamos a um Estado ativador, cuja estratégia distintiva é mobilizar os recursos, sobretudo, do setor privado e sociedade civil organizada, a fim de que auxiliem a Administração na prestação dos serviços públicos socialmente necessários. Há, na dimensão normativa, um propósito de também ativar as forças comunitárias a tomar parte na construção do bem público, por exemplo, através do engajamento em serviços comunitários, voluntariado, questões cívicas *etc..*

Outro conceito e prática que se aproxima da ideia de governança pública é a coprodução, que pode ser entendida como uma “estratégia para a produção de serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre os agentes públicos, privados e cidadãos [...] ou para a prestação de serviços públicos em rede”. (SALM, 2010, p.1). Brudney e England (1983), colocam que a maior contribuição da coprodução é uma apreciação do papel que os cidadãos podem ter e têm no contexto atual para a produção do bem público. Eles contam a história de como a coprodução se iniciou de forma funcional na cidade de Detroit, Estados Unidos, que viu no engajamento dos cidadãos à prestação de serviços públicos uma forma eficiente de solucionar os problemas fiscais por que a cidade passou há algumas décadas. Os autores contam sobre como uma experiência de origem meramente econômica trouxe melhorias à prestação de alguns serviços e como esse processo trouxe efeitos colaterais positivos para a dimensão social, política e comunitária da cidade.

Tanto a coprodução como a governança pública se assentam sobre a ideia de produção do bem público em rede, envolvendo novos atores individuais e coletivos em novos arranjos organizacionais. Do mesmo modo, tanto um quanto o outro podem ser dirigidos a distintos fins: o da eficiência pura, por meio da simples delegação de serviços a organizações civis e empresas ou, o da transformação social, que pode fazer o mesmo, sem deixar de promover instituições e instrumentos de participação.

Prosseguindo na linhagem das novas estratégias de administração pública, temos a emergência, como teoria e prática, do fenômeno da gestão social, usada de modo corrente para identificar as mais variadas práticas sociais de atores governamentais, não-

governamentais e, mais recentemente, do setor privado por meio da responsabilidade social empresarial. (FRANÇA FILHO, 2007).

“O termo gestão social vêm sugerir que, para além do Estado, a gestão das demandas e necessidade do social pode se dar por via da própria sociedade, através das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo.”. (FRANÇA FILHO, 2007). Pode-se falar da gestão social em nível mais amplo (macro), que se refere a essa porção da sociedade oferecendo serviços e cobrindo demandas sociais e um nível mais micro, que se reporta ao nível organizacional, podendo ser pensado como um tipo de orientação para a gestão organizacional que propõe uma subordinação da racionalidade econômico-instrumental a outras lógicas menos presentes no mundo organizacional como as lógicas sociais, políticas, culturais *etc..* (TENÓRIO 1998; FRANÇA FILHO, 2007).

A Gestão Social se distingue tanto da gestão privada (estratégica), que corresponde à gestão das organizações que atuam no espaço do mercado com seu padrão de racionalidade inerente, quanto da gestão pública, presente nas instituições que compõe o Estado e que, usualmente, mas não necessariamente, se guiam por uma racionalidade técnico-instrumental. (GUERREIRO RAMOS, 1989; TENÓRIO 1998; FRANÇA FILHO, 2007). De seu lado, a gestão social corresponde ao modo de gestão que atua na esfera pública, mas não na esfera do Estado, menos ainda na esfera do mercado. A gestão social localiza-se dentro da esfera pública, especificamente, no espaço próprio da sociedade civil, onde os objetivos perseguidos são sociais e o econômico aparece, em geral, como um meio para perseguição dos fins, que são eminentemente coletivos.

Esse *modus operandi* que a gestão social vem construindo, sobretudo, por meio de projetos em parceria com o Estado, empresas e agências internacionais habita todas as dimensões do desenvolvimento e tem como um de seus distintivos a visão integralista do ser humano. Na perspectiva da gestão social, há uma preocupação de que as interfaces pessoal, familiar, cultural, social, econômica e ambiental da vida não aparecem fragmentadas (claro que isso se afirma apenas em termos gerais). Um projeto que envolva afirmação identitária da mulher tende a inserir nisso toda uma formação cívica, uma visão de sustentabilidade, uma capacitação para o mercado e assim em diante. O tratamento de crianças consideradas de risco social, tende a trabalhar não apenas a questão dos narcóticos e do crime, mas a educação social e econômica e o envolvimento da própria família.

Esses fenômenos (ou novos modos de promover o bem público) que se instalaram na esfera pública tem conquistado muito espaço com seus instrumentos de minimização dos

problemas coletivos e de transformação das lógicas predominantes na gestão pública. As três estratégias até aqui colocadas buscam as mesmas coisas, têm fios condutores comuns e, às vezes se sobrepõe, podendo ser pensadas como teorizações de um mesmo fenômeno. Todas ainda carecem de maior estrutura teórica, conceitual e metodológica, fundamentais para seu desenvolvimento quantitativo e qualitativo.

Também é importante ressaltar que muitos autores enfatizam que essas perspectivas não pretendem reforçar o pressuposto normativo neoliberal que engendra uma substituição do Estado pela sociedade civil na promoção de serviços sociais. Em geral, a pretensão destas correntes é promover novas formas de gerir o público com a participação de novos arranjos institucionais e um envolvimento mais amplo da sociedade.

Observando essa conjuntura de “mudança estrutural na esfera pública”<sup>75</sup>, que caracteriza tanto os países desenvolvidos quanto os não desenvolvidos, embora em níveis de avanço diferenciados, e usando contribuições de outros autores no mesmo sentido, Robert e Janet Denhardt (2007) elaboraram (ou descreveram) um modelo de administração pública voltada eminentemente para o cidadão, que inclui preceitos e até instrumentos de correntes como a coprodução, gestão social e governança pública. Esse modelo heurístico é denominado Novo Serviço Público (NSP).

O Novo Serviço Público (NSP) é orientado, sobretudo, por teorias democráticas de cidadania<sup>76</sup> (DENHARDT e DENHARDT, 2007). Preocupa-se, especialmente, com a conexão entre cidadãos e seus governos e promove abordagens alternativas de gestão e *design* organizacional, tendo origem em tradições mais humanísticas da teoria da administração pública como a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo. (DENHARDT, 2011).

O modelo de homem subjacente ao NSP passa do indivíduo passivo, auto-interessado e autocentrado para um homem ativo cujo olhar pode ir além do interesse individual, alcançando o interesse público. “Esta interpretação da cidadania, é claro, cobra muito mais do indivíduo. Entre outras coisas, ela requer reconhecimento dos problemas políticos e, também, senso de pertencimento, interesse pelo todo e laços morais com a comunidade cujo destino está em jogo.”. (DENHARDT, 2011, p.255).

No entanto, a consecução, tanto do NSP quanto das demais abordagens orientadas para a cidadania e inovação na Administração Pública, requer significativos esforços e

---

<sup>75</sup> Termo de Habermas.

<sup>76</sup> O modelo também se assenta sobre modelos de comunidade e sociedade civil, humanismo organizacional e teoria do discurso. (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

rompimentos paradigmáticos por parte dos governos. Mas, também requer uma profunda mudança de postura por parte dos indivíduos no sentido de que transcendam de uma postura de meros consumidores ou beneficiários do Estado assumindo seu papel legítimo de cidadão. Por sua vez, o governo tem papel de corresponder às necessidades e aos interesses dos cidadãos – e trabalhar com eles para construir uma sociedade civil. (DENHARDT, 2007).

Para Frederickson (1997), a interação e engajamento com os cidadãos é o que enobrece e dá propósito ao serviço público, tornando-o substancialmente distinto da administração privada. Caminhando neste sentido, o Novo Serviço Público é uma teoria de base comunitária, munida de substanciais bases epistemológicas<sup>77</sup> e voltada à ação.

Na medida em que os sistemas sociais foram se tornando maiores e mais complexos, reduziu-se na sociedade o sentido e a experiência da comunidade. Esse fenômeno já era enfatizado por William Biddle (1972), no início da década de 1970. “A perda do sentido de vizinhança e de participação prejudica muitos dos valores da tradição democrática. [...] Com isso, há menos convicção [entre as pessoas] de que se devam ser leal, não somente ao bem comum, mas aos padrões de comportamento, aos cuidados pessoais e de fé”. (BIDDLE, 1972, p.15). Sem senso de pertencimento e lealdade ao seu local de origem, as pessoas ficam perdidas no anonimato amorfo das grandes populações. E, como consequência, tornam-se cada vez menos expansivas e dão menos contribuição às decisões que se ligam ao seu próprio destino ou ao destino comum. (BIDDLE, 1972, p.15). Mas, paradoxalmente, podemos falar em recente despertar dos cidadãos que, por meio das redes, sobretudo, virtuais, iniciam uma reversão desse quadro.

Modelos de administração pública baseados em temas como cidadania e comunidade, de modo geral, ficam muito presos, à possibilidade real de construir e executar uma agenda legitimamente comunitária e sobre o que fazer onde não há senso de comunidade. Do ponto de vista da administração pública é importante pensar em qual é o papel dos governos em contextos de não-comunidade. Os “governos não podem criar comunidades. Mas, governos e líderes políticos podem configurar e respaldar o trabalho de base para a ação efetiva e responsabilidade cidadã.” (DENHARDT e DENHARDT, 2007). Os governos podem abrir as portas oferecendo conhecimento e propondo experiências sobre política e democracia de inúmeras maneiras. Há uma extensa produção científica nacional e internacional que revela impactos positivos de investimentos na comunidade,

---

<sup>77</sup> Ver Denhardt e Denhardt (2007) e Denhardt (2011), capítulo 7.

que significa investimento em capacidade humana. O desenvolvimento dos territórios é proporcional ao aumento das capacidades humanas (SEN, 2000).

Entre investimentos massivos em educação e inclusão de temas transversais alternativos nos sistemas de ensino (como política, ética, sustentabilidade *etc.*) até estratégias de ampliação e consolidação de conselhos municipais e comunitários há uma infinidade de possibilidades objetivas para se reavivar o amálgama comunitário. Denhardt (2007) afirma que pelo envolvimento em programas de educação cívica e pela ajuda no desenvolvimento em larga escala de líderes comunitários, governos podem estimular uma renovação no senso de orgulho e responsabilidade cidadã.

Nós esperamos que tal senso de orgulho e responsabilidade evolua para uma maior vontade de estar envolvido em vários níveis, assim como todas as partes trabalhando juntas para criar oportunidades de participação, colaboração, desenvolvimento de comunidades. Essa participação, aliás, não deve estar limitada a definir programas e escolher prioridades orçamentárias, deveria se estender na implementação das políticas. (DENHARDT; DENHARDT, 2007, p. 93).

Assim, na visão de Denhardt e Denhardt (2007), há dois temas centrais que fundamentam o Novo serviço público: (1) promover a dignidade e o valor no serviço público e (2) reafirmar a democracia, a cidadania e o interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública. Com base nesses temas estruturantes, os autores elaboraram sete princípios-chave para caracterizar e orientar a ação dos agentes públicos<sup>78</sup>, que são expostos no BOX 4. Esses princípios estão claramente rejeitando os tópicos da Nova Administração Pública de Osborne e Gaebl (1995).

A teoria do Novo Serviço Público se diferencia da discussão da administração pública convencional, sobretudo, por suas bases paradigmáticas. A linha cronológico-evolutiva dos modelos de governo mostra que a busca obsessiva por eficiência foi sendo substituída pelo aperfeiçoamento democrático e pela valorização dos métodos para tornar “mais públicas” as organizações estatais, como podemos observar no Quadro 3, que enfatiza os princípios fundamentais de três grandes modelos de administração pública: a Velha Administração Pública (patrimonialismo e burocracia), a Nova Administração Pública (*New Public Management* ou Gerencialismo) e o Novo Serviço Público.

O desafio de aprimorar a democracia vai ficando maior ao passo que as organizações públicas vão se tornando maiores e mais complexas. Quanto mais

---

<sup>78</sup> O termo agente público refere-se a todos os profissionais que atuam na administração pública, desde cargos eletivos, passando por administradores e técnicos até prestadores de serviços. (BRUNO;DEL OMO, 2006).

centralizadas e distantes dos cidadãos elas se encontram, mais difícil se torna definir o interesse público e mais difícil se torna expressar os valores da sociedade por meio de suas ações e políticas públicas. Logo, há um espaço enorme a ser explorado pelo poder local, a esfera de poder que está mais próxima do cidadão.

Embora a agenda da cidadania já seja reconhecida como uma plataforma emergente por todos os níveis de governo é, também, na esfera local que esses princípios podem se transformar em ações que impactem a realidade mais decisivamente. O município é campo privilegiado para a promoção do desenvolvimento e para a aprendizagem democrática por conta da proximidade que a esfera local guarda dos cidadãos e das suas necessidades cotidianas. (MOURA, 1998). Daí, a sua escolha como *lócus* privilegiado para a promoção do desenvolvimento sustentável, sobretudo, por meio das novas estratégias de gestão pública democrática.

#### BOX 4 – Os sete princípios do Novo Serviço Público

- a) **Servir cidadãos, não consumidores:** os servidores públicos não respondem meramente a demandas de consumidores, mas se concentram na construção de relações de confiança e na colaboração com e entre os cidadãos. O Novo Serviço Público procura estimular sempre mais gente a cumprir suas responsabilidades de cidadãos e procura fazer com que o governo seja especialmente sensível às vozes dos cidadãos;
- b) **Perseguir interesse público:** o objetivo dos administradores públicos não é encontrar soluções rápidas guiadas por decisões individuais, eles não são árbitros do interesse público. Sua missão é promover a criação de uma agenda de interesses e responsabilidades compartilhada e buscar soluções para os problemas públicos consistentes com as normas democráticas, a justiça e a equidade;
- c) **Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo:** o interesse público é melhor servido por cidadãos e servidores públicos que estão comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu. O papel do administrador no novo serviço público não é “dirigir” consumidores, mas “servir” cidadãos;
- d) **Pensar estrategicamente, agir democraticamente:** as políticas e os programas que atendem às necessidades públicas podem obter mais impacto se passarem a envolver cidadãos em todas as fases do processo, não apenas no apontamento de problemas e projetos prioritários, mas na implementação, avaliação e assim em diante;
- e) **Reconhecer que a accountability não é simples:** do ponto de vista do Novo Serviço Público, a questão da *accountability* na administração é complexa; ela envolve um equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes numa teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público. Em outras palavras, os administradores públicos são chamados a corresponder a todas as normas, valores e preferências concorrentes de nosso complexo sistema de governança;
- f) **Servir em vez de dirigir:** no Novo Serviço Público, a liderança baseia-se em valores como compromisso, integridade e paixão e é compartilhada em toda a organização e com a comunidade. Para servir os cidadãos, os administradores públicos devem não apenas conhecer e administrar seus próprios recursos, mas também devem estar conscientes e conectados em outras fontes de apoio e assistência, engajando os cidadãos e a comunidade no processo;
- g) **Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade:** as organizações públicas e as redes em que participam têm mais chance de ser bem-sucedidas no longo prazo se operarem por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham por base o respeito a todas as pessoas. As pessoas são atraídas para o serviço público porque são motivadas pelos valores da esfera pública de servir o outro, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar. Realçar esses valores é uma alternativa ao paradigma do controle e punição.

Fonte: (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Quadro 3 - As Perspectivas dos Modelos de Administração Pública

	<b>Administração Pública Convencional (patrimonialismo e burocacia)</b>	<b>Nova Administração Pública (Gerencialismo)</b>	<b>Novo Serviço Público</b>
<b>Principal teoria e fundamentos epistemológicos</b>	Teoria política e social. Primária e ingênuas ciências sociais.	Teoria econômica, diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista	Teoria democrática, variedade de modelos para incluir o conhecimento positivo, interpretativo e crítico.
<b>Racionalidade e modelos associados ao comportamento humano</b>	Racionalidade sinóptica. Homem administrativo.	Racionalidade técnica e econômica. Homem econômico (prevalece o interesse de quem toma a decisão).	Racionalidade estratégica ou formal, testes múltiplos de racionalidade (político, econômico e organizacional).
<b>Concepção de interesse público</b>	É politicamente definido e expresso	Representa a agregação dos interesses individuais	Resulta do diálogo sobre valores compartilhados
<b>A quem os funcionários públicos respondem</b>	Clientes e eleitor	Clientes	Cidadãos
<b>Papel do governo</b>	REMAR. Designa e implementa políticas que focalizam um único objetivo politicamente definido.	DIRIGIR. Atua como catalisador para desencadear as forças do mercado.	SERVIR. Negocia e intermedia interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados.
<b>Mecanismo para atingir objetivos políticos</b>	Administrar programas através das agências de governo existentes	Criar mecanismos e incentivar estruturas para conseguir os objetivos políticos por meio das agências privadas e sem fins lucrativos	Construir coalizões entre as agências públicas, privadas e sem fins lucrativos para reunir necessidades concordadas mutuamente.
<b>Modelo de Accountability</b>	HIERÁRQUICO. Administradores são responsáveis para eleger democraticamente os líderes políticos.	DIRIGIDO PELO MERCADO. A acumulação do conjunto dos interesses individuais vai acabar resultando nos objetivos de um grande grupo de cidadãos-clientes.	MULTIFACETADO. Os funcionários públicos devem atender a lei, os valores comunitários, normas políticas e os interesses dos cidadãos.
<b>Liberdade de ação administrativa</b>	Limitada. Concedida a superiores hierárquicos.	Ampla. Conjugada com grande cobrança de resultados. Semelhante à busca de resultados empresariais.	Necessária. Mas, confinada e <i>accountable</i> .
<b>Estrutura organizacional adotada</b>	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade de cima para baixo. Alto grau de hierarquização.	Organizações públicas descentralizadas. Controle primário das empresas e organizações civis prestadoras de serviços. Menor grau de hierarquização.	Estrutura colaborativa com liderança compartilhada internamente e externamente. Menor grau de hierarquização.
<b>Base motivacional dos funcionários públicos e administradores</b>	Pagamentos, benefícios e proteção do funcionalismo público.	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo.	Espírito público. Desejo de contribuir para a sociedade.

Fonte: Denhardt; Denhardt (2007).

## 2.3 O MUNICÍPIO COMO LÓCUS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: AVANÇOS E DESAFIOS

O estudo e a prática do Ecodesenvolvimento requerem predefinições sobre o recorte geográfico a ser considerado dando preferência aos recortes locais por facilitarem o engajamento e o controle mais direto dos cidadãos na promoção de projetos comuns.

Por essa razão, esta pesquisa toma como base o local como espaço privilegiado à promoção desse novo desenvolvimento e o enquadra no recorte territorial municipal. Em Santa Catarina, como no Brasil, os municípios apresentam, em sua maioria, populações não superiores a 10.000 habitantes. No estado catarinense 37% (108) dos municípios têm populações abaixo de 5.000 habitantes e 59% (173), abaixo de 10.000 (IBGE, 2011). Assim, embora a maior parte da população do país esteja concentrada nas grandes cidades, o que cria um problema à parte aos gestores públicos, as pequenas populações municipais, que ocupam a maior parte do nosso território, tornam possível atribuir às municipalidades a feição de local. Além disso, parte significativa da literatura que trabalha essa abordagem no Brasil sugere o município como recorte apropriado para os estudos de desenvolvimento local, sobretudo, após a Constituição de 1988, quando os municípios ganharam maior importância no pacto federativo.

### 2.3.3 Teoria da Endogeneidade: o desenvolvimento a partir dos recursos locais

O aparecimento do conceito de desenvolvimento local acompanha a explosão de iniciativas que se proliferaram, principalmente, na Europa e América Latina nas décadas de 1980 e 1990, quando uma crise estrutural dos modelos econômico e de Estado levaram os espaços locais à busca de soluções para seus próprios problemas, passando a ampliar seu nível de independência em relação aos governos centrais. (LLORENS, ALBUQUERQUE e CASTILHO, 2002).

Quando os Estados retomaram o fôlego na segunda metade da década de 1990 depararam-se com uma conjuntura marcada por três novas situações: (i) o modelo de Estado de desenvolvimento do pós-guerra (Estado de Bem-estar e desenvolvimento liberal-produtivista) estava vencido e exigia reformulação; (ii) as instâncias locais (bairros, distritos, municípios, regiões, microrregiões e mesorregiões) haviam ganhado força por meio de projetos inovadores de soluções regionais e locais e (iii) um novo movimento

reclamando descentralização e desconcentração emergia. (BORGES, 2007). Essas mudanças no ambiente, aliadas à ênfase dos debates internacionais voltados à projeção de desenvolvimento multidimensional impediram que as temáticas do local ficassem de fora das agendas públicas na entrada do século XXI.

Ao mesmo tempo, e paradoxalmente<sup>79</sup>, ocorria um aprofundamento intenso da globalização, viabilizado pelos avanços tecnológicos, sobretudo da Internet e dos transportes. Surgia, com isso, a ideia de um “mundo plano” (FRIEDMAN, 2005), marcado pelo enfraquecimento das divisões históricas e regionais e dando origem, segundo algumas correntes, ao conceito extremo de desterritorialização<sup>80</sup> (DELEUSE e GUATARRI, 1972 e 1992; BADIE, 1995), que denuncia o risco de anulação do local enquanto singularidade e o consequente desuso da própria geografia em favor de uma homogeneização dos territórios. Embora seja uma temática controversa, a ideia de desterritorialização questiona se é possível argumentar a favor do local frente aos inúmeros impactos do global neste século.

Por outro lado, consolidam-se, sobretudo nas ciências sociais, correntes críticas a essa perspectiva prevendo e militando por uma reafirmação do local, das culturas, da diferenciação contrapondo-se à tendência de homogeneização conveniente ao mercado global.

Em relação à sua epistemologia, as teorias localistas são enfatizadas neste trabalho por serem mais concernentes ao Ecodesenvolvimento e aos valores emergentes na contemporaneidade, que negam a eficácia das respostas explicativas globais e rejeitam a ideia de padronização e mercantilização das formas de vida, relações sociais e até modelos econômicos. São linhas de contrariedade às “receitas prontas”.

O conceito de desenvolvimento local, conforme Vasquez-Barquero (1997; 2001) nasceu vinculado à teoria do desenvolvimento endógeno (reacionário ao paradigma industrial-fordista), que, por sua vez, foi uma ampliação do conceito de “crescimento endógeno”, que percebe o crescimento econômico como resultado do uso do potencial econômico local atraindo recursos externos ao invés de entendê-lo meramente como resultado de uma conjuntura externa. Assim, o desenvolvimento é considerado “[...] um

---

<sup>79</sup> Paradoxal em relação à ideia de não-padronização. A noção pós-moderna de não-padronização foi contraditoriamente sendo fortificada, possivelmente como reação ao avanço da globalização, que traz consigo a tendência padronizante.

<sup>80</sup> De maneira rápida, o termo desterritorialização pode ser entendido como a marca da sociedade pós-moderna caracterizada pelo fluxo, mobilidade, desenraizamento e hibridismo cultural. É importante destacar que apesar de ter se tornado um debate importante nas Ciências Sociais, Filosofia e Geografia, há autores que discordam desse ponto de visto e do uso do termo, como Haesbaert (2010) que propõe o termo multerritorialidade ou territorialização em novas bases (não exclusivamente espaciais).

evento *sui generis*, resultante do pensamento e da ação em escala humana, que confronta o desafio de enfrentar os problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade” (MARTINS, 2004, p.51), um tipo mais político e societal de desenvolvimento (MADOERY, 2001).

Na prática, é uma estratégia em que os vários atores locais de todos os setores (públicos, privados e associativos) buscam trabalhar em torno da valorização dos recursos humanos, técnicos, financeiros e ambientais de domínio de uma coletividade (JOYAL, 2002). Os canadenses Joyal (2002) e Dupuis (1995) visualizam o conceito como caminho para a conquista de uma qualidade de vida “durável” e não apenas para resolver problemas específicos, embora isso também seja relevante. E, essa conquista passa pelo incorporamento de valores como *empowerment*, democracia, solidariedade, equidade e sustentabilidade ambiental.

A abordagem do desenvolvimento local não possui um modelo que possa ser aplicado, já que a elaboração de estratégias localizadas é a estratégia principal. O que ocorre na prática, segundo os mesmo autores, é que cada programa, projeto ou pacote de políticas se materializa com base em outras experiências locais já realizadas, mas priorizando as necessidades, vocações e recursos locais.

No entanto, podemos destacar dos estudos já realizados, algumas diretrizes básicas ou condicionantes para elaboração e implementação de projetos de desenvolvimento local: (1) presença de autores com habilidades em métodos participativos de concertação; (2) planejamento com ênfase na intersetorialidade e na integração das ações; (3) internalização da cultura da avaliação e medição por meio de bases de dados e indicadores; (4) a emergência de uma nova postura do poder público municipal, que passa a atuar como articulador e facilitador de todas as forças, interesses e recursos locais, além de buscar articulação com atores externos (5) formação de redes entre os atores individuais e coletivos<sup>81</sup> tanto na esfera econômica quanto social (capital social) (ZAPATA, 1998; VASQUEZ-BARQUERO, 2001; CACCIA BAVA, 2005; MARTINS, 1998; DOWBOR, 2001).

---

<sup>81</sup> A teoria da endogeneidade não enfatiza o tamanho das empresas, por exemplo, mas a integração e a contribuição social delas. Estudos apontam nessa inter-relação vantagens econômicas de custo de transação, coordenação de preços, troca de informações, transferência de tecnologia, aprendizagem, especialização e combinação de recursos, além de fortalecimento da cultura e identidade local, geração de confiança e solidariedade. (DYER, 1997; BAMFORD *et al.*, 2004; GULATI, 1995; CUNHA, 2003; BORGES, 2007).

Para Dowbor, quanto menos intermediários e escalões hierárquicos entre o uso final dos recursos e o segmento da sociedade interessado, maior a capacidade de controle social, transparência e democratização dos processos. Essa aproximação “trata-se de um dos elementos mais importantes na elevação da densidade organizacional da sociedade” (DOWBOR, 2001, p.188) e a esfera municipal e seus agrupamentos se apresentam como recortes interessantes para a objetivação da proposta do desenvolvimento local.

### **2.3.4 O município como lócus do desenvolvimento no Brasil: as mudanças na década de 1980**

As referências sobre desenvolvimento local não definem um recorte territorial padrão. Podemos falar em local como município, micro/mesorregião, bairro ou outras figuras territoriais existentes em outros países. No Brasil, é comum o enfoque do desenvolvimento local se referir a municípios. Ao instaurar um novo pacto federativo, na Constituição de 1988, conferimos aos municípios autonomia fiscal e administrativa em relação às demais esferas governamentais, além de uma série de novas competências relacionadas à execução de políticas sociais. Esse processo conferiu à municipalidade maior relevância na organização política do Estado e elevou as possibilidades reais de ação local para o desenvolvimento.

As novas regras constitucionais, que se aliaram ao aumento de repasses aos municípios estimularam a proliferação de novas municipalidades durante toda década de 1990, de modo que quase um quarto (25%) dos municípios brasileiros foram criados pós-88. (IBGE, 2011).

Esse movimento de revalorização política da instância local que, no caso do Brasil, refere-se às municipalidades, está em curso em grande parte dos países em desenvolvimento no quadro das reformas macroestruturais. Paradoxalmente, até mesmo as correntes que defendem a diminuição do Estado vêm revalorizando o papel do governo local como aquele capaz de dar respostas ao novo cenário econômico e social. (SANTOS JUNIOR, 2000).

Para Peters (2003), grande parte da história dos governos tem sido a história das tentativas de controlar a sociedade a partir do centro. No caso brasileiro, os planos de desenvolvimento e grande parte das políticas sociais têm sido decisões do governo central.

No entanto, a Constituição Federal de 1988 promoveu uma importante mudança no país ao reafirmar uma tendência de municipalização que já vinha da década de 1980 via

aumento de transferências federais pelos fundos de participação. (ABRÚCIO e FRAZESE, 2011).

Levy (2004) enfatiza que muitos dos papéis que hoje o município desempenha são inéditos na história brasileira. Desde a fundação da República, embora conhecendo maior autonomia que os governos locais em outras partes<sup>82</sup>, o município nunca foi instrumento ativo de democratização e, só parcialmente, era responsável pela provisão e regulação de serviços. “Historicamente, o que se viu, foi um movimento de sístoles e diástoles, ou seja, de centralização e descentralização entre União e estados. [...] Mas, entre o velho e o novo buscou-se construir uma sociedade política mais ativa”, pelo menos, em âmbito local, uma maior pluralidade de interesses e atores passaram a poder participar do político. (LEVY, 2004).

“Entre a resistência de alguns autores em abandonar as antigas posições e assumir novas” (LEVY, 2004) uma outra configuração política foi se reorganizando e as áreas que mais sofreram modificações foram saúde, educação e finanças públicas (ABRÚCIO e COSTA, 1998; LEVY, 2004) tanto com a Constituição quanto com legislações regulamentadoras posteriores. Apesar do ápice da descentralização fiscal ter sido atingido na Constituição Federal de 1988, a municipalização de políticas públicas foi se consolidando apenas ao longo dos anos 1990, assumindo variados ritmos, dependendo da área. (ABRÚCIO e COSTA, 1998).

No âmbito da saúde, criou-se o Sistema Único de Saúde (SUS) que foi progressivamente tentando estabelecer uma rede de serviços de saúde públicos e privados, descentralizada, regionalizada e hierarquizada (ABRÚCIO e COSTA, 1998). Na nova configuração nacional, a gestão da saúde foi para mais perto da população ao ser descentralizada parte para estados e parte para os municípios. Ao Ministério da Saúde ficaram questões mais estratégicas, de regulamentação e normatização.

Na Educação buscamos definir com mais clareza as responsabilidades de cada ente federado. Embora essa definição ainda tenha pontos nebulosos e ainda esteja por se estabelecer por completo, o quadro era bem mais difuso antes de 1988 e, sobretudo, antes da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) em 1997, quando União, estados e municípios atuavam em praticamente todos os níveis de ensino, criando confusão substantiva no que tocava à responsabilização dos entes.

---

<sup>82</sup>Segundo Abrucio e Frazese (2011), apenas Índia e Bélgica possuem pactos federativos cujos municípios possuem níveis de *status* e autonomia comparáveis aos municípios brasileiros.

Com as novas normas os municípios ficaram com a responsabilidade sobre o ensino fundamental e pré-escolar, os estados, com o ensino médio e a União com o terceiro grau e outras atividades educativas de promoção e universalização da educação como o SEJA (Sistema de Ensino de Jovens e Adultos). Ainda assim, há muito que fazer em relação à adequada repartição das receitas e competências educacionais. Em Santa Catarina, por exemplo, o governo do Estado vem liderando um movimento de incentivo para que os municípios assumam definitivamente o ensino fundamental (sobre o qual estados e municípios têm competências comuns) e o estado possa se dedicar à promoção do ensino médio<sup>83</sup>.

No campo das Finanças Públicas, tivemos avanços em algumas áreas, mas continuamos com problemas em outras. O ajuste fiscal dos estados e municípios promovido pelo governo federal desde a década de 1990, que culminou com a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, foi um dos grandes avanços das últimas décadas no campo. Além disso, diversas medidas foram empreendidas no sentido de estimular os municípios a aperfeiçoar seus sistemas tributários e, com isso, iniciar ou ampliar sua capacidade de recolhimento de receitas próprias, minimizando, em alguma medida, a dependência flagrante dos pequenos municípios em relação aos estados e União. Para termos uma ideia, 80% dos municípios brasileiros não arrecadam receitas próprias (CAMARGO, 2006), tendo seu orçamento constituído basicamente por transferências dos outros entes.

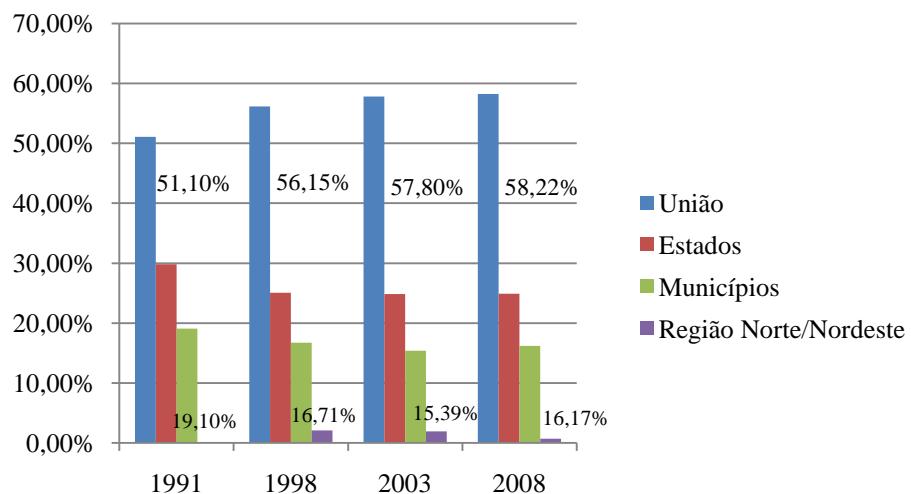
A área das Finanças Públicas também tem sido alvo de uma série de lutas e negociações entre os entes federados. Podemos dizer que a principal delas está na divisão do montante tributário, ainda fortemente concentrado na União, reforçando nossas características de Estado centralista. Entre as principais pautas da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da Federação Catarinense de Municípios e de toda rede de movimentos municipalistas está o aumento das competências ou repasses tributários aos municípios, que atualmente ficam com pouco mais de 16% do bolo orçamentário, enquanto os estados se apropriam de cerca de 25% e a União; mais de 58%. (RECEITA FEDERAL, STN, 2011). Como podemos observar no Gráfico 2 e no Quadro 4, abaixo, a tendência nas duas últimas décadas, contrariando o compromisso municipalista assumido pela

---

<sup>83</sup> Vale destacar que este tem sido um tema altamente polêmico no âmbito das relações entre Governo do Estado de Santa Catarina e municípios. Nem todos os municípios estão aderindo ao processo, já que, do ponto de vista financeiro, apesar do aumento proporcional de repasse, a pactuação não é vantajosa para todos. Nesses casos, adesão significaria aumento da crise fiscal dos municípios. Assim, Governo do estado e municipalidades continuam em negociação.

Assembleia Constituinte em 1988, foram de concentração de receitas na União e redução da porção dos municípios.

Gráfico 2 - Repartição do Bolo Tributário entre as esferas



Fonte: elaborado com base em Receita Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, (2012).

Quadro 4 - Repartição do Bolo Tributário entre as esferas federativas

	1991	1998	2003	2008
União	51,10%	56,15%	57,80%	58,22%
Estados	29,80%	25,05%	24,85%	24,89%
Municípios	19,10%	16,71%	15,39%	16,17%
Região Norte/Nordeste	0%	2,08%	1,95%	0,68%

Fonte: Receita Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, autora (2011).

Embora esse aumento do montante da União também se explique pelo bom exercício da competência orçamentária (em geral melhor executada que a dos municípios, que nem sempre taxam devidamente os seus municípios por conta, em geral, dos prejuízos eleitorais) e haja na União, segundo Ziulkoski (2000), a prática de isentar a população de tributos que serão compartidos com os outros entes federados, como o IPI<sup>84</sup> na crise de 2008, a divisão orçamentária brasileira, do ponto de vista do desenvolvimento local e do municipalismo ainda tem um caminho longo a percorrer.

O movimento municipalista e catarinense propõe uma reforma tributária que aproxime os municípios brasileiros do que representa a esfera local em países com elevada

<sup>84</sup> Imposto sobre Produtos Industrializados.

cultura democrática como é caso, sobretudo, dos países escandinavos, que delegam ao poder local altíssimos percentuais da arrecadação (fala-se em 70% do bolo tributário). No que se refere à divisão do bolo orçamentário, a pauta municipalista no Brasil propõe uma reforma tributária que acata uma distribuição de 30% do orçamento para os municípios, 30% para os estados e 40% para a União (FECAM, 2003), conforme demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 - Proposta Municipalista para a Repartição Tributária

Ente Federado	Partilha atual de receitas	Partilha de receitas proposta
União	58,22%	40%
Estados	24,89%	30%
Municípios	16,17%	30%
Norte/Nordeste	0,68%	-

Fonte: Receita Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, FECAM, (2012).

Segundo Fecam (2003), há uma crise financeira sendo enfrentada pelos municípios e o entendimento do movimento municipalista a esse respeito é de que grande parte deve-se à má repartição das receitas face ao aumento de competências nas últimas décadas, que dificultam, sobretudo, a capacidade de investimentos do poder municipal.

Sem negligenciar o papel proativo que cabe ao município em relação à execução efetiva de suas competências tributárias e à promoção do desenvolvimento econômico local, é importante frisar que a forma de repartição dos tributos exerce enorme impacto sobre as políticas públicas (ABRÚCIO e FRANZESE, 2011) e, até mesmo, sobre o projeto de desenvolvimento do país. Recursos concentrados significam, de forma geral, decisões e poder concentrados. E, levando em conta a existência de 5.565 municípios em território nacional, a concentração dos recursos também significa um custo de oportunidade, já que se está negligenciando o potencial de capilaridade das prefeituras brasileiras em fazer chegar os recursos e as políticas ao conjunto da população.

Além das mudanças cabais ocorridas em áreas como educação, saúde e finanças, diversos outros campos passaram a ter competências compartilhadas entre as esferas de poder. Uma análise das experiências municipais inovadoras de todo Brasil, semifinalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania (da Fundação Getúlio Vargas), realizada por Pinho e Santana (2002) mostra a diversidade de novas áreas em que os municípios passaram a atuar e a abrangência que tomou a execução de políticas públicas pela

administração municipal. “Assuntos que antes eram tratados apenas em nível nacional, ou mesmo estadual, tornaram-se parte integrante da agenda de muitos municípios brasileiros” (ABRÚCIO e COSTA, 1998). Os principais setores de intervenção apontados pelo estudo foram: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda e projetos agrícolas. Segundo Abrúcio e Franzese (2011) a tendência é de que essa partilha continue se aprofundando. A criação de instituições como o Ministério das Cidades e o Estatuto das Cidades são acontecimentos que convergem nessa direção.

Também como lembram Abrúcio e Franzese (2011), é importante sublinhar que a década de 1990 também foi marcada por outras ações federais além do compartilhamento de recursos e competências, uma série de esforços foi empreendida no sentido de melhorar a coordenação federativa, sobretudo nos campos da Saúde e Educação. Como lembra Arretche (2009), para países como o Brasil, marcados por intensas desigualdades regionais e por dimensões territoriais continentais, uma coordenação central forte e organizada é essencial para que a descentralização não reforce as desigualdades. O processo de coordenação se deu basicamente por meio da “vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas”. (ABRÚCIO e FRANZESE, 2011).

Apesar dos avanços, o atual quadro de descentralização e consequente aumento de serviços e de desequilíbrio financeiro coloca ao município desafios complexos. Conforme Dowbor (2001, p.373), os municípios passam a se encontrar na linha de frente de uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, já que se tratam de amplos projetos de políticas sociais, infraestrutura e programas de emprego, envolvendo, inclusive, estratégias locais de dinamização econômica.

Com novas atribuições, responsabilidades e papéis e em um contexto de crise, os governos municipais estão enfrentando problemas para os quais não só não estavam preparados como não tinham tradição de atuação. (PINHO e SANTANA, 1998). Isso se reflete, de maneira geral, na baixa capacidade institucional dos municípios, sobretudo os pequenos. Assim, além da problemática financeira, uma outra, talvez maior, que é a dificuldade de “gerir”, delineiam um quadro de profundos desafios ao desenvolvimento de base local. Mas, junto com eles, criam-se grandes possibilidades de inovação e construção de novos caminhos para o enfrentamento dos problemas territoriais.

### **2.3.5 O município como lócus do desenvolvimento no Brasil: os desafios da gestão municipal após a Constituição de 1988**

Enquanto a teoria do desenvolvimento endógeno mostra importantes benefícios do desenvolvimento a partir do local, a prática mostra faces ainda muito problemáticas da descentralização da administração pública no Brasil. Sem desconsiderar os avanços alcançados até aqui, o estudo e debate dos desafios são fundamentais para que os próprios avanços não se percam.

Muito embora “as iniciativas municipais sejam mais realistas economicamente, mais pertinentes e mais orientadas às necessidades da população local” (ANDION, 2009, p.187), “os resultados práticos desta descentralização ainda estão longe de configurar uma significativa autonomia decisória no âmbito subnacional, notadamente nos municípios” (FILIPPIM e ABRÚCIO, 2010, p.3).

A enormidade de desafios que os municípios enfrentam faz com que a maioria deles tenha um papel pouco relevante nas mudanças de regras do jogo em termos de definição de prioridades, estratégias e mecanismos de desenvolvimento adotados nas diferentes regiões do país. (ANDION, 2009, p.204). Estamos falando de uma descentralização modesta e inacabada, segundo Dowbor (2001) e Ziulkoski (2000), respectivamente. “Ao poder local fica relegado o papel de executor de fragmentos, nem sempre comprehensíveis, desses projetos [nacionais]” (FILIPPIM, 2005). O poder público municipal é, em grande medida, mero receptor de recursos para aplicação vinculada em programas federais e estaduais cujo impacto na realidade é desconhecido, o que deixa muitas dúvidas sobre a influência que a administração municipal, dentro dos padrões observados, tem exercido no desenvolvimento local.

Abrúcio e Franzese (2011) apontam que a forma desorganizada como grande parcela dos encargos federais e estaduais acabou sendo assumida pelos municípios, gerou uma série de desajustes fiscais e institucionais, muitas vezes com pouca cooperação das outras instâncias federativas. Segundo Daniel (2001), esse processo contribuiu para a construção de um padrão autárquico de municipalismo onde os prefeitos se tornam os atores fundamentais da dinâmica local, defendendo a autonomia de seu município em um tom de quase isolamento das demais unidades federativas, “ignorando que alguns problemas têm solução apenas em âmbitos mais abrangentes como o microrregional, estadual, ou mesmo federal.” (ABRUCIO e FRANZESE, 2011, p.7).

Boisier (1999) questiona e responde, de forma crítica, como é possível um desenvolvimento sustentado em nações ou regiões marcadas pela desigualdade. Segundo ele, quando as populações que vivem em locais de maior retrocesso percebem a diferença da sua qualidade de vida em relação a dos demais territórios, o processo natural é a migração massiva, de modo que o desequilíbrio (ruim para o local mais desenvolvido) volta a se instaurar.

Boisier (1999) também destaca que os desenvolvimentos locais e regionais dependem criticamente de dois atores-chave: o Estado Nacional e a região (ou o local). A ênfase de Boisier (1999, p.334) não fica nem na exacerbação do poder local/regional, tampouco na imposição do centralismo. A ideia, pelo contrário, é de que um desenvolvimento sustentado depende da articulação do local com as instâncias governamentais superiores tanto quanto as políticas estruturais dependem das capacidades endógenas dos territórios para se concretizar. A relação de dependência é mútua, o localismo não é uma panaceia (até pelos seus imensos desafios) e o desenvolvimento é visto, sobretudo nos países com intensas desigualdades, como um processo híbrido entre governo central forte e valorização do local, inclusive por meio de recursos que materializem essa valorização.

Esta consciência da necessidade de cooperação e articulação pode ser, conforme Martins (1998), um dispositivo fundamental para se superar um dos grandes limites da ação local, que é transformar localmente questões de raiz estrutural, como o desemprego e a pobreza, por exemplo.

Seguindo este raciocínio podemos dizer que a primeira lição a ser assimilada pelos municípios, sem contradizer a ideia do desenvolvimento local, é que a sustentabilidade das suas ações, políticas e projetos de desenvolvimento, dificilmente ocorrerá sem a incorporação do espírito associativo, tanto em relação aos municípios vizinhos quanto em relação às articulações intergovernamentais com União e estados. Alguns estudos como os de Abrúcio (2001 e 2011) mostram que o ideal colaborativo, sobretudo por meio dos consórcios e parcerias intermunicipais, dá sinais de vitalidade no Brasil nas duas últimas décadas.

Outra linha de desafios à gestão municipal nasce da falta de recursos<sup>85</sup> decorrente, especialmente, do formato de repartição tributária anteriormente discutido. Embora a escassez de recursos não possa ser usada como “justificativa para a fraca ação dos

---

<sup>85</sup> Recursos em termos gerais: humanos, naturais, políticos etc..

municípios em prol do desenvolvimento" (FILIPPIM, 2005), ela gera uma série de dificuldades para a gestão, dentre as quais se destaca a falta de qualificação dos quadros funcionais, fruto da incapacidade dos municípios para atrair e manter profissionais de alto desempenho que possam liderar projetos estruturantes e promover modernização administrativa (RÉUS *et al.*, 2010). Esse problema, por si, é suficiente para desencadear inúmeros outros e limitar o impacto das ações municipais, uma vez que a capacidade humana instalada tem peso substantivo na qualidade de gestão (LEME, 2005; LUBAMBO, 2011).

Em obra que relata pesquisa sobre a gestão municipal a partir de quatro cidades brasileiras, Guimarães Neto e Araújo (2002, p.58) descrevem que, nos casos em estudo (Santos, Recife, Porto Alegre e Fortaleza), os principais fatores limitantes encontrados foram: (i) a intensa defasagem entre demanda e oferta de políticas públicas (dada a defasagem entre as necessidades e os meios que os gestores têm para agir); (ii) a persistência de formas assistencialistas e clientelistas que deformam o gerenciamento de programas locais; (iii) os limites às parcerias entre atores locais por conta da disputa de espaço político; (iv) a visão conservadora das elites envolvidas nas questões locais.<sup>86</sup>

Guimarães Neto e Araújo (2002) destacam também que as cidades latino-americanas, em relação às cidades europeias, consideradas as mais avançadas em termos de promoção do desenvolvimento local, começaram a ocupar muito tarde a posição de promotoras do desenvolvimento. Comparados os níveis de atuação dos continentes, temos ainda um longo caminho de evolução. No caso europeu, por exemplo, as grandes cidades buscam responder a, pelo menos cinco grandes objetivos: a) organizar nova base econômica; b) ampliar e melhorar a infraestrutura urbana; c) melhorar a qualidade de vida da cidade; d) promover integração social; e) assegurar governabilidade. Confrontados com essa realidade, os resultados da pesquisa no Brasil revelam que a atuação dos municípios brasileiros (mesmo os de grande porte, como foi o caso) ainda são muito modestos em abrangência e resultados. (GUIMARÃES NETO e ARAÚJO, 2002, p.55).

Ainda para estes autores, dois pontos distintivos das regiões europeias mais avançadas no que toca o desenvolvimento endógeno foram (i) a estratégia de reconstrução

---

<sup>86</sup> Sobretudo no sentido de pensar estratégias que não permitem a ascensão social das populações mais pobres, na lógica de que "para quem não tem nada, qualquer coisa está boa". A pesquisa citada descreve o caso da elaboração de um projeto para redução do desemprego em uma das cidades por meio de formação profissional. Alguns setores da sociedade envolvidos no processo achavam que os cursos, já que eram para pessoas de baixa renda, tinham de ser "apropriados" à sua condição social, como cursos de padeiro, mecânico etc..

do sentido da cidade e da cidadania (*ii*) a promoção de um sentimento de pertencimento ao local<sup>87</sup> e (*iii*) a definição de um futuro comum ou de um plano estratégico, pactuado entre os principais atores públicos e não públicos. No Brasil, as experiências recolhidas mostram que o que predomina são as intervenções mais parciais e menos abrangentes e ousadas. (GUIMARÃES NETO e ARAÚJO, 2002).

Do mesmo modo, a falta de cultura de planejamento e de gestão com indicadores contribui para a atuação centrada, muitas vezes, em ações e políticas periféricas com pouco impacto sobre as problemáticas centrais das localidades. Pesquisa de Saldanha, Peixoto e Estrada (2006), realizada em um COREDE<sup>88</sup> do Rio Grande do Sul com 28 municípios, embora com pequena amostragem, dá pistas de como a dimensão do planejamento é ainda pouco desenvolvida nessa esfera subnacional. Dos 28 municípios pesquisados, apenas dois utilizam instrumentos de planejamento além dos exigidos por lei. Em relação à aplicação de avaliação de desempenho dos servidores, essencial para a qualificação da gestão, dos 28 casos estudados, apenas um tem a prática estabelecida. Quanto à existência de Plano Diretor municipal, ferramenta básica para a gestão e obrigatória para municípios com mais de 20.000 habitantes, apenas cinco o possuíam no ano da pesquisa, 2006.

Outra linha de argumentação sobre os desafios da recente descentralização brasileira refere-se à necessidade de imposição ou estímulo de instrumentos capazes de garantir um mínimo de democratização das decisões locais a fim minimizar a influência das oligarquias tradicionais nas esferas de tomada de decisão. (DOWBOR, 2001). As legislações têm evoluído muito em relação a essa temática, sobretudo, pelo atrelamento de transferências financeiras à criação de instâncias democráticas, em geral, os conselhos paritários. Entretanto, permanece o desafio de qualificar a representação e a capacidade técnica dos participantes destes espaços democráticos que continuam, muitas vezes, reproduzindo os mesmo cenários oligárquicos, já que são comumente indicação do prefeito. (ANDION, 2009).

Se descentralização implica jogar responsabilidades para níveis inferiores de governo – livrar-se da carga – isto pode ser feito de maneira relativamente rápida. [De certo modo foi o que houve no Brasil]. Mas se implica o reforço da democracia - descentralização com empoderamento

---

<sup>87</sup>Em tempos de perda de identidade e tendências massificantes, a estratégia de revalorizar a cultura local e o sentido de pertencimento tem se mostrado, segundo os autores, um estimulante projeto coletivo mundo afora.

<sup>88</sup>Conselho Regional de Desenvolvimento Centro do Estado do Rio Grande do Sul.

– levará algum tempo, recursos consideráveis e uma extensa construção de capacidades. A verdadeira democracia – construída sobre os fundamentos da participação ativa da população nos assuntos locais e nacionais – não acontece da noite para o dia. (NAÇÕES UNIDAS, 2000, p.59).

A formulação de política pública no âmbito local possibilita que o investimento público seja melhor direcionado. Todavia, corre-se o risco de que esses recursos favoreçam segmentos oligárquicos, que ainda imperam com força em níveis locais. Nunes (1996, p.34) aponta que a proximidade do poder é no mínimo ambígua, pois é também o lugar da reprodução do poder discricionário das oligarquias locais. Assim, o nível de desenvolvimento político ou cívico das populações, bem como sua autonomia, principalmente em relação às elites, parece ter profunda influência na capacidade local de autotransformação. (COSTA e MACEDO, 2005).

Por fim e conscientes de não ter esgotado a totalidade de desafios presentes nas agendas municipais, citamos a pesquisa de ANDION (2009, p.200), BOX 5, baseado nos trabalhos de CAMARGO, 2004; ARRETCHÉ, 1999; FARAH, 2000; FARAH e BARBOZA 2001; BROSE, 2002; TOMIO, 2002; FAURÉ, 2005, que busca uma maior compreensão desses desafios por meio de um levantamento geral sobre os efeitos da descentralização municipalista brasileira, 20 anos após sua implantação.

#### **BOX 5 – Desafios da Descentralização Municipalista Brasileira**

- a)** Multiplicação exponencial do número de municípios que são criados sem a mínima condição de sustentabilidade no longo prazo, muitas vezes com base em critérios políticos. Conforme estudo de Camargo (2004) 80% dos municípios brasileiros não produzem nenhum recurso orçamentário próprio e 60% deles têm pelo menos 85% do seu orçamento proveniente de transferências do estado e da União;
- b)** Grande fragilidade das esferas institucionais de governança nos municípios. A maioria dos conselhos são formados por indicação dos prefeitos e não dispõem de capacidade técnica, administrativa e financeira para exercer a sua função de reguladores das políticas públicas (FAURÉ, 2005). Esse quadro é ainda mais crítico nas zonas rurais que compreendem mais de 80% dos 5.565 municípios brasileiros;
- c)** Falta de continuidade administrativa;
- d)** Forte influência dos padrões patrimonialistas (mandonismo, clientelismo, autoritarismo) na esfera municipal;
- e)** Falta de articulação entre níveis de governo, entre os poderes e entre os setores da administração pública no âmbito local. Faltam canais de comunicação e definição clara das competências de cada um, pois existem vácuos. As iniciativas se multiplicam, mas sem uma devida articulação entre elas. Como explica Camargo (2004) a federalização dos municípios levou a uma maior complexificação das relações intergovernamentais (federalismo anárquico), tendo em vista a triangulação entre união, estados e municípios. Isso dificulta os acordos, sobretudo considerando a influência de aspectos políticos partidários;
- f)** Natureza assimétrica do federalismo brasileiro, configurando fortes desigualdades espaciais e regionais. Segundo Camargo (2004) a região Sudeste concentra 65% da renda nacional;
- g)** A falta de recursos e habilidades técnicas nos municípios pequenos;
- h)** As fortes desigualdades intra-regionais.

Fonte: Andion (2009, p.20).

Com isso, a autora conclui que :

[...] a descentralização (entendida como transferência de responsabilidades e autoridade para os níveis inferiores de governo e também para a sociedade civil) não se produz automaticamente, por “decreto”, é necessário a construção progressiva de novos arranjos institucionais e sua prática, gerando novos aprendizados em termos de exercício democrático. (ANDION, 2009, p.201).

Por outro lado, é fundamental, ao discutir desenvolvimento local e descentralização, levar em conta os contrapontos do centralismo que, sobretudo em países marcados por intensas desigualdades regionais, tem o papel de promover condições mínimas de igualdade entre estados e regiões, visando a um equilíbrio, a um ponto de partida igualitário a todos.

Os grandes projetos nacionais são importantes para promover um mínimo de equilíbrio entre as regiões, mas, à luz dos estudos realizados sobre o tema até aqui, não são eficazes sem uma contrapartida local. (ARRETCHÉ, 2011, p.16).

Considerando que “nem todos os municípios possuem força para se levantar pelo próprio cadarço” (DOWBOR, 2001, p. 232), é decisivo que determinadas políticas estruturantes para todo o país continuem existindo, mas buscando contribuir para a efetivação da descentralização por meio de incentivos à formação de capacidade humana para liderar os processos endógenos de desenvolvimento. (DOWBOR, 2001).

Apesar dos enormes desafios ainda presentes em nossa descentralização municipalista concluímos que ela representou um importante avanço rumo a um desenvolvimento mais sustentado. Sobretudo, por levar importantes decisões de interesse público para mais perto das pessoas criando um espaço para o desenvolvimento político, inovações e fortalecimento da esfera pública.

Entretanto, não podemos negligenciar as vozes de estudiosos que afirmam que o nosso processo descentralizador ainda está inconcluso e que espera por um amadurecimento maior da sociedade civil. Até lá, a disseminação massiva de pequenas revoluções locais e regionais capazes de resgatar da inércia político-administrativa e econômica em que se encontram considerável parte dos municípios catarinenses e brasileiros pode ser uma importante estratégia de mudança incremental em rede.

Nesse contexto, tem relevância a divulgação das iniciativas locais que têm dado certo em termos de inovação na esfera pública. “Há milhões iniciativas de pequena escala pelo mundo afora, mas ainda são pessimamente coordenadas e aproveitadas pelos governos

centrais". (DOWBOR, 2001, p.8). Sem o objetivo de copiar modelos e reproduzir a lógica do desenvolvimento estruturalista dos sistemas tradicionais, a ideia é incentivar a criatividade e busca de novas soluções para os velhos problemas, abusando dos arranjos institucionais para reforçar as iniciativas e incluir o máximo de atores em projetos coletivos.

Foi nesse sentido que a Fundação Getúlio Vargas desenvolveu o Programa Gestão Pública e Cidadania, onde são divulgadas e premiadas as melhores práticas de inovação na esfera pública municipal. Essas inovações se dão tanto no processo de formulação quanto de implementação das políticas. Segundo Farah (2007) essas políticas são novas justamente porque adotam novas abordagens e perspectivas, sobretudo, por romper com a atitude assistencialista, típica do Brasil e América Latina, e por incorporarem uma visão de sustentabilidade e prevenção. São novas políticas que incluem novas parcelas da população antes não representadas onde passa a imperar uma visão de "direitos" na prestação de serviços públicos, substituindo a perspectiva de "favores" do Estado. (FARAH, 2007).

O trabalho de identificar e disseminar esse tipo de iniciativa é nobre e é, sobretudo, estratégico em um contexto onde os recortes e arranjos locais caminham em direção ao protagonismo dos processos de desenvolvimento. Fazer chegar aos gestores e agentes públicos locais a existência de experiências vivenciadas por seus pares pode ser um importante estímulo ao empreendimento de novas políticas e projetos em nossos municípios, que carecem tanto de inovação para alcançar melhores resultados dentro do seu quadro limitado de recursos para gestão.

### **2.3.6 Atributos do Município Sustentável**

A partir deste conjunto de informações levantadas e comparações realizadas até aqui temos condições de delinear um modelo de análise que nos permita, mais à frente, observar os dados sobre o desenvolvimento nos municípios catarinenses e realizar algumas reflexões sobre os caminhos e tendências percebidas em nosso estado.

Buscando integrar as dimensões do Ecodesenvolvimento trazidas por Sachs (2001) às características consideradas essenciais ao Novo Serviço Público e demais estratégias de gestão democrática (governança, coprodução *etc.*) e aos principais desafios da gestão pública municipal brasileira discutidas até aqui, propomos o modelo de análise demonstrado no Quadro 6.

O objetivo deste modelo é consolidar, a partir da revisão de literatura e de todos os processos envolvidos no desenvolvimento deste trabalho, características e instrumentos distintivos de um município sustentável. Os pontos que compõe este modelo de análise foram sendo levantados ao longo dos últimos três anos nos quais foi construída a matriz de indicadores do SIDMS e a pesquisa bibliográfica que antecedeu o trabalho.

Ressaltamos, no entanto, que a ideia da construção desta matriz, que realiza o segundo objetivo específico do trabalho, está na proposição de uma primeira versão de listagem de atributos do município sustentável, que deverá ser posteriormente aperfeiçoada, tanto pela autora, como por outros autores interessados, por meio de novas pesquisas, reflexões e discussões.

Um quadro semelhante a este deu origem à matriz do Sistema apresentada no Capítulo 3. Neste sentido, é fundamental destacar que se trata de uma matriz “ideal”, ou seja, o objetivo é que ela funcione como um quadro orientador para definição de políticas locais e construção de sistemas de indicadores municipais, mas sabemos que ainda não é possível encontrar dados para formar indicadores correspondentes a grande parte dos aspectos aí levantados. No entanto, todos os quesitos passíveis de se transformar em indicadores/variáveis (todos os que tinham disponibilidade de dados) foram considerados, como poderemos ver no próximo capítulo no Quadro 8.

Quadro 6 - Matriz de Atributos do município sustentável

Dimensões e subdimensões do desenvolvimento sustentável	Atributos do município sustentável e da efetivação do poder local
Sociocultural (Subdimensões: Educação, Saúde, Cultura, Habitação <i>etc</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolvimento da comunidade na educação, saúde e assistência social por meio de conselhos e parceria em projetos;</li> <li>- Políticas de saúde preventiva e incentivo ao esporte e lazer;</li> <li>- Gestão proativa e eficiente, buscando expandir cobertura e qualidade dos programas federais como o Bolsa Família e o Estratégia de Saúde da Família;</li> <li>- Iniciativas locais: desenvolvimento de programas sociais próprios e complemento aos programas federais e estaduais quando necessário;</li> <li>- Incentivo e proposição de projetos e atividades culturais, esportivas e de lazer;</li> <li>- Criação e manutenção de espaços públicos de convivência comunitária, esporte, cultura e lazer (praças, quadras, centros desportivos e recreativos, espaços para caminhadas, ciclovias, jardins botânicos, hortos etc.);</li> <li>- Políticas de valorização do patrimônio material, imaterial e identidade local;</li> <li>- Projetos especiais de atenção às famílias mais pobres e manutenção do Cadastro Único do SUAS<sup>89</sup> atualizado;</li> <li>- Infraestrutura de serviços básicos nos bairros mais pobres;</li> <li>- Ocupação do solo controlada evitando/minimizando as consequências da formação de bolsões de pobreza e especulação imobiliária.</li> </ul>
Político-institucional (Subdimensões: Gestão Pública, Participação Social, Finanças Municipais)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomia financeira: níveis de arrecadação própria que permitam investimento em ações e obras estruturantes. Cobrança dos tributos de sua competência e da dívida ativa. Atualização das bases de cobrança tributária, combate à sonegação e fiscalização educativa, a fim de aumentar a arrecadação e não onerar os bons pagadores;</li> <li>- Saúde financeira: enquadramento na LRF.</li> <li>- Efetividade dos conselhos: garantir que os conselhos sejam paritários e expandir o instrumento para além das áreas obrigatórias;</li> <li>- Cultura de planejamento: existência de planejamento estratégico municipal, plano diretor e planos setoriais detalhados para todas as áreas de atuação da prefeitura, não se limitando aos planos obrigatórios. Preferencialmente, envolver a comunidade na elaboração;</li> <li>- Cultura da avaliação: prática da avaliação da gestão e das políticas implementadas, sobretudo por meio de indicadores (objetivos e subjetivos<sup>1</sup>);</li> <li>- Institucionalização de espaços de participação popular: orçamento participativo, consultas públicas, fóruns de discussão para plano diretor e outros assuntos etc.;</li> <li>- Capital social: envolvimento dos cidadãos, organizações civis e empresas nas instâncias de participação e em parcerias para projetos e políticas públicas;</li> <li>- Articulação intermunicipal: participação em consórcios, colegiados e projetos de interesse regional;</li> <li>- Transparência e <i>accountability</i>: uso de instrumentos para disponibilização de toda informação de interesse público. Existência de Ouvidores que deem retorno ao cidadão;</li> <li>- Prestação de contas e manutenção das bases de dados dos governos federais e estaduais atualizadas (a fim de também fazer uso dos dados e não ter repasses e convênios bloqueados);</li> <li>- Aproveitamento das oportunidades: prática de elaboração de projetos para estabelecimento de convênios e parcerias com governo federal, estadual, organizações internacionais e empresas;</li> <li>- Quadro funcional de alto desempenho: investimento em alguns profissionais/lideranças de alto desempenho e inserção de práticas de gestão estratégica de pessoas como avaliação do desempenho e política de desenvolvimento funcional.</li> </ul>

<sup>89</sup> Sistema Único de Assistência Social.

<b>Dimensões e subdimensões do desenvolvimento sustentável</b>	<b>Atributos do município sustentável e da efetivação do poder local</b>
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Economias limpas: pelo menos, parte da matriz econômica baseada em atividades com baixo potencial poluidor como agricultura orgânica, tecnologias etc.;</li> <li>- Pensamento regional sistêmico: produção de políticas públicas locais e inserção em programas regionais ligados à sustentabilidade ambiental;</li> <li>- Educação para a sustentabilidade: inserção do meio ambiente e da sustentabilidade como temática transversal no ensino municipal;</li> <li>- Combate ao desperdício dos recursos naturais: políticas para redução do desperdício de água, sobretudo, na distribuição e de outros recursos naturais;</li> <li>- Políticas de expansão do saneamento;</li> <li>- Fiscalização rigorosa das indústrias e demais poluidores potenciais;</li> <li>- Implantação de programas exclusivos para fiscalização e recuperação dos recursos hídricos, que devem ser entendidos como o maior patrimônio do território;</li> <li>- Restauração ambiental: arborização urbana, combate ao desmatamento e expansão excessiva de florestas plantadas, despoluição de rios, lagoas, arroios etc.;</li> <li>- Conscientização ambiental: projetos de sensibilização e conscientização ambiental e consumo consciente, inclusive, valorizando o consumo dos produtos locais.</li> </ul>
Econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudo e levantamento das vocações econômicas locais;</li> <li>- Matriz econômica baseada nas vocações locais;</li> <li>- Diversidade na matriz econômica;</li> <li>- Diversidade de negócios: sobretudo de pequeno e médio porte, a fim de que o município não fique dependente de uma grande empresa, como é comum nos pequenos municípios catarinenses;</li> <li>- Fomento e apoio ao cooperativismo, sobretudo no campo e entre as populações de baixa renda;</li> <li>- Fomento à economia limpa e de alto valor agregado;</li> <li>- Agregação de valor aos produtos agropecuários, sobretudo, nos municípios de perfil rural;</li> <li>- Implementação de infraestrutura na área rural, favorecendo a permanência da população rural no campo;</li> <li>- Estudo e investimento nas vocações turísticas e culturais, quando houver.</li> </ul>

Fonte: a autora (2011).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos, as estratégias e técnicas de pesquisa utilizados. Inicialmente apresentamos a metodologia utilizada para construção do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS), tendo como propósito, além de demonstrar o caminho de construção dos índices e indicadores de desenvolvimento que servem de base para esta pesquisa, apresentar algumas mudanças que puderam ser inseridas no sistema (em relação à proposta inicial), a partir dos conhecimentos adquiridos ao longo deste trabalho. Em seguida, fazemos uma caracterização geral da pesquisa, apresentamos o seu delineamento e etapas, discutimos o contexto da pesquisa e finalizamos elencando as limitações deste estudo.

#### 3.1 DIRETRIZES E METODOLOGIA DO SISTEMA DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL (SIDMS)

Como estratégia para alcançar o objetivo central deste estudo, que é elaborar uma “fotografia” do desenvolvimento sustentável em Santa Catarina, a pesquisa fará uso dos índices gerados pelo Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – SIDMS, cuja metodologia<sup>90</sup> foi desenvolvida no âmbito da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), na qual atua profissionalmente a pesquisadora na área de projetos para a gestão municipal. No exercício de sua função a pesquisadora participou de todas as etapas da implantação do sistema, conforme será descrito a seguir.

Tendo em vista sua missão de fortalecimento dos municípios enquanto entes federativos, a FECAM está, há 32 anos, engajada na representação político-institucional e na busca de soluções e tecnologias de gestão para a administração municipal. Neste contexto, foi desenvolvido o SIDMS, que se caracteriza como uma ferramenta de gestão

---

<sup>90</sup> O desenvolvimento do SIDMS foi viabilizado por meio de uma parceria entre FECAM e Ministério da Integração Nacional, que financiou as etapas iniciais do projeto – desenvolvimento da metodologia, do software e testagem do modelo em uma microrregião de Santa Catarina. A metodologia foi desenvolvida por profissionais especializados em Desenvolvimento Territorial, Prof. Valério Turnês e Paulo Eduardo Costa, consultor. A autora participou da equipe nas etapas exploratórias, inicialmente, como contratada pela empresa de consultoria, isso possibilitou contato com o Sistema desde o seu início. Quando os serviços da equipe finalizaram, a pesquisadora foi contratada pela Fecam para prosseguir no projeto e realizar a expansão para todo o estado de Santa Catarina.

da informação, voltada à congregação e simplificação de informações públicas estratégicas para análise do desenvolvimento municipal, na perspectiva da sustentabilidade.

Para Van Bellen (2003), a tentativa de criar um índice de desenvolvimento sustentável é útil na medida em que conduz a um esforço concentrado para obter um tipo de ferramenta que represente a complexidade da realidade de uma maneira simples. Segundo o autor, mesmo a mais modesta experiência de avaliação pode contribuir para a formação de uma geração de políticos e tomadores de decisão mais conscientes em relação à situação de suas unidades territoriais e mais ativos em relação à sustentabilidade.

Assim, ao oferecer um sistema de indicadores com este propósito aos municípios catarinenses, a FECAM se propõe a definir padrões sustentáveis de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, “a mensurar, monitorar e avaliar esses padrões para nortear os rumos” (LOUETTE, 2009) da gestão pública municipal em Santa Catarina.

Uma das principais razões de tal iniciativa partiu da percepção por parte da FECAM quanto à falta de um espaço em Santa Catarina que congregasse informações estatísticas municipais e regionais estratégicas, como ocorre em outros estados como São Paulo, com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), e o Rio Grande Sul, com a Fundação de Economia e Estatística (FEE), apenas para citar alguns exemplos.

O objetivo central do sistema é, então, o de oferecer aos agentes públicos municipais – e demais interessados – uma ferramenta capaz de colaborar para minimizar um problema considerado estrutural da gestão municipal, qual seja, a falta de informações tratadas e simplificadas, que possam subsidiar o planejamento, a tomada de decisão e a avaliação da gestão e políticas públicas. A este problema se soma a necessidade de intensificar a cultura de procura e uso efetivo de dados e informações públicas na rotina da administração municipal.

Destaca-se que houve certa evolução em termos de disponibilidade de dados por parte das instituições públicas nos últimos anos. Essa oferta cresceu notavelmente desde o projeto-piloto do SIDMS, implantado nos anos de 2008 e 2009, e dá sinais de avanço contínuo. Porém, para além da disponibilidade de dados, o maior desafio de sistemas como este está no esforço de consolidação, tratamento e análise destes dados, a fim de transformá-los em informações estratégicas.

O SIDMS se propõe a responder a esses desafios, buscando consolidar dados pré-existentes considerados importantes para os municípios e o estado de Santa Catarina. Esta pesquisa, por sua vez, busca, além de contribuir para a melhoria do sistema, apoiar a análise dos resultados gerados por ele, de modo a gerar informações úteis para embasar as decisões dos gestores públicos municipais.

Com isso, espera-se contribuir para fomentar a profissionalização da gestão municipal, estimular a prática do planejamento, oferecer uma fonte de orientação para a identificação das áreas críticas e prioridades de desenvolvimento municipal e regional, além de colaborar com o controle social, por meio da disponibilização de dados que permitam aos gestores avaliar seu desempenho e à sociedade avaliar seu governo.

Para tanto, o sistema se estrutura a partir de duas fontes de informação, como ilustrado na Figura 3 e detalhado a seguir:

Figura 3 - Estrutura do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS)



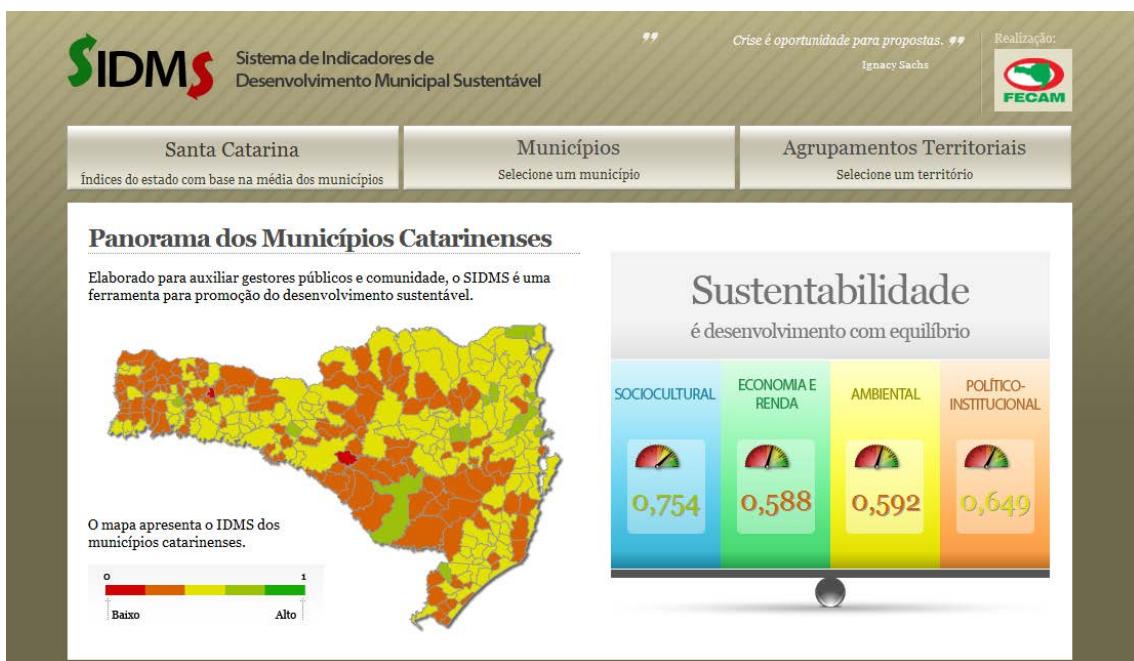
Fonte: TURNES; COSTA, 2008.

- Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) é uma ferramenta criada para avaliar o nível de desenvolvimento sustentável de um município permitindo comparações nos âmbitos espacial (entre municípios, microrregiões, mesorregiões) e temporal (ao longo dos anos, na medida em que os índices futuros forem atualizados);
- Banco de Indicadores é uma base de dados que traz planilhas, gráficos e séries históricas de indicadores, além daquelas utilizadas no índice. O Banco é uma

ferramenta aberta para livre-consulta e coleta de dados, que pode ser alimentado com novas pesquisas a qualquer tempo.

Tanto os dados do Banco de Indicadores quanto do IDMS foram aplicados em um software que dá base ao portal do SIDMS (este último, ilustrado na Figura 4). Esse software permite o cálculo e a visualização das variáveis, indicadores e índices por município, mesorregião, região hidrográfica e Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). O Sistema apresenta os dados em gráficos, mapas e nos “termômetros do desenvolvimento”, ilustrados mais adiante. Nos itens a seguir, apresentamos mais detalhadamente as escolhas metodológicas que foram feitas para construção do IDMS, além de explorar os seus limites.

Figura 4 - Interface do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS)



Fonte: [indicadores.fecam.org.br](http://indicadores.fecam.org.br). (FECAM , 2012).

### 3.1.1 A Construção do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS)

Um dos objetivos deste trabalho foi utilizar os conhecimentos adquiridos ao longo do Mestrado Profissional em Administração - além da experiência acumulada

durante o projeto-piloto<sup>91</sup> do SIDMS e no contato com outras experiências semelhantes - para apoiar a implantação do sistema e aperfeiçoá-lo onde fosse possível, notadamente na revisão da matriz de indicadores. Desta forma, este tópico visa apresentar a construção metodológica do SIDMS após a primeira versão do sistema, proposta no projeto-piloto. Ressaltamos que a essência epistemológica e os objetivos não se alteraram em relação à metodologia inicial. Portanto, daremos destaque aos pontos em que este projeto foi modificado em relação a essa primeira versão, de modo que se possa observar o caminho metodológico percorrido para cumprir o objetivo específico citado anteriormente.

A elaboração de sistemas de avaliação do desenvolvimento requer uma etapa inicial voltada ao estudo e definição da sua base epistemológica. Nesse caso, a primeira questão colocada foi o conceito de desenvolvimento a ser utilizado. A partir da corrente teórica escolhida, nesse caso o Ecodesenvolvimento ou Desenvolvimento Sustentável (SACHS, 1993), elegemos o olhar a ser impresso sobre a realidade e, com isso, as categorias de análise do Sistema, que foram as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável consideradas por Sachs<sup>92</sup> (1993), Perroux (1981) e Carvalho (1993), tratadas no capítulo precedente. São as dimensões Sociocultural, Econômica, Ambiental e Político-institucional, ilustradas na Figura 5.

A maior parte dos sistemas de avaliação da sustentabilidade conhecidos baseiam sua medição nos três pilares básicos do DS: econômico, social e ambiental. Mas, citando Hardi, Van Bellen (2003) destaca que a maior dificuldade de avaliar a sustentabilidade está no desafio de explorar um sistema holístico. O olhar holístico não requer uma visão apenas desses três sistemas isoladamente, mas da interação entre eles. Estas interações ampliam a complexidade das questões e criam obstáculos para os interessados em gerenciar ou avaliar estes sistemas. Assim, os sistemas são normalmente agrupados de acordo com a extensão do sucesso em alcançar toda esta complexidade.

---

<sup>91</sup> A experiência-piloto do SIDMS foi coordenada pelos consultores Valério Turnes e Paulo Costa e ocorreu no ano de 2009 na microrregião de Chapecó. Os dados foram coletados e os índices gerados para os 20 municípios da região. Os resultados foram apresentados em seminário na região e, posteriormente, em oficina com secretários municipais, nas quais foram coletadas as percepções dos participantes sobre o sistema.

<sup>92</sup> SACHS separa a dimensão cultural da social. A sustentabilidade, para ele, está baseada nas dimensões política, econômica, cultural, social e ambiental (SACHS, 1993). Em outras obras, como “Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável”, Sachs (2000) detalha ainda mais as dimensões, como já demonstrado no Capítulo 2 deste trabalho. Estas dimensões são: social, cultural, econômica, ambiental, ecológica, política nacional, política internacional e territorial.

Figura 5 - As quatro dimensões do SIDMS



Fonte: a autora (2012).

Neste sentido, a inclusão do pilar “político-institucional” é vista como uma tentativa de sanar, em alguma medida, essa dificuldade dos sistemas em captar as interações entre as dimensões da sustentabilidade. O SIDMS traz consigo a noção de que a dimensão político-institucional pode representar, na prática, um dos elos entre as demais dimensões, ao considerar que são as ações políticas os catalisadores da sustentabilidade em um território. As decisões políticas são determinantes para garantir ações concretas que garantam a sustentabilidade no âmbito local. Assim, a política é considerada aqui uma dimensão integradora.

Embora seja apresentada como uma dimensão autônoma, porque também há uma preocupação em evidenciar os indicadores da dimensão política em si, o pilar político-institucional é visto como um campo transversal a todos os demais. Consideramos que a esfera política, enquanto espaço do diálogo, concertação e confronto dos diferentes atores e seus interesses está presente em todas as demais dimensões da realidade (ARENDT, 2001; HABERMAS, 1984).

A avaliação da sustentabilidade em quatro pilares, incluindo a dimensão político-institucional é sugerida pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas que inseriu este quarto pilar na última versão do *Dashboard of Sustainability*<sup>93</sup> preparada para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável na África do Sul em 2002.

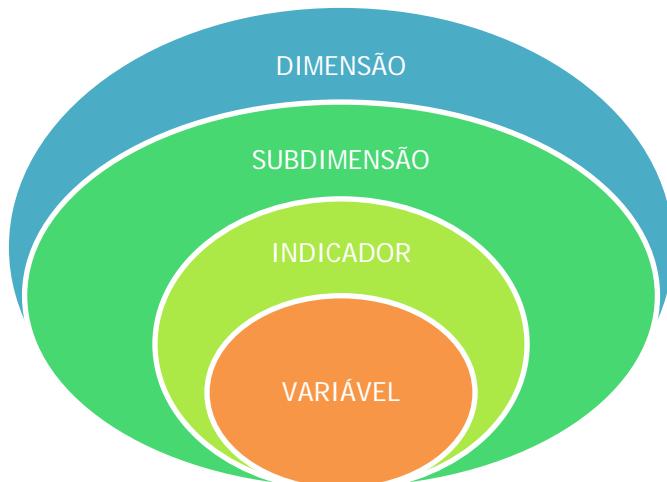
<sup>93</sup> O indicador de sustentabilidade *Dashboard* consiste em uma ferramenta que pode ser utilizada para mensurar o grau de sustentabilidade do desenvolvimento local por meio da análise de uma região específica, levando em consideração a realidade socioeconômica e ambiental. O *Dashboard of Sustainability* faz a apresentação visual de três conjuntos de indicadores de desenvolvimento sustentável

Carvalho (*apud* TURNES; COSTA, 2009) também considera que as ações voltadas para o desenvolvimento municipal sustentável devem trabalhar as dimensões sociocultural, econômica, ambiental, político-institucional etc. tratadas com a mesma atenção e interesse. Já Perroux (1981, p.32) afirma que a efetivação do conceito de Desenvolvimento Sustentável só é possível por meio de profundas reformas das estruturas existentes em cada um desses campos, confirmado que o desenvolvimento, para ser sustentável, “exige o equilíbrio entre as diversas dimensões que constituem um território [...] e requer que a mesma importância seja legada a cada uma delas” (TURNES, 2008, p.23).

Portanto, o papel de um sistema de indicadores de desenvolvimento, para qualquer recorte territorial, é medir aquilo que é considerado relevante dentro do conceito de desenvolvimento adotado (nesse caso, desenvolvimento sustentável). Esse processo, é importante destacar, envolve algum grau de subjetividade, notadamente no que toca *(i)* a noção de desenvolvimento escolhida; *(ii)* a escolha dos indicadores e variáveis; *(iii)* e os parâmetros de classificação dos resultados. Como destaca Grimberg, “os conceitos estão carregados de valores”. (2012, p.3).

Portanto, considerou-se as quatro dimensões supracitadas na composição do IDMS e estas foram subdivididas em subdimensões, compostas por indicadores e variáveis, respectivamente, como mostra a Figura 5.

Figura 5 - Hierarquia dos componentes do SIDMS.



Fonte: a autora (2012).

---

mostrando as dimensões primárias da sustentabilidade, levando em consideração a combinação das tendências econômicas, ambientais e sociais, fornecendo informações quantitativas e qualitativas sobre o processo em direção à sustentabilidade. A palavra *dashboard*, painel em português, refere-se ao conjunto de instrumentos de controle situados abaixo do pára-brisa de um veículo.

Para cada dimensão, buscou-se definir os aspectos da realidade municipal que poderiam traduzir mais adequadamente sua condição de sustentabilidade, levando também em consideração as limitações de disponibilidade, confiabilidade e a atualidade dos dados.

Da versão inicial para a versão atual do sistema, utilizada neste trabalho, houve mudanças na disposição das dimensões e subdimensões, bem como nos indicadores e variáveis que as compunham. Podemos dizer que houve um remanejamento dos elementos já existentes na versão anterior. A primeira versão dividia-se em seis subdimensões: Meio Ambiente, Direitos Fundamentais, Infraestrutura, Economia, Gestão Municipal e Protagonismo Social. Sendo que apenas as dimensões Direitos Fundamentais e Gestão Municipal se dividiam em subdimensões.

Na nova versão, o sistema se divide em quatro grandes dimensões, sendo que duas também se dividem em subdimensões (ver Quadro 7). O propósito de tais mudanças foi tanto tornar mais evidentes as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável, com base no conceito de ecodesenvolvimento, quanto reforçar a ideia da necessidade de equilíbrio entre essas dimensões. Buscamos enfatizar com a maior clareza possível as dimensões da sustentabilidade, visando contrapor a ideia de que a economia seja a dimensão preponderante, ainda muito presente no conceito de desenvolvimento trazido pelos gestores públicos catarinenses (FILILPPIM, 2005). A noção de equilíbrio está bem marcada na *homepage* do sistema por meio da “balança da sustentabilidade”, demonstrada na Figura 6.

Além disso, uma série de indicadores e suas respectivas variáveis foram substituídas, retiradas ou acrescentadas, conforme os critérios de (i) disponibilidade, (ii) atualidade e (iii) confiabilidade dos dados.

Quadro 7 - Mudança de disposição nas dimensões e subdimensões do SIDMS

Versão Inicial			Versão Atual	
Dimensão	Subdimensão		Dimensão	Subdimensão
Meio Ambiente	Meio Ambiente		Sociocultural	Educação
Direitos Fundamentais	Saúde			Saúde
	Educação			Cultura
	Cultura			Habitação
	Habitação			Econômica
Infraestrutura	Infraestrutura			Ambiental
Economia	Economia		Político-institucional	Gestão Pública
Gestão Municipal	Finanças Públicas			Participação Social
	Planejamento			Finanças Públicas

Fonte: a autora (2012).

Figura 6 - Balança da Sustentabilidade



Fonte: FECAM, 2012.

O Quadro 8 mostra panoramicamente a composição do SIDMS obtida depois dos ajustes. A construção deste quadro também foi fruto de consultas da pesquisadora a diferentes especialistas das áreas tratadas no IDMS e em indicadores de

desenvolvimento. Esses especialistas foram escolhidos intencionalmente por sua experiência e acessibilidade, o que inclui o próprio propositor da metodologia<sup>94</sup>.

Alguns dos sistemas de indicadores mais utilizados no Brasil para medir o desenvolvimento são constituídos por poucos indicadores e poucas variáveis, como ocorre com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>95</sup> e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o que se deve, em parte, à falta de indicadores disponíveis para os recortes territoriais menores.

No entanto, para Prescott-Allen (1999), cada indicador emite um sinal sobre a realidade. Se é assim, podemos considerar que quanto mais indicadores forem utilizados, mais sinais da realidade serão emitidos e mais fidedigno poderá ser o retrato resultante, desde que se usem dados qualificados e não se ultrapasse um equilíbrio onde o excesso de variáveis coloque todos os territórios no mesmo nível. Um indicador isolado não é capaz de traduzir a contento a realidade. Apenas uma combinação adequada de variáveis - compatível com o conceito de desenvolvimento adotado - é que pode se aproximar disso, ainda assim, com ressalvas.

Com base nesta perspectiva, a equipe do SIDMS buscou trabalhar com um espectro grande de variáveis (total de 57) como estratégia para construir melhores indicadores e aproximar-se mais da realidade. A composição geral do sistema é demonstrado no Quadro 8, bem como as fontes e ano-base de cada variável.

---

<sup>94</sup> Prof. Valério Turnes.

<sup>95</sup> Tanto o IDM quanto o IFDM se constituem de três dimensões básicas: Saúde, Educação e Trabalho e Renda. Nenhum leva em consideração a interação ser humano/meio ambiente ou Estado/sociedade.

Quadro 8 - Matriz do IDMS

DIM ENSA O	SUB DIM ENS AÑO	INDICADOR	VARIÁVEL (total = 57)	FONTE	ANO
SOCIOCULTURAL	EDUCAÇÃO	Qualidade da Educação	IDEB - Anos iniciais	SED/SC <sup>96</sup>	2009
			IDEB - Anos Finais	SED/SC	2009
			Índice Analfabetismo	SED/SC	2010
			Existência de Conselho Municipal de Educação em atividade	IBGE. Perfil Munic. <sup>97</sup>	2009
			Percentual de Abandono Escolar de 5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> série	SED/SC	2010
			Percentual de Abandono Escolar no Ensino Médio	SED/SC	2010
		Cobertura	Taxa de Distorção Idade-série	SED/SC	2010
	SAÚDE	Mortalidade	Taxa de Atendimento (população em idade escolar atendida)	SES/SC. RIPSA <sup>98</sup>	2010
			Taxa de Anos Potenciais de Vida Perdidos (APVP) por óbito registrado	SES/SC. RIPSA	2010
		Fatores de Risco e Proteção	Taxa de Mortalidade por Neoplasias Malignas	SES/SC. RIPSA	2010
			Prevalência de Aleitamento Materno Exclusivo nos primeiros 6 meses de vida	SES/SC. RIPSA	2010
		Cobertura da Atenção Básica	Percentual de Nascidos Vivos com Baixo Peso	SES/SC. RIPSA	2010
			Percentual Populacional com Cobertura da Estratégia de Saúde da Família	SES/SC. RIPSA	2010
			Percentual Populacional com Cobertura de Atenção Básica	SES/SC. RIPSA	2010
		Morbidade	Taxa de incidência de Hipertensão	SES/SC. RIPSA	2010
	CULTURA	Promoção da Cultura	Proporção de Médicos por 1000 habitantes	SES/SC. RIPSA	2010
			Número de consultas médicas por habitante	SES/SC. RIPSA	2010
			Adesão ao Sistema Nacional de Cultura	CONGESC	2010
		Iniciativas da Sociedade	Existência de Legislação de Proteção ao Patrimônio Cultural material e imaterial	IBGE. Perfil Munic.	2009
			Existência de Conselho Municipal de Cultura paritário	IBGE. Perfil Munic.	2009
	HABITAÇÃO	Estrutura de Gestão para Políticas Habitacionais	Existência de Grupos Artísticos	IBGE. Perfil Munic.	2009
			Existência de Infraestrutura Cultural	IBGE. Perfil Munic.	2009
			Existência de Plano Municipal de Habitação (pronto ou em elaboração)	IBGE. Perfil Munic	2009
			Existência de Conselho Municipal de Habitação	IBGE. Perfil Munic	2009
		Nível de Renda	Existência de Fundo Municipal de Habitação	IBGE. Perfil Munic	2009
			Existência de Cadastro ou Levantamento de famílias interessadas em programas de Habitação	IBGE. Perfil Munic	2009
ECONÔMICA	ECONOMIA E RENDA	Nível de Renda	Remuneração Média dos Empregos Formais	CAGED <sup>99</sup>	2010
			Percentual de Domicílios em situação de pobreza	IBGE. Censo.	2010
		Dinamismo Econômico	Evolução da Área Liberada para Construção por habitante (em m <sup>2</sup> )	CREA/SC <sup>100</sup>	2010
			Evolução de Empregos Formais	CAGED	2010
			Média de Crescimento do PIB no último triênio	IBGE	2009
			PIB per capita	IBGE	2009

<sup>96</sup> Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina.<sup>97</sup> Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE.<sup>98</sup> Secretaria de Estado de Saúde de Santa Catarina./Rede de Informações Interagencial de Informações para a Saúde.<sup>99</sup> Cadastro Geral de Emprego e Desemprego.<sup>100</sup> Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina.

Continua...

		Arrecadação Tributária	Evolução do Retorno de ICMS	FINBRA/STN	2010
			Receita de ISS <i>per capita</i>	FINBRA/STN	2010
POLÍTICO-INSTITUCIONAL	MEIO AMBIENTE	Cobertura de Saneamento Básico	Percentual de domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo domiciliar	IBGE. Censo	2010
			Percentual de domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou fossa séptica	IBGE. Censo	2010
			Percentual de domicílios atendidos por rede pública de água	IBGE. Censo	2010
		Preservação Ambiental	Depósito de lixo em locais licenciados	Minist. Público/SC	2010
			Áreas de Matas e Florestas Naturais preservadas	IBGE. Censo Agropecuário	2006
		Atenção ao Meio Ambiente	Efetividade da Estrutura de Gestão Ambiental <sup>101</sup>	IBGE. Perfil Munic.	2009
			Efetividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente <sup>102</sup>	IBGE. Perfil Munic.	2009
	PARTICIPAÇÃO	Participação Eleitoral	Percentual de participação nos pleitos municipais	TRE/SC	2009
		Participação Feminina	Percentual de mulheres vereadoras	TRE/SC	2009
		Capital Social	Existência de organizações representativas da sociedade civil	Dados Primários	2010
		Gestão Democrática	Existência de conselhos municipais paritários	IBGE. Perfil Munic.	2009
	GESTÃO	Capacidade de Planejamento	Existência de Planos de Desenvolvimento Setoriais	Dados Primários	2010
		Articulação com o exterior	Participação em Consórcios Intermunicipais	Dados Primários	2010
			Participação em Colegiados Intermunicipais	Dados Primários	2010
		Qualidade Quadro Funcional	Percentual de Servidores com Curso Superior	Dados Primários	2010
		Qualidade da Gestão de Pessoas	Existência de Plano de Cargos e Salários	Dados Primários	2010
			Existência de Plano de Capacitação de Servidores	Dados Primários	2010
	FINANÇAS	Capacidade de Arrecadação	Receita Orçamentária <i>per capita</i>	STN/FINBRA	2010
			Percentual de Receita Própria sobre a Receita Total	STN/FINBRA	2010
		Capacidade de Investimento	Despesas com Investimentos <i>per capita</i>	STN/FINBRA	2010
			Despesas com Investimentos sobre a Despesa Realizada	STN/FINBRA	2010
		Saúde Financeira	Suficiência de Caixa	STN/FINBRA	2010
			Percentual da Receita Corrente Líquida Comprometida com Despesas de Pessoal	STN/FINBRA	2010

Fonte: a autora (2012).

Quanto aos pesos das diversas dimensões, a regra foi atribuir o mesmo peso a todas elas, cada uma equivalendo a 25% do índice geral. Já para o nível das subdimensões, algumas distinções tiverem de ser feitas por conta de limitações na qualidade dos dados disponíveis, decorrentes, essencialmente, de uma notável desigualdade na disponibilidade de dados nas diferentes áreas.

<sup>101</sup> A variável considera: (i) existência de órgão gestor de Meio Ambiente; (ii) existência de fundo de meio ambiente; (iii) existência de projetos da área ambiental financiados pelo fundo; (iv) se o município realiza licenciamento de impacto local.

<sup>102</sup> Considera: (i) existência de conselho municipal de meio ambiente; (ii) se o conselho é paritário; (iii) se é deliberativo; (iv) se é normativo; (v) se é fiscalizador; (vi) se realizou reuniões nos últimos 12 meses.

Campos como Finanças Públicas, Saúde e Educação já possuem imensas bases de dados públicas que permitem a construção de indicadores capazes de traduzir com muita propriedade os aspectos da realidade. Já nas áreas da Cultura, Habitação, Participação Social e Gestão Pública prevalece forte escassez de informações.

O problema da disponibilidade de dados adequados, algumas vezes, forçou o uso de indicadores binários, aqueles que só aceitam Sim ou Não e, consequentemente, índice zero ou 1. Essas variáveis têm capacidade limitada de aferir o grau de desenvolvimento de uma área, limitando-se a verificar a existência, ou não, de determinadas estruturas, como ocorre com as variáveis “Existência de Conselho de Habitação” ou “Existência de Plano de Cargos e Salários”, por exemplo. Nesses casos não se captam “resultados de políticas”, apenas se observa a existência de estrutura para sua execução.

Assim, nas subdimensões onde predominaram indicadores binários e onde os dados disponíveis estiveram abaixo das expectativas da equipe em termos de confiabilidade, o peso foi menor, delineando a composição sintetizada pelo Quadro 9.

Nesta composição, a Educação vale 45% do peso da dimensão Sociocultural, uma vez considerado que, em termos de sustentabilidade, os indicadores usados na Educação têm mais impacto e, sobretudo, mais qualidade de dados, que os indicadores usados nas outras subdimensões. A subdimensão Saúde vale 35% e as subdimensões Habitação e Cultura, 10% cada. O peso menor das últimas duas subdimensões citadas deveu-se, sobretudo, ao tipo de variáveis usadas para medi-las. A menor disponibilidade de dados nestas áreas forçou a seleção de muitas variáveis binárias. Pela mesma razão, as subdimensões de Participação Social e Gestão Pública também levaram pesos menores que a subdimensão Finanças. Esse processo de diferenciação de pesos esteve amparado nas orientações de Nahas (2000), que considera que os pesos dos indicadores podem ser equilibrados de acordo com a qualidade e confiabilidade dos dados.

Quadro 9 - Composição de Pesos do IDMS

COMPOSIÇÃO DO IDMS	
DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO
SOCIOCULTURAL 25%	Educação - 45%
	Saúde - 35%
	Cultura - 10%
	Habitação - 10%
ECONÔMICA 25%	Economia e Renda - 100%
AMBIENTAL 25%	Meio Ambiente - 100%
POLÍTICO- INSTITUCIONAL 25%	Participação Social - 30%
	Gestão Pública - 30%
	Finanças - 40%

Fonte: FECAM, 2012.

Quanto às medidas utilizadas para classificar os municípios em relação ao seu nível de sustentabilidade, tanto o índice geral quanto os subíndices de cada dimensão, subdimensão ou variável individualmente, adotou-se a “régu” usada por Amartya Sen<sup>103</sup> no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que vai de zero a um.

Essa régua classifica os municípios e demais recortes territoriais em cinco níveis de desenvolvimento sustentável: Alto, Médio Alto, Médio, Médio Baixo e Baixo, conforme demonstra o Quadro 10. Essas categorias classificam tanto a situação geral, panorâmica do município, quanto a situação particular de uma dimensão, subdimensão ou variável. A demonstração gráfica dessa classificação, além do Quadro 10, é ilustrada pela Figura 7, com o termômetro do desenvolvimento sustentável, que apresenta os índices em todos os ambientes do portal SIDMS.

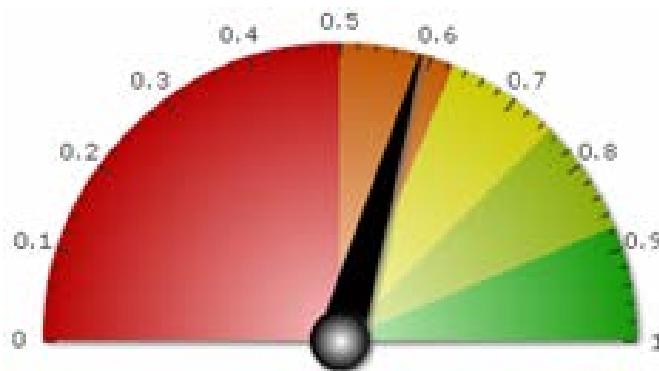
Quadro 10 - Parâmetros para classificação dos municípios, segundo seu nível de desenvolvimento sustentável

Maior ou igual a 0,875	ALTO
Maior ou igual a 0,750 e menor do que 0,875	MÉDIO ALTO
Maior ou igual a 0,625 e menor do que 0,750	MÉDIO
Maior ou igual a 0,500 e menor do que 0,625	MÉDIO BAIXO
Menor do 0,500	BAIXO

Fonte: TURNES; COSTA (2008, p.37).

<sup>103</sup> Amartya Sen foi o criador do IDH.

Figura 7 - Termômetro do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: FECAM, 2012.

Quanto à atribuição de parâmetros para balizar a classificação das variáveis em Alto, Médio etc. foram utilizados quatro critérios (quatro tipos de parametrização), definidos de acordo com o tipo de variável. Quando se tratava de variáveis binárias como, por exemplo, “Existência de Conselho de Cultura”, onde a resposta era “Sim” ou “Não”, a classificação foi 1,00 (Alto) para resposta “Sim” e 0,00 (Baixo) para resposta “Não”. No caso de variáveis cujos referenciais já foram definidos estadual, nacional ou internacionalmente, como é o caso do IDEB<sup>104</sup>, onde o Ministério da Educação (MEC) divulga as metas perseguidas, realizamos uma conversão proporcional com base no valor pré-estabelecido pela instituição competente. No caso do IDEB, por exemplo, a meta para os municípios brasileiros para ano de 2022 é 6,0. Logo, o intervalo 0-6 é transmutado proporcionalmente na régua 0-1.

Os casos mais complexos de parametrização são as variáveis não-binárias que não possuem valor-meta estabelecido pelos órgãos responsáveis, que foi o caso da maior parte das variáveis. É o que ocorre, por exemplo, em “Percentual de domicílios não atendidos por coleta de lixo domiciliar” ou “Renda média per capita”, onde cabe ao construtor do sistema a definição de valores “inaceitáveis” e “ideais”. Nestes casos, os inúmeros testes realizados mostraram como melhor solução para definir os parâmetros das pontas (Alto e Baixo) o cálculo das médias dos primeiros e últimos quartis, ou seja, as médias dos 25% melhores e piores colocados entre os municípios catarinenses.

Além desse método, as médias brasileiras, da Região Sul e catarinense também foram resgatadas em alguns casos, mas sempre levando em conta que o objetivo do

<sup>104</sup> IDEB: embora já seja um índice composto, o IDEB foi inserido no quadro do SIDMS como uma variável comum compondo o indicador “Qualidade da Educação”.

SIDMS não é situar Santa Catarina no contexto brasileiro, pois nesta conjuntura, nosso estado está permanentemente bem colocado. Pelo contrário o objetivo do SIDMS é tomar como ideal aquilo que temos de melhor dentro do estado e, quando há dados para comparação, confrontar os índices catarinenses com os padrões adotados nos países desenvolvidos, como foi o caso do IDEB e de algumas variáveis de Saúde.

Com tudo isso, ressaltamos que a definição dos parâmetros de classificação foi considerada a fase mais difícil do projeto. Muitos parâmetros foram adotados e descartados até chegarmos ao que o sistema apresenta hoje. A responsabilidade de categorizar municípios em mais e menos desenvolvidos requer muito cuidado metodológico. Cada variável demandou uma reflexão própria para a determinação de seus referenciais. Isso incluiu a consulta a especialistas e algum aprofundamento da autora em cada área abordada.

A luz orientadora destas escolhas foi a posição ocupada pelo SIDMS no *continuum* da sustentabilidade, comentado no Capítulo 2. Sendo tributário de uma noção de sustentabilidade forte, o nível de exigência precisa ser coerente, de modo que as médias dos indicadores brasileiros, por exemplo, não podem ser usadas como parâmetros de desenvolvimento Alto, e, sim, de desenvolvimento Médio ou Baixo. O fato de os indicadores do Norte e Nordeste brasileiro, de um modo geral, estarem muito abaixo das médias de Santa Catarina e do Sul do país, puxando para baixo os indicadores nacionais, justifica esta decisão metodológica.

Em relação à coleta dos dados para alimentação do sistema, as estratégias foram duas: coleta de dados secundários nas diversas fontes governamentais como IBGE, INEP, Secretarias de Estado, Ministérios etc. e coleta de dados primários, onde questionários foram enviados às prefeituras, por meio físico e eletrônico, visando à obtenção de dados não oferecidos pelos órgãos oficiais.

Essa última estratégia foi importante no sentido de cobrir subdimensões deficientes em disponibilidade de dados como a Participação Social e Gestão Municipal. No entanto, cabe salientar a imensa dificuldade em receber retorno dos municípios. No caso em questão, várias estratégias de coleta<sup>105</sup> foram utilizadas durante mais de um ano e meio na tentativa de obter 100% das respostas, mas o objetivo não foi

---

<sup>105</sup> As estratégias incluíram que a pesquisadora ligasse, por mais de uma vez, para mais de 150 municípios e montasse base de dados com emails de prefeitos, chefes de gabinetes e secretários de administração municipais, de modo que pudesse enviar os formulários por email. Algumas Associações de Municípios também foram envolvidas neste trabalho de cobrança. Nas regiões onde essa parceria funcionou, os questionários foram rapidamente respondidos.

logrado, tendo a FECAM alcançado um retorno de 96,9% (nove municípios não responderam).

Por fim, cabe destacar que, mesmo levando em conta a heterogeneidade (social, cultural, ambiental, econômica etc.) que pode existir no âmbito de um município, este sistema de indicadores considera que, para fins comparativos, os “municípios” podem ser tratados como unidades territoriais.

### **3.1.2 Pontos fortes e limitações em sistemas de indicadores e as respostas do SIDMS aos problemas mais comuns**

Trabalhar com indicadores requer que se tenha clareza sobre as limitações que eles carregam em seu papel de traduzir a realidade complexa. Ainda não conhecemos ferramentas capazes de ler e avaliar a realidade e suas incontáveis variáveis de maneira precisa. Van Bellen (2007) lembra que há numerosos problemas de mensuração que a ciência não conseguiu resolver adequadamente. Isso se aplica também à avaliação do desenvolvimento sustentável. Neste caso, se colocam questões metodológicas cruciais referentes ao que medir e como medir. “Os indicadores não são completos e não contêm todos os elementos da realidade, com toda sua complexidade e possibilidades.” (VAN BELLEN, 2000, p.45).

Nahas (2000) afirma que os sistemas avaliativos apresentam limitações em retratar a realidade porque eles são instrumentos quantitativos e pontuais que não dão conta de medir os processos e as dinâmicas. Utilizar indicadores significa elaborar uma fotografia em um momento específico de um território ou sistema. Ocorre que essa foto fala sempre do passado e possui ruídos, pois se fotografa um cenário caótico, que já mudou enquanto os dados foram processados (MEADOWS, 1998). O que resta, então é uma aproximação da verdade. As medidas não são precisas, mas fazem aproximações fundamentais à gestão do desenvolvimento, sobretudo porque são capazes de apontar caminhos, tendências, ameaças e oportunidades ao longo do tempo.

Embora sejam tratados, muitas vezes, como puramente quantitativos, os sistemas de indicadores envolvem graus significativos de subjetividade em sua elaboração. Primeiro, porque implicam uma deliberada escolha sobre o conceito de desenvolvimento a ser utilizado e, segundo, porque é necessário que façamos ponderações, atribuamos pesos a cada dimensão, indicador e variável, de modo que se torne evidente o que é mais importante para o criador do sistema. Essa subjetividade

acarreta uma série de críticas quanto à sua científicidade. Respondendo a essas críticas Prescott-Allen (1997) diz que sistemas de indicadores não são mais subjetivos do que os métodos de monetarização atualmente empregados, com o acréscimo de que os elementos subjetivos, no caso dos indicadores, costumam ser mais transparentes e explícitos do que nestes outros métodos.

Bossel (1999) se preocupa com essa subjetividade na medida em que ela torna os sistemas assistemáticos. Segundo ele, é comum encontrar sistemas avaliativos extremamente densos em uma determinada dimensão e esparsos em outras, revelando que não são sistemáticos e não consideram as interações e a influência de uma dimensão sobre a outra.

Como forma de minimizar essa falha comum, o SIDMS atribuiu o mesmo peso às quatro dimensões consideradas. Mas, ainda assim, traz o limitante da diferença de qualidade das variáveis entre as subdimensões. Enquanto os dados de Educação, Finanças e Economia, por exemplo, são bastante completos, dados de Cultura, Habitação, Gestão, Participação e Meio Ambiente, ainda deixam muito a desejar. O mesmo se aplica a dados de Infraestrutura, subdimensão que teve de ser retirada do sistema por conta da indisponibilidade de informações e dificuldade de coleta *in loco*<sup>106</sup>.

Outra limitação dos sistemas de indicadores, na qual se inclui o SIDMS, está na dificuldade em medir questões não concretas como o capital social, as redes sociais e outros elementos subjetivos da realidade considerados críticos dentro do conceito de desenvolvimento eleito. Essa não-disponibilidade atinge, especialmente, a dimensão político-institucional. Nesse caso, buscamos contornar o problema quantificando as estruturas físico-institucionais existentes, por meio de dados primários. Esses indicadores, embora ofereçam importantes pistas sobre o desenvolvimento político de um município, passam longe de indicar sua efetividade, já que a existência de um conselho, um fundo ou qualquer estrutura institucional não provam que exista, de fato, atuação política no campo.

Todos os sistemas de avaliação do desenvolvimento consultados ao longo desta pesquisa, sobretudo no Brasil, são afetados, em alguma medida, pela falta de dados, mas a dificuldade aumenta quando se reduz o recorte territorial. Medições para estados e países como um todo (vistos como um sistema único) são menos problemáticos porque

---

<sup>106</sup> Os primeiros formulários enviados aos municípios continham perguntas relacionadas à Infraestrutura, mas o percentual de respostas incoerentes e a dificuldade que os municípios apresentaram para respondê-las motivaram a retirada destes itens da pesquisa.

os dados superagregados diminuem as taxas de erro. Porém quando se utiliza dados de recorte municipal, o menor recorte federativo, pequenas distorções estatísticas podem enviesar completamente o diagnóstico. Isso explica, em parte, porque os sistemas que fazem esse trabalho de avaliar os municípios de todo Brasil, restringem-se ao uso do menor número possível de indicadores, perdendo, possivelmente, na qualidade dos resultados, mas ganhando em confiabilidade.

Além disso, há ressalvas em se considerar o município como um território homogêneo, usando indicadores médios para medir seu desenvolvimento, mesmo quando se tem consciência das discrepâncias internas existentes em uma municipalidade. Daí, que um diagnóstico municipal apurado implica uma complementação de dados gerais, como os gerados pelo SIDMS, com estudos locais qualitativos mais aprofundados, que levem em conta suas diferenças internas.

Tendo em vista todas essas considerações, elaboramos um quadro-síntese das principais limitações e riscos metodológicos presentes no desenvolvimento de sistemas de indicadores e buscamos elencar as tentativas de respostas dadas a elas tanto na elaboração do SIDMS quanto na análise de seus resultados. Esta síntese baseia-se nos estudos de Meadows (1997), Jesinghaus (1999), Nahas (2000) e Van Bellen (2007), além de contribuições da própria pesquisadora apreendidas ao longo do processo de coleta e análise de dados.

Quadro 11 - Quadro-síntese das Limitações e Riscos Presentes em Sistemas de Indicadores

Limitações e riscos dos sistemas de indicadores			
Autor	Limitação ou risco	Consequência	A resposta do SIDMS
Bossel (1999)	O uso de apenas um ou poucos indicadores para medir o desenvolvimento, como ocorre classicamente com o PIB, tem capacidade muito limitada.	Avalia campos muitos limitados da realidade e dá falsas impressões à sociedade sobre a realidade. O fato de o PIB crescer, não significa necessariamente que as pessoas terão mais recursos ou qualidade de vida.	Opção por quatro dimensões do desenvolvimento e diferentes indicadores e variáveis dentro de cada dimensão.
Bossel (1999)	Os indicadores refletem, muitas vezes, os interesses e a experiência dos especialistas e não os sistemas em sua inteireza.	Sistemas densos em algumas partes e esparsos em outras.	Buscamos a contribuição e visão de vários especialistas, tanto em desenvolvimento sustentável quanto nas dimensões específicas, a fim de ampliar o espectro de visões consideradas. Atribuímos o mesmo peso a cada dimensão e garantimos que cada subdimensão tivesse quantidades semelhantes de variáveis, embora a irregularidade de dados nos diferentes campos seja um limitante a essa pretensão.
Bossel (1999)	Análise de sistemas isolados, ignoram suas interações.	Leitura restrita e unidimensional da realidade.	Inserção da dimensão político-institucional como um campo que permeia e representa o amálgama entre as demais dimensões. Análise das dimensões em relação umas com as outras.
Bossel (1999)	Falham em oferecer o principal: informações sobre a viabilidade do sistema no formato como se encontra hoje, sua velocidade de mudança e contribuições sobre o que fazer para promover o Desenvolvimento Sustentável. Podem ser resumidos em falhas de comunicação. O sistema não tem vazão aos públicos estratégicos.	Os sistemas servem mais a pesquisas acadêmicas do que à ação política.	Buscamos desenvolver o SIDMS considerando os interesses e as características do público-alvo estratégico que são os gestores públicos municipais e demais agentes da esfera local.
Meadows (1997)	Escolha inadequada de indicadores.	Uso de indicadores ambíguos e leitura distorcida da realidade	Buscamos retirar do sistema qualquer indicador/variável que pudesse gerar ambiguidade, como, por exemplo, o caso do indicador “Percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família”, pois ele gera uma dúvida: “é bom ou ruim que um município tenha muitas famílias recebendo o benefício?”. A resposta é ambígua.

Continua...

Autor	Limitação ou risco	Consequência	A resposta do SIDMS
Meadows (1997)	Superagregação de dados	Levam a mensagens não-interpretáveis	O SIDMS apresenta o IDMS, índice geral do município, que serve para situar um município junto aos demais e oferecer uma visão geral sobre o seu desenvolvimento. No entanto, o sistema é hierarquizado, o que permite que o usuário vá adentrando o portal/software e tendo acesso aos subíndices que originaram o índice geral. Ou seja, o usuário tem uma ferramenta aberta que permite-lhe pesquisar como chegamos aos índices agregados.
Meadows (1997)	Mensura-se o que é mensurável e não o que é importante para avaliar desenvolvimento sustentável. Ex: mede-se receitas em vez de qualidade de vida.	Capacidade de leitura do sistema se restringe.	Utilizamos a estratégia de coleta de dados primários (realizada diretamente nas prefeituras) para mensurar questões não observadas pelos órgãos formais como “Existência de Planos de Desenvolvimento” ou “Participação do município em colegiados ou consórcios intermunicipais”. Entretanto, este é um trabalho que demanda excesso de recursos humanos, financeiros e de tempo e não gera resultados tão satisfatórios quanto à confiabilidade da declaração e o índice de retorno. Esta limitação pode ser considerada a de mais difícil superação, pois a medição de alguns indicadores é inviável do ponto de vista dos recursos requeridos.
Meadows (1997)	Sistemas baseados em falsos modelos de desenvolvimento.	Orienta a sociedade para um progresso que pode ser enganoso. Em geral voltado para o crescimento econômico.	O desenvolvimento do sistema esteve atento às principais discussões sobre desenvolvimento e sustentabilidade e fez esforços para traduzir tanto quanto possível os critérios de sustentabilidade (com base no conceito de Ecodesenvolvimento) em indicadores.
Meadows (1997)	Falsificação deliberada da metodologia quando o índice traz notícias negativas.	Manipulação da sociedade e falsa impressão da sua realidade.	Um dos objetivos do sistema é justamente alertar os tomadores de decisão municipal sobre sua situação e a organização que elabora o índice não tem interesse em privilegiar uma unidade, já que trabalha para todos os municípios. Na análise buscou-se mostrar tanto os quadros positivos quanto os negativos.
Meadows (1997)	Dificuldade de interpretar e dar vazão aos resultados obtidos.	Baixa tradução dos resultados em apontamento de prioridades, ameaças e oportunidades e, consequentemente, em ação política.	O planejamento do SIDMS inclui convênios com universidades a fim de que elas produzam estudos qualitativos em cima dos resultados do sistema. Esta dissertação já é parte deste esforço. O planejamento do projeto inclui ampla divulgação aos gestores públicos e sociedade.
Van bellen (2007)	Disponibilidade Irregular de dados	Algumas áreas estão bem mais avançadas que outras em relação ao monitoramento de seus resultados. Saúde e Educação, por exemplo, estão muito à frente de campos como Meio Ambiente e Infraestrutura.	Tentamos suprir, quando possível, com coleta de dados primários.

## Conclusão.

Autor	Limitação ou risco	Consequência	A resposta do SIDMS
Van bellen (2007)	A maior parte dos dados coletados ao longo do tempo, que permitem comparação, são tributários de uma época anterior ao conceito de desenvolvimento sustentável.	Facilidade de dados em áreas historicamente prioritárias como Economia e Finanças Públicas e escassez em áreas como Planejamento, Participação, Meio Ambiente etc., que só recentemente passam a ter visibilidade.	Tentamos suprir, quando possível, com coleta de dados primários.
Van bellen (2007)	Limitação de recursos financeiros, humanos e de tempo para desenvolver bons sistemas e alimentá-los com dados satisfatórios, sobretudo, para largas escalas.	Usa-se os dados disponibilizados pelos órgãos de governo e continua-se a suprimir áreas importantes da sustentabilidade.	Essa falta de recursos foi uma realidade que influenciou o escopo do sistema.
Nahas (2003)	Uso de dados médios para unidades espaciais não homogêneas (como ocorre com os municípios)	Não mostra onde o problema está localizado no município.	É inviável ao SIDMS atuar no nível submunicipal, mas a orientação é de que as informações geradas sejam complementadas por dados internos da prefeitura.
A autora, (2012)	A capacidade dos índices serem atualizados em períodos menores de tempo permitindo comparação.	Na falta de índices atualizados, usam-se os índices antigos. No caso dos municípios, quando usam algum referencial para seus planejamentos, acabam se pautando no IDH-M, atualizado a cada 10 anos.	O período de atualização futura do SIDMS é o seu grande dilema. O objetivo inicial seria atualizar os dados bianualmente, mas a disponibilidade de dados secundários é um grande limitante a este propósito.
A autora, (2012)	Confiabilidade dos dados oficiais. Todos os sistemas informacionais públicos, como Datasus, Edudata e o próprio Censo, são registros administrativos, baseados em declarações de agentes públicos. Exceto quando há grandes discrepâncias, não há certeza de que os dados são condizentes com a realidade.	Os sistemas podem ser falhos. Há necessidade de estudos qualitativos complementares.	Não há condições de auditar dados, é preciso utilizar e confiar nos dados oficiais.
A autora, (2012)	Dados Incompletos	Como, em muitos casos, os municípios não são obrigados a responder os formulários das secretarias e ministérios, muitas variáveis essenciais não podem ser incluídas em sistemas de informações nacionais e estaduais porque nem todos os municípios respondem.	Nesses casos, a única saída ao SIDMS, considerando a inviabilidade de se completar o que está faltando, é excluir essas variáveis.

Fonte: a autora (2012).

Por fim, salientamos que este sistema de indicadores, apesar das suas limitações, propõe-se a traduzir numericamente apenas alguns aspectos da realidade municipal em

Santa Catarina, tornando-a passível de compreensão e análise para incentivar a ação política direcionada a questões prioritárias, “dificilmente captáveis sem a ajuda de sintetizadores” (TURNES, 2008, p.16).

Embora as métricas quantificáveis não sejam suficientes para compreender a realidade de um território em toda a sua complexidade, os indicadores foram considerados a melhor ferramenta disponível para medir o desenvolvimento em grande número de territórios, como é o caso do SIDMS, que se volta à avaliação dos 293 municípios catarinenses.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O presente estudo se classifica, quanto à sua natureza, como pesquisa aplicada, pois objetiva propor solução a um problema da realidade, identificado, neste caso, no campo do desenvolvimento sustentável. Essa classificação deve-se à possibilidade de aplicação do estudo no contexto da condução das políticas públicas em âmbito estadual e municipal no estado de Santa Catarina (ROSSETTO, 2003). A pesquisa aplicada dirige-se à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais (GIL, 1991) e permite uma importante aproximação entre o campo acadêmico e profissional.

Quanto à sua abordagem metodológica, esta pesquisa classifica-se como quali-quantitativa. Esta classificação é decorrente do propósito deste trabalho que está na produção de um panorama do desenvolvimento nos municípios catarinenses na atualidade por meio da interpretação de dados secundários de cunho quantitativo e, quando possível, de estudos complementares de outros autores. Essas particularidades da pesquisa, que aliam “dados quantitativos” e “interpretação” em um mesmo estudo, acabam por mesclar aspectos quali e quanti e conferir-lhe um *status* de metodologia mista.

O estudo parte de dados iniciais que aparecem principalmente na forma de números, portanto, dados quantitativos, o que configura uma abordagem mais quanti. Mas o objetivo central do estudo está na interpretação desses resultados em busca de respostas à problemática da sustentabilidade em Santa Catarina, o que configura uma metodologia mais quali, sobretudo, pela ideia de “interpretação” dos dados e pelo propósito de buscar respostas não-generalizáveis, mas que se referem apenas aos

municípios catarinenses<sup>107</sup>. Destacamos que o resultado deste trabalho também se configura como “um” olhar que pode ser impresso sobre a temática do desenvolvimento nos municípios catarinenses e não como “o” diagnóstico definitivo do objeto de estudo, já que temos consciência de que os dados disponíveis para avaliar a totalidade dos municípios deixam muitos espaços por preencher no que se refere ao monitoramento da sustentabilidade.

Se por um lado, os procedimentos de análise de dados incluem uma interpretação mais livre, sem a aplicação de métodos estatísticos complexos, configurando uma abordagem qualitativa, por outro, há um propósito de se buscar relações entre as variáveis, o que determina que a abordagem quantitativa esteja também presente em alguns momentos.

O emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas como coeficiente de correlação, análise de progressão etc.” indicam o emprego de uma metodologia quantitativa. (RICHARDSON, 1999, p.70).

A classificação do método da pesquisa como quali-quantitativo também se baseou nos aspectos abordados no Quadro 12, que oferece uma síntese das principais distinções das abordagens qualitativa e quantitativa. O enquadramento do presente estudo em características pertencentes a ambas as categorias reforça a classificação mista adotada. As palavras que aparecem em itálico representam as características que se aplicam a esta pesquisa, que, como podemos observar, está presente nas duas abordagens.

É relevante considerar que este trabalho visa, não fundar uma nova teoria, mas observar qual o atual nível de desenvolvimento dos municípios catarinenses a partir de uma teoria já existente, a do Ecodesenvolvimento. Logo, a ideia está muito mais próxima de contribuir para uma teoria do que fundar uma nova.

Além disso, a pesquisa é, ao mesmo tempo, descritiva e interpretativa, já que traz algum nível de subjetividade no processo de análise dos indicadores, que os resultados não são independentes do contexto (neste caso, são dependentes e aplicáveis apenas ao contexto catarinense), não testa hipóteses, mas levanta ideias e questões para pesquisa, e busca particularidades do objeto estudado, ao invés de generalizações.

---

<sup>107</sup> O que não se confunde com a flexibilidade do sistema de indicadores SIDMS, que, sendo alimentado com os devidos dados, pode medir o desenvolvimento de qualquer municípios ou unidade territorial.

Quadro 12 - Principais distinções entre as abordagens qualitativa e quantitativa

Quantitativa	Qualitativa
<i>Objetivo</i>	<i>Subjetivo</i>
Hard Science	Soft Science
Testa a Teoria	<i>Desenvolve a Teoria</i>
Uma realidade: o foco é conciso e limitado	<i>Múltiplas realidades: o foco é complexo e amplo</i>
Redução, controle, precisão	<i>Descoberta, descrição, compreensão, interpretação partilhada</i>
Mensuração	<i>Interpretação</i>
Mecanicista: partes são iguais ao todo	<i>Organicista: o todo é mais do que as partes</i>
<i>Possibilita análises estatísticas</i>	<i>Possibilita narrativas ricas, interpretações individuais</i>
<i>Os elementos básicos da análise são os números</i>	Os elementos básicos da análise são palavras e idéias
O pesquisador mantém distância do processo	O pesquisador participa do processo
Sujeitos	Participantes
Independe do contexto	<i>Depende do contexto</i>
Teste de hipóteses	<i>Gera idéias e questões para pesquisa</i>
O raciocínio é lógico e dedutivo	<i>O raciocínio é dialético e indutivo</i>
Estabelece relações, causas	Descreve os significados, descobertas
Busca generalizações	<i>Busca particularidades</i>
<i>Preocupa-se com as quantidades</i>	Preocupa-se com a qualidade das informações e respostas
Utiliza instrumentos específicos	Utiliza a comunicação e observação

Fonte: UNICAMP, 2012.

Quanto aos seus fins, o trabalho se classifica como pesquisa exploratória e descritiva. É exploratória porque busca conhecer o panorama do desenvolvimento dos municípios em Santa Catarina, considerando-o temática ainda pouco explorada, sobretudo se levada em conta a perspectiva da sustentabilidade. Cervo e Bervian (1996) dizem que esta abordagem é recomendada quando há pouco conhecimento sobre o assunto. Além disso, a pesquisa exploratória visa caracterizar, classificar e definir um problema, sendo, em geral, a primeira etapa de qualquer pesquisa científica a partir da qual se levantam hipóteses para outros estudos. (GIL, 1991).

É descritiva porque visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. (GIL, 1991). “Os estudos descritivos propõe-se a investigar o ‘o que é’, ou seja, a descobrir as características de um fenômeno como tal tendo como objeto uma situação, grupo ou indivíduo”.

(RICHARDSON, 1999, p.70). O estudo descritivo pode, ainda, abordar “aspectos amplos de uma sociedade como, por exemplo, descrição da população economicamente ativa, do emprego de rendimentos e consumo, levantamento de opinião e atitudes da população” etc.. (RICHARDSON, 1999, p.71). Ao utilizar os índices obtidos na rodagem do SIDMS, descrever seus resultados, destacar pontos e estatísticas relevantes e buscar relações entre variáveis, o estudo caracterizou-se também como pesquisa descritiva.

### 3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O objetivo central da pesquisa está na elaboração de uma fotografia do desenvolvimento sustentável em Santa Catarina, levantando pistas sobre os municípios, regiões e dimensões cuja situação requer um olhar prioritário dos poderes e atores locais e das esferas governamentais superiores para melhorar seus níveis de sustentabilidade. O levantamento dos municípios, regiões e dimensões mais desenvolvidas é uma consequência da primeira busca e um objetivo igualmente desejável. Esta fotografia também será construída com o intuito de dar destaque às dimensões<sup>108</sup> em que o estado, como unidade, encontra-se, mais ou menos desenvolvido.

Com isso, a estratégia de pesquisa utilizada é a pesquisa documental, que se define como uma pesquisa que se vale de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (CÂMPELO DA SILVA *et al.*, 2009). Os documentos são fontes de dados brutos para o investigador e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação. (CALADO; FERREIRA, 2004).

A produção das informações que possibilitaram a construção desta fotografia requereu três anos de trabalho e passou pelas fases detalhadas no Quadro 13. Esse quadro contempla tanto as atividades desenvolvidas por conta do Mestrado Profissional em Administração quanto as atividades realizadas no âmbito profissional por meio da atuação da autora no projeto SIDMS. Estas fases foram se intercalando entre etapas mais teóricas e mais aplicadas, aliando, inexoravelmente, teoria e prática. Com isso,

---

<sup>108</sup> Sociocultural, Econômica, Ambiental e Política.

ressaltamos a dificuldade encontrada em tentar separar as atividades que pertenciam ao trabalho na FECAM e as que pertenciam ao desenvolvimento da dissertação. O resultado é que não encontramos um meio adequado de separar as ações dessa dupla atuação e optamos por apresentar de forma consolidada as fases de desenvolvimento deste trabalho, uma vez que nos pareceram inseparáveis. A dificuldade de segregar esses tópicos pode ser vista como um importante desafio aos mestrados profissionais.

Quadro 13 - Delineamento da Pesquisa

<b>Fase</b>	<b>Atividades Realizadas</b>	<b>Período</b>
Fase 1	- Integração da autora à equipe de trabalho que desenvolveu a primeira versão do SIDMS <sup>109</sup> ; - Rodagem do projeto-piloto na região de Chapecó.	Nov/2008 a Mar/2009
Fase 2	- Oficina para apresentação do SIDMS aos gestores públicos da região de Chapecó; - <i>Feedback</i> dos gestores sobre as suas impressões a respeito do SIDMS.	Mar/2009
Fase 3	- Busca de arcabouço teórico sobre indicadores de desenvolvimento visando preparar o sistema para aplicação em todo estado; - <i>Benchmarking</i> ; - Consulta a especialistas das diversas dimensões (Saúde, Educação, Economia, Meio ambiente etc.); - Pesquisa de dados primários nas prefeituras.	Abr/2009 a Dez/2010
Fase 4	- Ajustes na metodologia do sistema (nova disposição das dimensões e revisão dos indicadores); - Validação de nova matriz de indicadores e variáveis para o SIDMS.	Jan/Jul 2011
Fase 5	Coleta dos dados secundários para o SIDMS	Jul/Dez 2011
Fase 6	Pesquisas e consultas a especialistas para definição dos parâmetros de classificação de cada variável do SIDMS	Jul/Dez 2011
Fase 7	Consolidação da fundamentação teórica, metodologia e modelo de análise da dissertação	Jan/Dez 2011
Fase 8	Rodagem do sistema para todo estado	Jan/Abril 2012
Fase 9	- Coleta dos índices gerados pelo SIDMS para a dissertação; - Análise de dados; - Elaboração da fotografia do desenvolvimento sustentável nos municípios catarinenses.	Abr/Mai 2012

Fonte: a autora, (2012).

A partir dos resultados gerados pela rodagem do sistema, demos início à Fase 9, de análise e interpretação dos dados gerados. O planejamento de uma análise sistemática de dados exige a definição prévia de categorias de análise, entendidas como

---

<sup>109</sup> A autora passou a se envolver no projeto SIDMS a partir de sua integração junto à equipe de consultoria que foi contratada pela FECAM no ano de 2008 para propor uma metodologia de avaliação do desenvolvimento municipal sustentável, os propositores da metodologia foram TURNES; COSTA (2008).

[...] um conjunto que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si [...]. As categorias são empregadas para se estabelecerem classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso." (MINAYO, 1996, p.70).

As categorias de análise foram definidas com base no critério que orientou o delineamento do próprio IDMS, ou seja, com foco nos municípios e regiões catarinenses. O objetivo das categorias de análise é conhecer os municípios a partir de dois olhares: (i) o olhar das quatro dimensões da sustentabilidade, chegando até o nível de análise das variáveis e (ii) o olhar dos diferentes níveis de sustentabilidade alcançado pelos municípios, na tentativa de encontrar as regiões mais e menos sustentáveis, delineando-se, assim, um panorama geral sobre o desenvolvimento em Santa Catarina. As duas categorias são interdependentes e a execução de uma análise detalhada na primeira fase é essencial para a construção da visão generalista, pretendida na segunda.

A síntese da análise é apresentada no Quadro 14 e o seu detalhamento vem em seguida.

Quadro 14 - Categorias de Análise

Categorias	Elementos	Subelementos
Categoria 1: Dimensões do Desenvolvimento Sustentável	- Índice Sociocultural; - Índice Econômica; - Índice Ambiental; - Índice Político-institucional.	As 57 variáveis do IDMS
Categoria 2: Índice de Sustentabilidade	- Alto; - Médio alto; - Médio; - Médio Baixo - Baixo.	-

Fonte: a autora, (2012).

- a) Categoria 1 - Dimensões do Desenvolvimento Sustentável: propõe-se a observar Santa Catarina do ponto de vista das grandes dimensões formadoras do índice de desenvolvimento: sociocultural, econômica, ambiental e político-institucional. As análises partirão de mapas (índices cartografados) onde os municípios são classificados segundo seus desempenhos em cada dimensão (o que é demonstrado por meio de cores classificatórias) visando identificar as regiões mais e menos deprimidas, mais ou menos sustentáveis e quais indicadores estão contribuindo com mais força para esta situação.

b) Categoria 2 - Índice de Sustentabilidade: essa etapa tem como objetivo a elaboração de uma “fotografia” do estado de Santa Catarina a partir da identificação da situação dos municípios segundo seu IDMS<sup>110</sup>. Essa fotografia será demonstrada por um mapa cartografado onde será atribuída, a cada município, uma cor correspondente ao seu nível de desenvolvimento sustentável. O objetivo desta etapa é produzir uma visão de conjunto sobre sustentabilidade (entendida como ecodesenvolvimento equilibrado) em nosso estado, identificando as regiões e municípios mais e menos sustentáveis).

O estudo será composto, em sua maior parte, por dados quantitativos originários do SIDMS e, em menor medida por outros estudos qualitativos.

Embora a pesquisadora tenha sido a responsável por toda a coleta de dados do sistema, eles são considerados secundários, pois não foram extraídos para fins desta dissertação, e, sim, para alimentação do SIDMS. Foi parte do trabalho da autora, no contexto da dissertação, estudar formas de aperfeiçoamento dos indicadores utilizados no Sistema, mas, o trabalho principal desta pesquisa é interpretar os dados do SIDMS a fim de gerar informações úteis para a problemática da sustentabilidade no estado.

Os principais instrumentos utilizados para alcançar os objetivos do trabalho serão a cartografia, permitindo a visualização dos resultados do SIDMS em mapas e a estatística descritiva simples, que permite a verificação de frequências e, quando possível, de correlações entre as variáveis do Sistema.

O escopo da presente pesquisa não inclui análise de movimento ou longitudinal, exceto em variáveis que já possuem estas características intrínsecas, como é o caso da variável “Evolução Média do Valor Adicionado no último triênio” ou “Evolução de Arrecadação do ISS”. Porém, o produto deste trabalho é uma fotografia atual de Santa Catarina elaborada a partir dos últimos dados disponíveis para cada indicador, o que inclui, essencialmente, dados de 2009 e 2010<sup>111</sup>.

### 3.4 CONTEXTO DA PESQUISA: O ESTADO DE SANTA CATARINA

No que se refere ao campo prático de estudo, a pesquisa abrange todo o estado de Santa Catarina, visto de forma integrada e também pela perspectiva dos municípios e

---

<sup>110</sup> IDMS: Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS.

<sup>111</sup> Existem algumas poucas exceções a esta regra, como ocorreu com os dados de cobertura florestal, onde a última pesquisa disponível apresentava dados de 2006.

regiões, de modo a valorizar a história do municipalismo e do associativismo catarinenses. A seguir, no Quadro 15, apresentamos algumas características gerais do Estado.

Quadro 15 - Características Gerais do Estado de Santa Catarina

<b>População</b>	6.249.682 (Censo 2010)
<b>Território</b>	95.346.181 km 2
<b>PIB</b>	R\$ 129,8 bilhões (2009) (oitavo do país)
<b>PIB per capita</b>	R\$ 21.215 (2009) (quarto do país)
<b>IDH</b>	0,840 (2005) (segundo do país)
<b>Quantidade de Municípios</b>	293
<b>Densidade Demográfica</b>	Segundo Velloso, Cazella e Dortzbach (2004), com base em metodologia de José Eli da Veiga, (2002) 80% dos municípios catarinenses possuem menos que 50.000 habitantes e uma densidade demográfica menor que 80 habitantes por Km <sup>2</sup> , apresentando, portanto um perfil rural.

Fonte: elaborado com base em IBGE, 2010.

Pode-se notar que, em termos gerais, os dados catarinenses se destacam do resto do país. De fato, o “modelo catarinense de desenvolvimento” (VIEIRA; CUNHA, 2002) possui características peculiares, em relação aos demais estados. Como afirma Andion (2007, p. 164).

Santa Catarina é reconhecida pela particularidade de sua trajetória de desenvolvimento que foi historicamente distinta do modelo brasileiro. Esse modelo, já detalhado por vários autores teve como fundamento o paradigma desenvolvimentista [...], o que levou à formação dos polos industriais e das grandes metrópoles no meio urbano e à produção agrícola em grande escala, voltada à exportação e com base nos latifúndios, no meio rural. Em Santa Catarina, ao contrário, observa-se a formação de um sistema agrícola baseado na policultura familiar e um padrão de industrialização focado no pequeno e no médio empreendimento.

Para a autora, essas características podem ser explicadas, em parte, pelas particularidades da sua colonização, pela dinâmica de ocupação do seu território e também pelas próprias características geográficas do estado. Estas últimas levaram a uma autonomização de suas diferentes regiões, sobretudo pela falta de uma rede de transportes e de comunicação eficientes.

Ainda segundo Andion (2007), as pequenas propriedades familiares, que se formaram em grande parte do Estado, principalmente a partir da segunda onda de imigração na metade do século XIX, além de definirem traços particulares do sistema produtivo local, imprimiram características ao modo de vida da população catarinense, sobretudo, no meio rural. Como destacam Vieira e Cunha (2002) este modo de vida

distingue-se pela partilha de uma cultura e uma ética do trabalho, pela coesão comunitária, pela relação estreita entre consumo e produção e por uma relativa autonomia em relação ao Estado.

Andion (2007, p.167) afirma que:

A presença do pequeno empreendimento e a descentralização serão também traços distintivos da trajetória de industrialização de Santa Catarina durante a sua “segunda transformação estrutural”, com a criação de um setor industrial dinâmico, no período que vai de 1914 a 1960 (CEAG/SC, 1980). Este período caracteriza-se pela formação de seis diferentes pólos produtivos espalhados pelo Estado. No Oeste, se encontra o pólo agropecuário e/ou agroindustrial. No Norte, a cadeia eletro-metalmecânica. No Planalto Catarinense vai se instalar a indústria de madeira, papel e celulose. No Vale do Itajaí, se encontra a produção têxtil. Na região da Grande Florianópolis fundou-se um polo tecnológico e, finalmente, no Sul do Estado predomina a indústria cerâmica e de plásticos

Essas características, conforme a autora, “vão engendrar historicamente um certo equilíbrio territorial no Estado, demarcando-lhe do restante do país em termos de traços e resultados do processo de desenvolvimento” (ANDION, 2007, p.167).

No entanto, essa trajetória de desenvolvimento - caracterizada pela diversidade produtiva, pela força dos laços sociais manifestada pelo associativismo e empreendedorismo coletivo, pela desconcentração econômica e populacional e, sobretudo, na pela valorização dos ativos territoriais e da pequena produção - encontra-se num momento de mutação de curso, decisivo para sua sustentabilidade. Tal mudança é fruto, em grande parte, da opção por políticas de incentivo ao crescimento econômico baseado na concepção urbano-industrial-exportadora que tem se destacado nas últimas décadas. (SACHS, 2002; VIEIRA, 2002; VIEIRA *et al.*, 2010; ANDION, 2007; SCHMIDT *et al.*, 2002; CAMPOS *et al.*, 2002; MUSSOI, 2002).

Este estudo se une, portanto, a outros esforços acadêmicos e políticos que visam esclarecer e questionar os rumos que o estado de Santa Catarina tem tomado na sua trajetória de desenvolvimento, de modo a ajudar a pensar e colocar em prática novas iniciativas que possam reforçar um estilo de desenvolvimento mais sustentável.

### 3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E CONSIDERAÇÕES SOBRE A COLETA DE DADOS PARA O SIDMS

Como primeiras limitações desta pesquisa podemos citar a não consideração das diferenças intramunicipais e o fato do produto deste trabalho ser uma análise pontual,

negligenciando o comportamento das variáveis no tempo. A pesquisa se propõe a produzir uma fotografia, ou seja, uma análise momentânea para o estado e não uma análise de movimentos ou de processos. Isso pode revelar a situação atual, mas não o comportamento das variáveis no tempo e as suas tendências, o que seria determinante para a construção de uma análise mais completa sobre a sustentabilidade dos municípios.

Um outro dilema da análise é que, embora ela considere a realidade das regiões, ela capta pouco as dinâmicas territoriais, como por exemplo, a diversidade econômica ou as articulações entre municípios. Para diminuir esse viés, buscamos analisar a realidade municipal, considerando também o entorno no qual o município se encontrava, buscando, dentro do possível, captar as desigualdades regionais.

Quanto à coleta de dados, ocorrida no âmbito do desenvolvimento do Sistema, enfatizamos, em primeiro lugar, a dificuldade de coleta de dados primários juntos às prefeituras. As prefeituras municipais são a fonte das seguintes variáveis: (1) Existência de organizações da sociedade civil; (2) Existência de Planos de Desenvolvimento Setoriais; (3) Percentual de Servidores com Curso Superior; (4) Existência de Plano de Cargos e Salários; (5) Existência de Plano de Capacitação de Servidores. Como colocado anteriormente, a baixo retorno dos municípios estendeu a pesquisa por um ano e meio, podendo ter prejudicado os municípios que responderam logo nos primeiros meses.

Além disso, ressaltamos que este tipo de pesquisa, respondida por formulário físico ou eletrônico à distância, torna incerta a qualidade das respostas, já que ficam exclusivamente dependentes da disponibilidade do agente público que foi designado para o trabalho. O risco da baixa qualidade das respostas aumenta quando as questões relacionam-se a dados que a prefeitura não tenha consolidado, como é o caso da variável “Número de planos de desenvolvimento setoriais”, que implicam consulta a diversos setores.

Este mesmo problema acomete a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo IBGE a cada dois anos. Esta pesquisa, que é fonte de uma série de variáveis do IDMS, traz algumas centenas de perguntas que devem ser respondidas pelos agentes públicos municipais. Da mesma forma que no SIDMS, a qualidade dos dados que retornam ficam à mercê do respondente. Os dados do IBGE, a exemplo do SIDMS, não são auditados. Além disso, é fundamental reforçar que todos os dados provenientes desta pesquisa são do ano de 2009, de modo que a situação pode ter se

modificado até a presente data. No entanto, salientamos que esta continua sendo a mais segura e completa pesquisa sobre estrutura de gestão disponível para os municípios no Brasil. A notável melhoria que vêm adquirindo os sistemas de monitoramento no país devem garantir que, nos próximos anos, todas as áreas de políticas públicas tenham seus sistemas de avaliação disponíveis.

A importância do monitoramento e avaliação da gestão por meio de indicadores já é uma temática bastante discutida na área pública. No entanto, a indisponibilidade de dados capazes de atender às necessidades de avaliação são vistas como o principal desafio à disseminação da sua prática e à construção de sistemas de indicadores, notadamente supramunicipais. No entanto, essa dificuldade, já relatada ao longo do tópico de descrição da metodologia do SIDMS, varia de acordo com a área. A organização e publicização de dados públicos já é prática avançada em campos como saúde, educação e finanças públicas, mas muito atrasada em áreas como meio ambiente, gestão, habitação e participação social, por exemplo.

Essa distância existente nas diferentes áreas no que toca à qualidade, confiabilidade e atualidade dos dados exerce influência direta sobre a capacidade de se construir indicadores capazes de captar a realidade fidedignamente. Em vista disso é que diferentes pesos foram atribuídos às dimensões, como demonstrado no Quadro 9 anteriormente.

Em relação à disponibilidade de dados no campo Sociocultural, verificamos, sobretudo, a presença de dados cuja coleta é responsabilidade do Governo Federal. Na Educação e na Saúde percebemos um maior avanço em termos de bancos de dados, construção de indicadores e avaliações. Podemos considerar que, no âmbito do governo do estado de Santa Catarina, a Saúde é a área mais avançada em monitoramento.

Embora os sistemas de coleta de dados em saúde sejam frequentemente iniciativas da União, o que percebemos é o protagonismo de um grupo da Secretaria de Estado de Saúde, que trabalha para atualizar, tratar e disponibilizar ao público estes dados. Prova disso é o fato de Santa Catarina ter sido escolhida como um dos quatro estados-piloto, pelo RIPSA Brasil<sup>112</sup>, para trabalhar na elaboração de novas diretrizes em monitoramento da saúde pública. Não houve nenhuma dificuldade de acesso a dados ou a consulta de especialistas nesta área. A única limitação são os municípios que não

---

<sup>112</sup> Rede Interagencial de Informações em Saúde.

atualizam as bases de dados do SUS, deixando as planilhas incompletas e inviabilizando seu uso no IDMS.

Na Educação, por sua vez, os dados, em sua maioria provenientes do Censo Escolar 2011, (referente ao ano de 2010) foram fornecidos sob pedido institucional da FECAM à Secretaria de Estado da Educação, já que o órgão ainda não publica seus dados na Internet. Embora o INEP publique dados para todos os níveis da federação, inclusive para nível de escolas, até a data da coleta do SIDMS, só havia dados do Censo Escolar 2005 no portal da instituição. Não sabemos o porquê do atraso, uma vez que os dados já existem e são usados internamente pelos diversos órgãos governamentais. Percebemos que a Educação já é muito bem monitorada em todas as esferas, por conta de iniciativas federais, deixando a desejar apenas no que tange ao acesso e publicidade dos dados. Em nível estadual, percebemos que a área ainda está pouco consolidada e que poucos dados são divulgados.

Já nas áreas de Cultura e Habitação, se percebe uma escassez bem maior de pesquisas e bases de dados, inclusive em âmbito federal. Isso já é esperado considerando que estas áreas, sobretudo, a cultural, apenas recentemente vêm ampliando seus espaços nas agendas políticas e ainda são vistas como áreas periféricas na gestão pública. Ambas as subdimensões têm seus dados oriundos da pesquisa do IBGE denominada Perfil dos Municípios Brasileiros, cujas limitações foram citadas acima. A única exceção é a variável “Adesão ao Sistema Nacional de Cultura”, que foi fornecido pelo Colegiado Estadual de Cultura (CONGESC).

Por fim, salientamos a dificuldade de encontrar dados de habitação que não estivessem ligadas à estrutura de gestão habitacional, de modo que a referida subdimensão foi formada apenas por dados desta espécie. O principal indicador existente para esta área, o déficit habitacional, tem sua última pesquisa (para recorte municipal) realizada em 2006, por isso não foi utilizada.

Em relação aos pesos das subdimensões, que, inicialmente, seriam equivalentes, foram realizadas algumas reflexões que modificaram a configuração inicial. A primeira questão foi o aferimento de um peso superior à subdimensão Educação, considerado um dos campos que se ligam mais diretamente com a promoção de um desenvolvimento sustentável. As demais subdimensões teriam tido pesos iguais não fosse pelas referidas restrições dos indicadores de Cultura e Habitação, que incluem a predominância de indicadores binários, ou seja, que só podem ter índice 1 (hum) ou zero. Esse formato de indicador, embora seja necessário em alguns casos, costuma aferir apenas a existência

de instrumentos e estrutura de gestão, passando longe de captar pistas sobre a efetividade das políticas. Isto levou à configuração, já citada, na qual a Educação ficou com 45% do peso, a Saúde com 35% e as subdimensões de Habitação e Cultura, com 10% cada uma.

Quanto ao peso dos indicadores e variáveis, a Educação foi o único caso onde a equipe do SIDMS decidiu por diferenciar pesos, de modo que o indicador “Taxa de atendimento escolar” passou a valer 50% do peso da dimensão. Essa decisão fundamenta-se na ideia de que deve haver um equilíbrio entre quantidade e qualidade ou, mais especificamente, entre cobertura da população em idade escolar e qualidade da aprendizagem, de modo que não se considera sustentável um município que tenha excelentes índices de qualidade no IDEB, mas que não tem vagas suficientes para sua população em idade escolar.

Na área da saúde os indicadores selecionados para o IDMS são os mesmos utilizados pelo RIPSA estadual e nacional – considerando que aqui apenas umas poucas variáveis puderem ser utilizadas – e buscaram destacar cinco perspectivas da saúde pública, de modo a construir um quadro tão completo quanto possível: (1) Recursos; (2) Cobertura; (3) Mortalidade; (4) Morbidade e (5) Fatores de Risco e Proteção. Ainda assim, há uma série de dimensões que, pela falta de dados, não puderam compor o sistema, como é o caso dos dados de estrutura da saúde de média a alta complexidade.

O mesmo ocorreu com dados de Educação Superior e Profissional, que não foram inclusas no índice de educação, mas que não deixam de ser fundamentais para a sustentabilidade de um município. Neste ponto da análise, sentimos falta de um indicador que pudesse olhar, também, essas questões que ultrapassam os limites da infraestrutura básica da saúde, da educação ou mesmo da economia (portos, aeroportos, rodovias etc.). Surgiu aqui a necessidade de se criar indicador e coletar dados que mostrem o acesso dos municípios a essas estruturas mais complexas, que são fundamentais ao desenvolvimento. Esse indicador poderia demonstrar ao município até que ponto ele pode se manter dependente da infraestrutura regional ou deve buscar estratégias de contornar esta situação pelas próprias mãos. A produção destas informações poderá ser produto de outros estudos.

Quanto à dimensão Político-institucional, podemos dizer que foi a dimensão com as maiores dificuldades em termos de dados, exceto pela área de Finanças, que pode ser considerada uma das mais desenvolvidas no Brasil. As finanças possuem rico arsenal de informações atualizadas trimestral e anualmente, que são encontrados,

especialmente, na Secretaria do Tesouro Nacional, para onde os municípios mandam seus balanços e alimentam grandes bancos de dados que reúnem, com detalhes, seus dados financeiros e contábeis para fins de publicização pela referida Secretaria.

No entanto, em relação às subdimensões de Participação e Gestão, o cenário foi oposto. Com exceção da pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros”, que atendia parte da demanda do IDMS, o restante dos dados tiveram de ser coletados por meio de pesquisa direta com as prefeituras. Mas, como relatado anteriormente, a experiência da coleta de dados primária não foi considerada eficiente e não alcançou os padrões de qualidade esperados pela pesquisadora.

Por conta disso, o mesmo procedimento utilizado na dimensão Sociocultural, de reduzir o peso das subdimensões com dados de menor qualidade e confiabilidade, foi aplicado à dimensão Política. Com isso, o quadro de pesos traz a subdimensão de Finanças Públicas com 40% do peso e as subdimensões de Gestão e Participação, com 30% cada.

A experiência deste trabalho revelou a necessidade de que as pastas de planejamento e gestão do estado e União passem também a construir bancos de dados especializados tratando dessas dimensões ou a incorporar/enfatizar estes campos nas pesquisas já existentes. Atualmente, a pesquisa bianual do IBGE, supracitada, atende uma parte desta demanda na área de Gestão, mas é necessário que haja incrementos, especialmente, nas áreas de Recursos Humanos e Planejamento, já que o monitoramento das ações em cada campo da gestão também pode ser visto como uma estratégia para levar a atenção dos gestores e sociedade a essas áreas. A subdimensão Participação é, claramente, a menos evoluída em termos de disposição de dados e não verificamos nenhum sinal de iniciativa por parte dos governos ou instituições de governança no sentido de melhorar o monitoramento nesta área, o que já é esperado, tendo em vista que a participação social ainda é pouco reconhecida como um aspecto importante para o desenvolvimento.

Paralelamente, a busca de dados na área da gestão pública mostrou que ainda são muito limitadas as possibilidades de produção de uma análise completa e fidedigna da gestão no conjunto dos municípios catarinenses. Mesmo para uma coleta de dados primários não é fácil que se obtenham dados de alta confiabilidade quando as perguntas são mais complexas e exigem que os respondentes busquem informações em outros setores. Quanto mais esforço a pesquisa exige, menor o retorno e menor a

confiabilidade dos dados<sup>113</sup>. Isso pôde ser notado na fase de crítica dos dados primários, onde uma pesquisa interna da FECAM com as associações de municípios mostrou que os dados relacionados a números de consórcios e colegiados estava, frequentemente, abaixo do número real dessas instituições nos municípios. Os dados fornecidos pelas associações, neste caso, substituíram os dados fornecidos pelas prefeituras.

Com tudo isso, duas questões foram destacadas: a primeira é que não apenas a falta de bases de dados afeta as políticas e estudos neste campo, mas a própria falta de organização das informações dentro das prefeituras aparece como um limitante. A segunda é que os indicadores utilizados, embora significativos, não chegam nem perto de medir a qualidade da gestão, sobretudo, porque não dão conta dos resultados; observam apenas a existência de instrumentos de gestão e algumas características que podem contribuir para uma administração promotora de sustentabilidade. Ainda assim, muitas informações relevantes podem ser retiradas desta matriz de indicadores e esperamos que, tanto esta quanto as demais áreas, sejam premiadas, no curto prazo, com a maior atenção dos gestores a fim de que se munam dos devidos instrumentos de monitoramento e avaliação.

---

<sup>113</sup> O questionário para coleta de dados do SIDMS foi reduzido por três vezes para que mais prefeituras se disponibilizassem a responder. A experiência da coleta e a interação com os respondentes foi demonstrando que qualquer nível de complexidade acrescentado às perguntas reduzia as possibilidades de retorno.

#### 4 UM PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM SANTA CATARINA: ANÁLISE DOS RESULTADOS APRESENTADOS PELO SIDMS

O objetivo deste capítulo é analisar os resultados produzidos pelo Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS) de Santa Catarina, examinando as variáveis e os indicadores que o compõem de forma separada e também conjunta, com vistas a construir um panorama da sustentabilidade nos municípios catarinenses e, consequentemente, no estado.

Deste modo, esta fase do estudo se inicia pela elaboração de um relatório analítico mais particularizado de cada uma das quatro dimensões abordadas pelo SIDMS e se finda com uma reflexão de cunho mais sistêmico que busca verificar os níveis gerais de sustentabilidade identificados no estado, destacando os municípios e microrregiões mais e menos sustentáveis, conforme a perspectiva do SIDMS.

É importante salientar que os parâmetros fixados pelo sistema podem tanto mascarar quanto superdimensionar problemas e que, muitas vezes, só podemos ter uma percepção clara de distorções deste nível após realizarmos extensivas análises de dados e auditorias nos sistemas. No entanto, buscamos minimizar esse risco no SIDMS por meio de algumas estratégias: (1) trazer os números absolutos sempre ao lado das classificações; (2) permitir acesso a planilhas completas com os valores absolutos e índices de todas as variáveis<sup>114</sup> e (3) ter notas técnicas e parâmetros transparentes. Tudo isso pode ser verificado no portal do Sistema de Indicadores<sup>115</sup>.

No âmbito desta dissertação, as análises foram realizadas não apenas com base nos índices numéricos calculados pelo sistema, mas, também, levaram em conta os valores absolutos das variáveis, de modo que pudéssemos superar eventuais falhas na fixação dos parâmetros. Com isso, o leitor encontrará, não apenas os índices e as classificações de municípios e regiões, mas, também, em muitos casos, os principais dados absolutos que geraram esses índices.

Além disso, ao longo de todo capítulo, estudos de alguns autores que já teorizaram acerca da temática do desenvolvimento sustentável e suas dimensões em Santa Catarina serão resgatados a fim de que possamos construir um diálogo entre aquilo que já foi

---

<sup>114</sup> Esse dispositivo ainda está em fase de teste pela equipe de programação do Sistema, mas em breve os usuários poderão baixar todas as planilhas com os dados originais que geraram o índice.

<sup>115</sup> [indicadores.fecam.org.br](http://indicadores.fecam.org.br)

produzido sobre as dinâmicas de desenvolvimento catarinense e os achados mais recentes do SIDMS.

#### 4.1 OS MUNICÍPIOS CATARINENSES E AS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Esta primeira fase da análise, que discorre sobre a maior parte<sup>116</sup> das 57 variáveis do IDMS, contém o exame de cada uma das dimensões do desenvolvimento sustentável de forma específica: ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional. Temos consciência que essa análise fragmentada é apenas um primeiro passo e não dá conta de avaliar todos os complexos desafios do desenvolvimento sustentável dos municípios. Além de ser incompleta, sabemos que o desenvolvimento sustentável não se configura apenas pela soma ou ainda pela sobreposição dessas dimensões. Por esse motivo, faremos no próximo item uma análise mais sistêmica, visando relacionar essas dimensões, mostrando as suas interdependências.

Porém acreditamos que analisar cada dimensão separadamente, a partir do exame dos indicadores e variáveis que as compõe, permitirá avançar algumas hipóteses sobre os padrões, as potencialidades e os limites do desenvolvimento nos municípios, além de apontar algumas tendências em relação ao estilo de desenvolvimento catarinense. Portanto, essa visão mais pormenorizada torna-se necessária para gerar subsídios para se chegar a uma visão mais sistêmica, apresentada no final do capítulo.

##### 4.1.1 Dimensão Ambiental: saneamento, preservação e atenção ao meio ambiente em Santa Catarina

As questões ecológicas constituíram tema marginal no Brasil praticamente até a década de 1980. Prova disso foi participação mínima do Brasil na Conferência de Estocolmo em 1972, na qual o próprio governo brasileiro chegou a fazer declarações de que a poluição ambiental poderia ser aceitável, se tivesse como contrapartida a geração de empregos (DE MARCO; TREVISOL, 2007). Felizmente essa realidade vem se transformando nas últimas décadas como mostra a própria participação do Brasil na

---

<sup>116</sup> A análise dos dados contempla a apreciação da maior parte dos indicadores, a exceções se em algumas variáveis da subdimensão Saúde e Finanças, que demandariam de profundo conhecimento técnico para que pudéssemos elaborar conclusões sobre acertadas.

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente no Rio Janeiro (ECO-1992) e, mais recentemente, a liderança do país na realização da RIO + 20, vinte anos depois.

A diversidade de pesquisas e relatórios nacionais e internacionais sobre as mudanças climáticas, como os do IPCC<sup>117</sup>, reafirmando de distintas formas a veracidade e amplitude do aquecimento global e da destruição ambiental pelo mundo, tem contribuído para um aumento da consciência e sensibilidade político-social acerca dos riscos envolvidos no esgotamento ambiental dos ecossistemas.

Tendo em vista esse contexto, no qual a atenção ao Meio Ambiente ainda é um tema marginal na agenda política, destacamos a dificuldade de encontrar dados fidedignos capazes de embasar indicadores realistas para diagnosticar a situação do Meio Ambiente no Brasil e em Santa Catarina. Isso se intensifica quando estes dados se referem ao recorte municipal e quando se requer uma atualização periódica. O fato dos tipos de ecossistemas, coberturas vegetais ou mesmo regiões geográficas não obedecerem a recortes municipais, aumenta a dificuldade de obtenção de dados por município.

A complexidade de levantamentos desta natureza, que demandam grande contingente de recursos e profissionais para sua realização, também contribui para a prática de pesquisas pontuais (sem atualizações periódicas) como é o caso do Inventário Florístico Florestal de Santa Catarina<sup>118</sup> (não divulgado até a data desta pesquisa), a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente (IBGE, 2002) e o Censo Agropecuário 2006, do IBGE, que, inclusive, até março de 2012 ainda não havia sido integralmente publicado.<sup>119</sup>.

A coleta de dados para a dimensão ambiental se mostrou mais facilitada quando os indicadores se referiam à infraestrutura de saneamento e equipamentos de gestão ambiental e muito difícil quando se tratava de dados relacionados à preservação da natureza, poluição, recursos hídricos, gestão de resíduos etc.. Esse tipo de informação estava disponível apenas na referida pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente, com dados, portanto, de 2002 e sem previsão de atualização.

Destacamos que a única instituição que levanta e, sobretudo, publica dados ambientais para o recorte territorial municipal é o IBGE. Nenhuma instituição pública do Governo do Estado possui ou disponibiliza, até o momento, bases de dados da área

---

<sup>117</sup>Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas.

<sup>118</sup>Portal do Inventário Florístico Florestal: [http://www.iff.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=61&Itemid=27&lang=en](http://www.iff.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=27&lang=en)

<sup>119</sup>O IBGE informa que a não divulgação se deveu a problemas técnicos nas bases de dados.

ambiental para a totalidade dos municípios catarinenses. Percebemos, com isso, que as instâncias da esfera estadual e municipal, especialmente, têm, ainda, um longo caminho a trilhar na construção de uma estrutura de monitoramento e avaliação capaz de fazer frente aos enormes dilemas e riscos ambientais que, cada vez mais, vão nos impactar. No entanto, devemos reconhecer que a recente entrega do levantamento aerofotogramétrico de todos os municípios catarinenses pelo Governo do Estado<sup>120</sup> de Santa Catarina torna as perspectivas mais animadoras neste sentido. Os dados, porém, não estão disponíveis ao público até a data desta pesquisa.

Assim, esse quadro de escassez que ainda prepondera no que toca a fontes de informações forçou a construção de uma matriz de indicadores muito voltada à infraestrutura, tanto de saneamento básico (acesso à água, gestão do lixo e esgotamento sanitário) quanto de gestão da área ambiental e pouco voltada a questões de pressão e impacto humano no meio ambiente, como podemos observar no Quadro 16.

Temos consciência, portanto, de que tais indicadores não são capazes de medir muitos elementos importantes das dinâmicas socioambientais nos municípios, conforme apresentamos no quadro de análise do Capítulo 2. Entretanto, buscamos fazer, com base nos dados disponíveis, algumas considerações sobre a situação do meio-ambiente nos municípios, as quais nos parecem importantes de serem levadas em conta pelos gestores públicos.

Quadro 16 - Matriz de Variáveis Ambientais

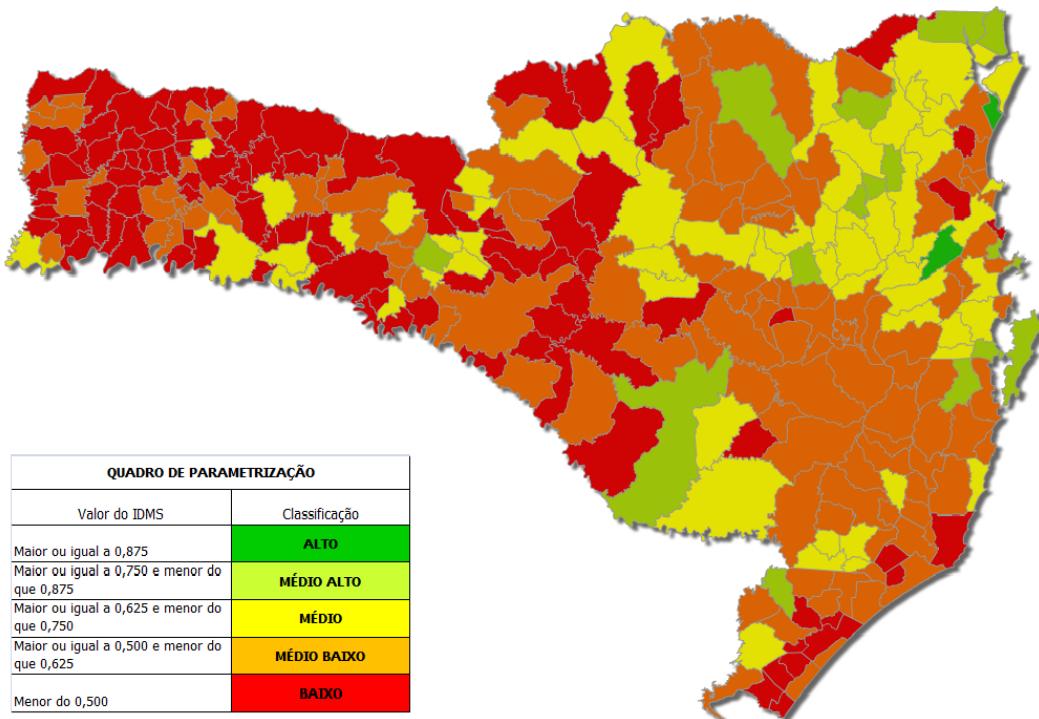
	Indicadores	Variáveis	Fonte	Ano
DIMENSÃO AMBIENTAL	Cobertura de Saneamento Básico	Percentual de domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo domiciliar	IBGE. Censo	2010
		Percentual de domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou fossa séptica	IBGE. Censo	2010
		Percentual de domicílios atendidos por rede pública de água	IBGE. Censo	2010
	Preservação Ambiental	Depósito de lixo em locais licenciados	MP/SC	2010
		Áreas de Matas e Florestas Naturais preservadas	IBGE. Censo Agropecuário	2006
	Atenção ao Meio Ambiente	Efetividade da Estrutura de Gestão Ambiental	IBGE. Perfil Munic.	2009
		Efetividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente	IBGE. Perfil Munic.	2009

Fonte: Fecam, 2012.

<sup>120</sup> A entrega oficial do levantamento aerofotogramétrico foi realizada na ocasião do X Congresso Catarinense de Municípios da FECAM pelo Secretario de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS/SC), Sr. Paulo Bornhausen, em 19 de abril de 2012.

A partir destas sete variáveis, todas com pesos equivalentes, o software do SIDMS produziu o seguinte Mapa 1.

Mapa 1 - Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios: Dimensão Ambiental



Fonte: FECAM, 2012.

Como podemos observar pelas cores do Mapa 1, a situação geral do estado em relação às variáveis abordadas é ruim, o que já é esperado em contextos no qual o Meio Ambiente ainda é uma temática marginal em termos de políticas e programas governamentais, mesmo no que se refere às políticas públicas mais básicas como acessibilidade à água, saneamento e gestão dos resíduos sólidos. Porém, o mais preocupante é que, mesmo sem abranger aspectos ecológicos fundamentais como a qualidade do ar e das águas, por exemplo, a dimensão ambiental teve a pior colocação entre as dimensões do IDMS, com índice igual a 0,592, que corresponde à classificação Médio Baixo (alaranjada), sinalizando que a inserção da dimensão ambiental às agendas políticas trata-se de necessidade imediata e inescapável.

A Mesorregião Oeste é a que possui maior número de municípios em situação precária quanto aos indicadores de sustentabilidade ambiental. Dos 118 municípios que compõe a região, 41 deles (35%) têm índice de sustentabilidade ambiental abaixo de 0,500 (Sustentabilidade “Baixa”), classificação considerada “muito preocupante” no escore do

SIDMS. No interior da mesorregião, os municípios do Extremo Oeste são os que aparecem em pior situação.

A Associação dos Municípios do Entre Rios (AMERIOS), com oito municípios, e a Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina (AMEOSC), com cinco municípios, são as duas associações microrregionais que se destacam negativamente neste quadro. Como mostra o Mapa 1, a maior parte da área dessas associações está coberta por municípios em situação de “baixa sustentabilidade ambiental”.

Na outra ponta, apenas 2 municípios catarinenses alcançaram índice “Alto”: Balneário Barra do Sul (0,887) e Brusque (0,880). A grande maioria dos municípios, 216 ou 74%, ficaram na faixa de desenvolvimento ambiental “Médio Baixo”, correspondente à cor alaranjada, que corre entre as medidas 0,500 e 0,624, configurando um quadro geral pouco animador na dimensão ambiental e levantando indicativos de que as políticas públicas de meio ambiente requerem um grau de atenção muito distinto daquele que obtiveram até aqui.

Adentrando à análise das variáveis, trazemos a Figura 8, que mostra a média dos índices municipais ambientais e as classificações (demonstradas nas cores) das variáveis ambientais.

Figura 8 - Subíndices da Dimensão Ambiental nos Municípios Catarinenses



Fonte: FECAM, 2012.

Quanto aos resultados de cada indicador, aquele que mais puxou o índice da dimensão ambiental para baixo foi o indicador “**Estrutura de Gestão Ambiental**” que considera a existência e a efetividade<sup>121</sup> de instrumentos institucionais em âmbito municipal voltados à gestão ambiental.

Essa situação não é surpreendente e coincide com outros estudos anteriores que já sinalizam para as lacunas e contradições do sistema de gestão ambiental no Brasil (Vieira, 2006 e 2009). Segundo esse autor, além da falta de articulação entre os níveis de governo e entre as instituições no âmbito local, em muitos casos, ainda não está claro o papel e a responsabilidade dos municípios quanto à solução dos problemas ambientais. Ele ressalta as indefinições legais e os problemas de atribuições de competências e responsabilidades políticas e administrativas. Essas lacunas comprometem “a aplicação do princípio de subsidiariedade em busca de soluções duradouras” (VIEIRA, 2009, p.53).

Segundo De Marco e Trevisol (2007, p.29) “as competências, responsabilidades e a articulação dos órgãos ambientais nos três níveis de governo foram estabelecidos pela Lei Federal 6.938 de 1981, que criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)”. O modelo de gestão do SISNAMA propôs uma série de instrumentos institucionais a serem instalados nos municípios como estratégia mínima para iniciar uma cultura de atenção e proteção às questões ambientais. O SISNAMA propõe a criação de um conselho municipal de meio ambiente paritário e uma série de outros instrumentos capazes de dar suporte à gestão ambiental nas municipalidades.

Esses instrumentos de gestão ambiental são a forma básica de que um município deve dispor para responder minimamente às pressões e impactos sofridos pelo meio ambiente em nível local, entretanto, nem sempre esses instrumentos funcionam. No caso de Santa Catarina, embora esses instrumentos existam em muitos municípios, em grande parte deles, não estão ativos, como demonstram os dados a seguir.

Apenas 34 (11%) dos municípios catarinenses não possuíam órgão de gestão ambiental em 2009. Os outros 259 possuíam secretaria, fundação ou outro tipo de organização voltada a este fim. Porém, chama atenção o quanto este número cresceu pouco em relação à mesma pesquisa do IBGE em 2002, onde 253 municípios já possuíam algum tipo de órgão de meio ambiente (sendo metade, secretarias municipais). Em cinco anos, apenas seis municípios a mais declararam ter criado órgão responsável pela gestão ambiental.

---

<sup>121</sup> Dentro dos limites em que é possível medir esse conceito neste tipo de pesquisa.

Ainda assim, o estado aparece com altos percentuais no que se refere à presença dessas instituições. Em 2009, eram 259 municípios (88%) com órgão ambiental e 189 (64%) com o respectivo conselho. A maior fragilidade encontra-se no baixo grau de atividade desses órgãos. Apenas 40 municípios do estado tinham fundo de meio ambiente na ocasião da pesquisa, sendo que nenhum deles tinha qualquer projeto ou financiamento realizado pelo fundo. Noventa municípios, pouco mais de um terço do estado, realizava licenciamento ambiental local. Apenas 35 possuíam Agenda 21 Local e 101 (34%) possuíam alguma legislação ambiental local.

Quanto aos conselhos de meio ambiente, apenas 113 (60%) do total de 189 conselhos registrados pelo estado estavam ativos, o que foi aferido por meio de declaração de realização de reunião do conselho, ao menos, uma vez nos últimos 12 meses anteriores à pesquisa. Além disso, temos que do total de 189 conselhos, 27 não eram paritários e apenas 67 praticavam fiscalização ambiental.

Ao cruzar as variáveis destes indicadores de gestão ambiental com os índices finais da dimensão ambiental, encontramos algumas informações que podem ter relevância. Analisando os 36 primeiros colocados (todos aqueles classificados em índices “Médio” ou “Médio Alto”) verificamos que 23 (64%) deles possuíam conselhos municipais de meio ambiente ativos em 2009. Enquanto isso, dos 41 municípios pior colocados (todos aqueles com classificação “Baixa”) apenas 6 (15%) tinham conselho municipal em atividade, o que pode estar apontando uma correlação entre conselhos ativos e gestão ambiental qualificada. Diversas outras variáveis foram cruzadas, mas a única possibilidade de correlação encontrada foi esta.

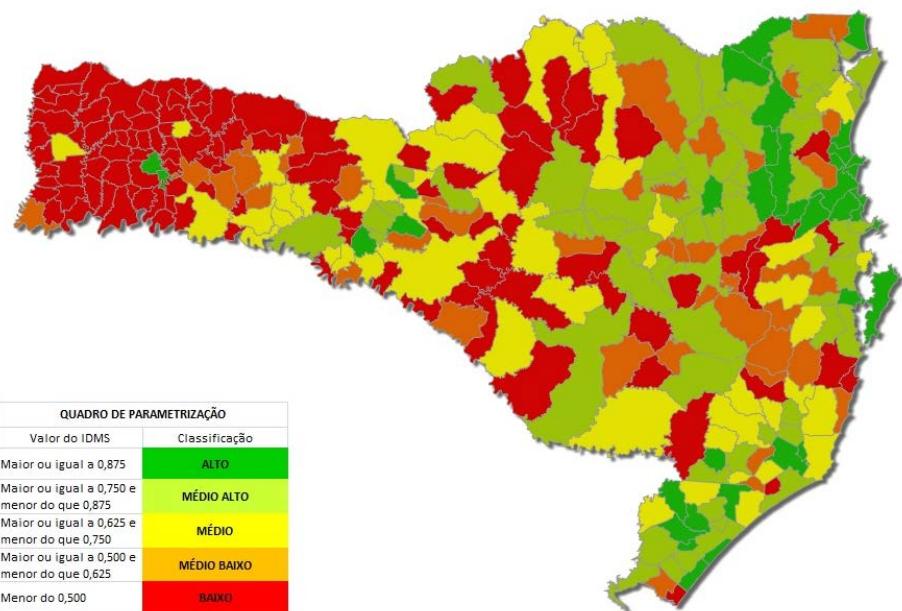
Na mesma linha, verificamos que destes 41 municípios com baixíssimos índices de sustentabilidade ambiental, 36 deles (ou 88%), não possuíam órgão de gestão ambiental ou possuíam órgão sem presença de fundo, legislação, licenciamento ambiental local, Agenda 21 etc., caracterizando um órgão inativo ou pouco ativo. Por outro lado, dos 36 municípios bem colocados, 19 tem boa estrutura de gestão (legislação, fiscalização, licenciamento etc.), 20 tem legislação ambiental local, 20 fazem licenciamento e 10 tem Agenda 21.

Essas informações nos permitem inferir que ter uma estrutura de gestão ambiental não garante, mas tem ligação com bons índices de sustentabilidade ambiental, pois é necessário que esta estrutura esteja ativa. Por outro lado, a falta da mesma estrutura dá indícios de ter correlação com a baixa sustentabilidade ambiental.

Quanto ao indicador **Cobertura de Saneamento Básico**, a situação também é precária, especialmente no que tange à variável **Esgotamento Sanitário**, que inclui

domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou pluvial, além dos domicílios com fossa séptica. A pior situação ocorre no Extremo Oeste Catarinense, quase todo coberto de vermelho. Da região do Contestado (Irani) ao Extremo Oeste, os percentuais de domicílios com estrutura apropriada para esgotamento são muito baixos, como podemos ver no Mapa 2.

Mapa 2 - Percentual de Domicílios com Acesso à Rede Geral de Esgoto ou Pluvial ou Fossa Séptica



Fonte: FECAM, 2012 (elaborado com base em Censo IBGE 2010).

Esse quadro mostra que a situação em termos de saneamento mudou pouco nas últimas décadas, já que estudos desenvolvidos na década de 1990 e 2000 já apontavam alto grau de poluição das águas (e também do ar e do solo) causadas, principalmente, por dejetos produzidos pelas atividades agroindustriais (MIRANDA; GIVANT, 1999 e MIOR, 2003). Segundo dados da EPAGRI, cerca de 80% das águas de superfície na região estavam contaminadas com coliformes fecais (EMBRAPA/SEBRAE, 2006).

No entanto, é preciso levar em conta que a densidade demográfica dos municípios nessa região não é alta, o que pode prejudicar seus índices quando os cálculos são percentuais. Um percentual de esgotamento inadequado de 20%, por exemplo, em municípios de 5.000 habitantes, como é frequente no Oeste, é bem menos prejudicial ao ambiente do que um percentual de 20% de inadequação em um município de 50.000 habitantes, embora isto não mude a situação particular do município.

O fato de os municípios aparecerem com os maiores percentuais de casas sem o devido esgotamento sanitário, pode demonstrar maior falta de interesse político e fiscalização em relação a este tema na região, o que, inescapavelmente, requer maior atenção dos gestores públicos e cidadãos.

Porém, como mostra o Quadro 17, em números absolutos, as grandes cidades são os maiores problemas neste campo. Municípios como Joinville, Chapecó, Florianópolis e Blumenau, embora apresentem grandes percentuais de domicílios com a devida estrutura, ainda possuem números exorbitantes de domicílios ilegais, onde caberia aos especialistas do campo um estudo específico para avaliar qual dos quadros representa maior risco aos recursos hídricos: uma área maior ou uma densidade maior de domicílios lançando resíduos nas águas.

Quanto ao restante do estado, em uma visão panorâmica, percebemos o Meio Oeste e Planalto Norte e Central com grande parte dos municípios com classificação Média e Baixa (amarelo e vermelho) e verificamos uma situação mais animadora, encontrando muitas áreas “verdes” no Sul, Norte, Vale do Itajaí e, em menor proporção, na Grande Florianópolis, como mostra o Quadro 18. A média catarinense ficou em 57.20% de cobertura sanitária adequada.

As piores posições na ordenação da variável são todas de municípios do Oeste. A meso fica com as 32 piores posições. De outro lado, os primeiros colocados, os 70 municípios com mais de 80% de cobertura sanitária adequada estão principalmente no Vale do Itajaí e Sul catarinense, respectivamente. Os municípios com maior percentual de cobertura são Balneário Camboriú (98.98%) e Morro Grande (98.09%), no Sul do estado, enquanto os piores são Irati (1.36%) e Jupiá (1.78%), no Oeste.

Quadro 17 - Municípios com maior número absoluto de domicílios sem rede geral de esgoto

Município	Total de Domicílios	Domicílios com Acesso à Rede Geral de Esgoto ou Pluvial	Domicílios com Fossa Séptica	Domicílios com Acesso à Rede Geral de Esgoto ou Pluvial ou Fossa Séptica	Outros (buraco, fossa negra, direto ao mar, rio etc.)	Percentual de domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou pluvial ou fossa séptica (%)
Joinville	160 651	55 920	65 749	121 669	<b>38 828</b>	75.73
Chapecó	58 774	13 592	23 847	37 439	<b>21 142</b>	63.70
Florianópolis	147 437	76 842	53 849	130 691	<b>16 588</b>	88.64
Blumenau	101 087	27 940	65 285	93 225	<b>7 816</b>	92.22
Palhoça	42 966	8 047	28 094	36 141	<b>6 725</b>	84.12
Lages	49 302	26 946	15 420	42 366	<b>6 638</b>	85.93
Itajaí	57 753	22 514	28 919	51 433	<b>6 178</b>	89.06
Canoinhas	16 184	1 453	8 684	10 137	<b>5 980</b>	62.64
Caçador	21 962	5 352	10 625	15 977	<b>5 885</b>	72.75
Xanxerê	13 710	1 895	6 234	8 129	<b>5 545</b>	59.29
Laguna	17 229	5 099	6 657	11 756	<b>5 367</b>	68.23
Jaraguá do Sul	45 143	25 727	14 130	39 857	<b>5 258</b>	88.29
Imbituba	13 160	634	7 467	8 101	<b>5 018</b>	61.56
Criciúma	61 561	36 730	19 794	56 524	<b>4 829</b>	91.82

Fonte: elaborado com base em IBGE (2010).

Quadro 18 - Percentuais Médios de Cobertura de Esgotamento Sanitário por Mesorregião Catarinense

Mesorregião	% de domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou pluvial ou com fossa séptica
Santa Catarina	57.21%
Grande Florianópolis	67.12%
Norte Catarinense	69.38%
Oeste Catarinense	41.12%
Serrana	51.48%
Sul Catarinense	74.18%
Vale do Itajaí	74.42%

Fonte: elaborado com base em IBGE (2010).

No entanto, ao longo da análise, nos atentamos para o fato de que as fossas sépticas não podem ser consideradas tão seguras quanto à rede geral de esgotamento sanitário, já que elas só evitam poluição ambiental quando construídas e mantidas adequadamente, conforme as normas da ABNT (NBR 7229). Assim, a eficácia deste dispositivo fica bastante dependente da qualidade da fiscalização municipal. Embora a rede pública de esgoto não garanta que o tratamento dado aos dejetos seja adequado, o SIDMS, com bases

nas orientações dos engenheiros ambientais da Agência Intermunicipal de Saneamento (ARIS)<sup>122</sup>, considera que a fiscalização é bem mais facilitada quando a rede é pública do que quando se tratam de milhares de domicílios, que devem ser vistos um a um.

No entanto, a mesma instituição considera que a criação de rede pública de esgoto sanitário não é uma solução razoável para a zona rural, já que o custo de levar redes coletoras a áreas de baixa densidade populacional torna-se muito maior do que prover esses territórios de fiscais e incentivar o uso adequado da fossa séptica. Neste sentido, a nossa conclusão é de que a rede geral é a solução mais adequada para a zona urbana e as fossas sépticas, desde que devidamente fiscalizadas, são o melhor custo-benefício para a zona rural.

Para complementar este quadro recorremos aos dados do Censo 2010, a fim de elaborar uma síntese da situação de Santa Catarina diferenciando os domicílios<sup>123</sup> com acesso à rede geral daqueles com fossa séptica. Com isso, temos que: (1) 29% dos domicílios particulares permanentes são cobertos por rede coletora de esgoto; (2) 47% dos domicílios particulares permanentes usam fossa séptica; (3) e 23% usam buracos, fossas negras ou lançam seus rejeitos direto ao mar.

Este último índice corresponde a 477.390 domicílios sem esgotamento sanitário adequado atuando como agentes poluidores, quase sempre lançando seus dejetos diretamente aos mares e rios. Além disso, são 947.156 domicílios tratando seu esgoto por meio de fossas sépticas. Embora esse dispositivo seja considerado adequado para a área rural e bem menos prejudicial que as fossas negras, a nossa sustentabilidade ambiental fica bastante comprometida se considerarmos que a fiscalização das residências ainda é incipiente em nossos municípios. As conclusões sobre a fraca atuação das estruturas de gestão ambiental, discorridas anteriormente, levam o cenário a um nível de risco ainda maior.

Afora isto, temos de considerar que o Censo cobre apenas domicílios (residências), de modo que as organizações econômicas, governamentais e outras que não sirvam de moradia, não estão incluídas nestas estatísticas. As informações sobre a os métodos de coleta e fiscalização do esgotamento nestas unidades é fundamental para que se elabore um panorama completo do esgotamento sanitário em Santa Catarina. De todo modo, este

---

<sup>122</sup> A ARIS é uma instituição afiliada à FECAM.

<sup>123</sup> Segundo o IBGE, domicílio é o local que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas ou que esteja sendo utilizado com esta finalidade. (Para ver mais: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos\\_de\\_coleta/doc0785.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc0785.pdf)).

quadro parcial já confirma um cenário de sustentabilidade fortemente comprometida, sobretudo, por conta dos quase 500.000 domicílios lançando dejetos no meio ambiente sem qualquer tipo de tratamento.

Quanto às variáveis ligadas ao destino dos dejetos dos domicílios **Percentual de Domicílios Atendidos direta ou indiretamente por Coleta de Lixo e Depósito de Lixo em Locais Licenciados**, os resultados foram positivos, como mostram os Mapas 3 e 4, com coloração bem distinta das variáveis anteriores.

A cor verde, dominante em ambos os mapas, onde os índices alcançaram 0,781 para acesso à coleta de lixo, ainda que indireta<sup>124</sup>, e 0,935 para a destinação do lixo em locais licenciados mostra um quadro mais positivo neste campo. Em termos percentuais, 78,11% dos domicílios catarinenses têm coleta de lixo e 94% de nossos municípios estão regularizados quanto à destinação do lixo, o que significa que os resíduos sólidos municipais estão sendo destinados a local apropriado e licenciado pelo órgão ambiental competente<sup>125</sup>. No entanto, é importante ressaltar que esta coleta não inclui a questão da reciclagem e do reaproveitamento do lixo. Neste caso, não foram detectadas pesquisas que avaliassem a cadeia de reciclagem no conjunto dos municípios catarinenses.

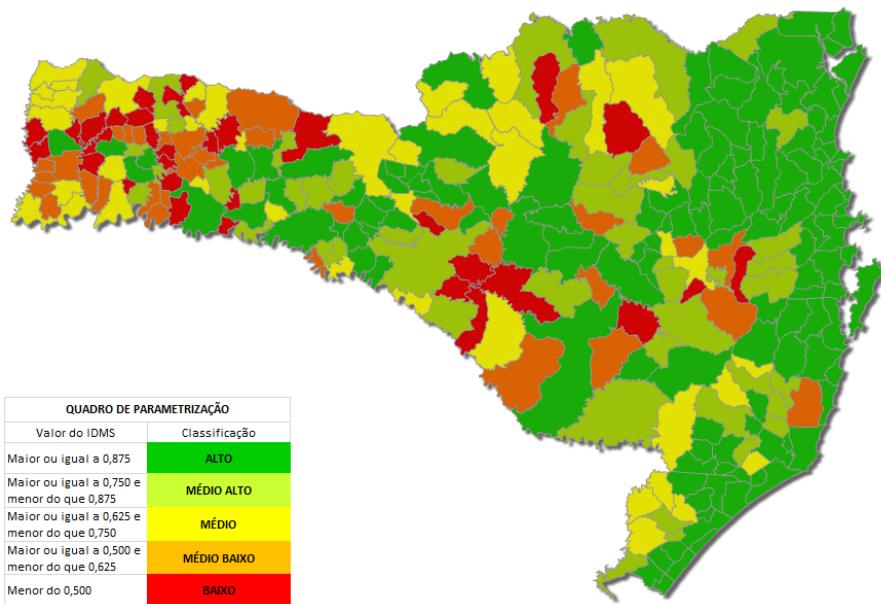
---

<sup>124</sup> A coleta de lixo indireta, mais comum na área rural, é uma coleta não-domiciliar. Nela, o lixo das propriedades e domicílios é levado até um ponto específico onde o serviço de coleta da prefeitura faz coleta periódica. Essa estratégia viabiliza a oferta deste serviço na área rural, onde as distâncias costumam ser grandes entre as propriedades.

<sup>125</sup> Legislação vigente sobre a destinação do lixo indicada no sítio do Ministério Público de Santa Catarina:

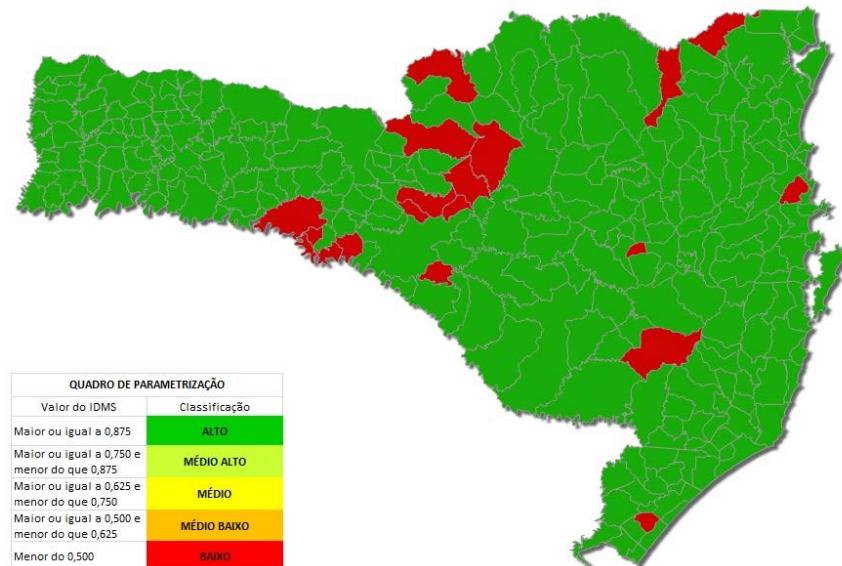
- art. 225, IV, da CF;
- art. 60, da Lei nº 9.605/98;
- a Lei Estadual nº 5.793/80;
- Resolução CONAMA nº 001/86.

Mapa 3 - Percentual de Domicílios Atendidos direta ou indiretamente por Coleta de Lixo



Fonte: FECAM, 2012.

Mapa 4 - Depósito de Lixo em Locais Licenciados



Fonte: FECAM, 2012.

Esses índices, que "salvam" o quadro ambiental catarinense de uma situação ainda pior, podem ser vistos, em grande medida, como resultado de um trabalho de articulação e parcerias liderado pelo Ministério Público de Santa Catarina, por meio, sobretudo, do programa Lixo Noso de Cada Dia. Em 2001, início do Programa, apenas 37% dos

municípios catarinenses destinavam seus resíduos a locais licenciados (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012). Dez anos depois, em dezembro de 2010, esse percentual estava em 94%.

Isso revela a importância, tanto da articulação interinstitucional, especialmente com parceiros locais, quanto a necessidade de que órgãos coercitivos como o Ministério Público continuem a se utilizar de instrumentos de sanção como os Termos de Ajuste Conduta, as multas, processos etc. para que os recursos naturais não sejam completamente escasseados. Enquanto a consciência ambiental se faz pouco presente entre gestores públicos e sociedade, a saída coercitiva ainda é o caminho mais seguro. Esta é uma importante experiência a ser observada e replicada em outros campos.

Por fim, quanto a variável **Acesso da população à rede geral de água**, registra-se, no estado, um percentual de 81,95% de domicílios atendidos por rede pública. É o melhor índice da dimensão ambiental depois de destinação adequada do lixo. No entanto, os 18,05% descobertos significam 369.056 casas cujo acesso à água se dá por outros meios que não a rede pública.

Os maiores núcleos de municípios com baixa sustentabilidade neste indicador estão na região não-litorânea da Mesorregião Grande Florianópolis, claramente os pequenos municípios de perfil rural. Essa linha continua até mais embaixo do mapa, nas cidades de Armazém e Gravatal, já no Sul. Outro núcleo, com bastante coloração vermelha está no Planalto Norte, nos arredores de Taió, núcleo central do estado. No Oeste não há linhas contínuas, mas há uma série de municípios com índices muito baixos de cobertura de água.

Domicílios ou comunidades que captam sua própria água não são, necessariamente, um problema. Mas, representam risco, sobretudo, face ao incerto controle e combate aos abusos cometidos contra a natureza. A destruição da mata ciliar nas áreas de mananciais de abastecimento público causam grandes problemas de poluição e prejudicam a qualidade da água servida à população, o que merece dos órgãos públicos de proteção ambiental uma ação mais coordenada. (MP/SC, 2012).

Assim, este indicador foi incluído a partir do entendimento de que o acesso à água encanada e tratada é uma das condições básicas do desenvolvimento humano e da sustentabilidade e que as redes gerais de tratamento e distribuição de água são atualmente a melhor forma de garantir esse bem de forma coletiva. No entanto, ainda é significativo o número de domicílios, notadamente na área rural, que têm acesso à água por meio de dispositivos alternativos como poços e fontes naturais, captados pelos próprios moradores. Embora o acesso à água por fontes alternativas ao sistema público (rede geral) não seja

indicado, não se pode inferir que os domicílios que se utilizam de poços e fontes naturais tenham acesso restrito ou água de má qualidade, mesmo porque sabemos que algumas prefeituras cuidam deste controle nas vilas rurais. No entanto, também não se pode garantir o contrário.

Em pequenas comunidades e vilas é comum a existência dos chamados Sistemas de Abastecimento Individuais e Sistemas de Abastecimentos Coletivos, baseados em poços de captação (geralmente de nascentes de rios ou lençóis freáticos). A Vigilância Sanitária tem a competência de fiscalizar a qualidade e condições de captação desta água, mas não se pode precisar a cobertura e periodicidade dessa fiscalização. Juntando a isso o risco de contaminação dos lençóis freáticos e nascentes de rios existente pelo uso indevido de poços de captação, entendemos que universalizar o acesso à rede pública de distribuição de água é uma forma de aumentar o uso sustentável desse bem<sup>126</sup>. O abastecimento público de água potável é um dos pilares do saneamento básico definidos pela Lei nº 1.445/2007 (Lei do Saneamento Básico) em seu Artigo 3º, que determina a progressiva universalização do acesso.

Buscamos complementar essa análise com dados que não puderam ser incluídos no IDMS, mas que estão presentes na Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – meio ambiente (2002), na qual são consideradas, por meio de declaração dos gestores, as alterações ambientais relevantes que tenham afetado as condições de vida da população local.

Segundo De Marco e Trevisol (2007), a percepção de 40% dos gestores é de que as pressões e impactos sobre o meio ambiente nas últimas décadas provocaram alterações nas condições de vida local. Entre as alterações que mais afetaram a população figuram o esgoto a céu aberto, a contaminação de rios e baías, a escassez de água e o desmatamento.

O problema da escassez de água é grave no Oeste, sendo citado por 17,4% dos municípios. O mesmo para a contaminação de rios e baías na região. Na Serra, os impactos mais graves foram os esgotos a céu aberto e as queimadas. No Vale do Itajaí, se destacam igualmente os esgotos a céu aberto e as inundações. Norte e Sul; esgotos e contaminação de rios e baías. E, na Grande Florianópolis, os problemas mais evidenciados foram desmatamento, deslizamento de encostas, inundações e esgotos a céu aberto.

---

<sup>126</sup> Essas informações foram decorrentes de consultas realizadas junto aos engenheiros ambientais da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), afiliada da FECAM, que trabalha na regulação das empresas prestadoras de serviços de saneamento aos municípios, o que inclui os serviços de fornecimento de água. Essas consultas não fizeram parte da pesquisa, mas integram a construção do SIDMS, tendo constituído uma fonte oficial para este.

Finalmente, a única variável relacionada à preservação ambiental, referente às **Áreas de Matas e Florestas Preservadas**, apresenta um índice estadual baixo, de 0,567, entrando na classificação Médio Baixo. A situação dos municípios é ilustrada no Mapa 5.

Como mostra o mapa, a situação de não-preservação de coberturas naturais aparece de forma mais grave no Oeste Catarinense, notadamente no Extremo Oeste, a partir da região de Xanxerê, mantendo-se o mesmo padrão no Litoral Sul, a partir de Imbituba, seguindo o mesmo padrão até a divisa, Passo de Torres. Em ilhas mais isoladas verificamos quadros preocupantes na região de Campos Novos e arredores de Otacílio Costa.

Também apresentam quadros muito problemáticos alguns municípios do Vale do Itajaí, especialmente na faixa litorânea, como é o caso de Balneário Camboriú e Bombinhas, que aparecem na pesquisa com percentual de 0% de território coberto por matas e florestas naturais<sup>127</sup>. Embora o Oeste tenha o maior número de municípios no vermelho, os piores colocados nesta variável, aqueles com cobertura inferior a 5%, que totalizam 38 municipalidades, estão basicamente na mesorregião Sul (47%) e Vale do Itajaí (16%).

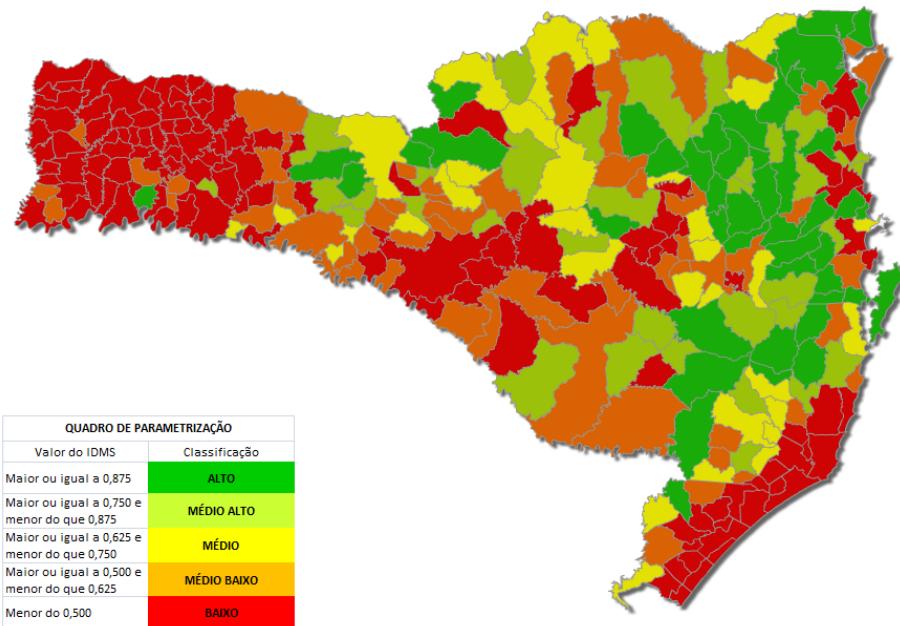
Todos os dados elencados acima, nos permitem afirmar que a dimensão ambiental, com índice 0,592, o mais baixo entre as dimensões, ainda é pouco considerada nas dinâmicas de desenvolvimento do estado e que esta dimensão não é prioritária nas agendas municipais, o que se reflete na falta de estruturas de gestão adequadas e ativas e de políticas de uso, gestão, preservação e conservação dos recursos naturais efetivas. Percebe-se que os problemas ambientais estão influenciando diretamente a vida dos municípios e que, infelizmente, os melhores quadros apareceram nas variáveis que claramente tiveram fiscalização rígida e ameaça jurídica para o cumprimento dos ordenamentos ambientais.

---

<sup>127</sup> O Censo Agropecuário traz a seguinte nota: "Os dados das Unidades Territoriais com menos de 3 (três) informantes estão desidentificados com o caractere X". Informantes, no contexto do Censo Agropecuário, são proprietários de estabelecimentos agropecuários tanto urbano quanto rural. O caractere X, apareceu nas seguintes cidades e foi substituído por zero:

- Balneário Arroio Silva;
- Balneário Camboriú;
- Bombinhas;
- Capivari de Baixo;
- Governador Celso Ramos.

Mapa 5 - Área de Florestas e Matas Preservadas



Fonte: FECAM, 2012.

Além disso, percebemos que, embora a existência de estrutura de gestão apropriada não garanta integralmente a qualidade da atenção ambiental, ela apresenta uma relação significativa com essa variável, demonstrando que a criação dos instrumentos de gestão adequados são um passo essencial na promoção da sustentabilidade ambiental. Abaixo, finalizamos a análise da dimensão ambiental o Quadro 19 com os municípios que apresentaram os melhores índices ambientais e o Quadro 20, com os piores.

Quadro 19 - 20 melhores índices na dimensão ambiental

Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2010	Índice de Meio Ambiente
Serrana	Campos de Lages	Lages	156,737	0.938
Oeste Catarinense	Joaçaba	Joaçaba	27,005	0.91
Norte Catarinense	Joinville	Balneário Barra do Sul	8,423	0.898
Vale do Itajaí	Blumenau	Brusque	105,495	0.88
Vale do Itajaí	Rio do Sul	Rio do Sul	61,196	0.869
Grande Florianópolis	Florianópolis	São José	210,513	0.841
Vale do Itajaí	Blumenau	Pomerode	27,772	0.839
Grande Florianópolis	Florianópolis	Santo Amaro da Imperatriz	19,830	0.836
Norte Catarinense	Joinville	Corupá	13,852	0.83
Norte Catarinense	Canoinhas	Itaiópolis	20,315	0.829

Continua...

Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2010	Índice de Meio Ambiente
Oeste Catarinense	Concórdia	Seara	16,922	0.817
Grande Florianópolis	Florianópolis	Biguaçu	58,238	0.804
Vale do Itajaí	Blumenau	Rodeio	10,914	0.803
Vale do Itajaí	Itajaí	Itapema	45,814	0.802
Sul Catarinense	Criciúma	Treviso	3,527	0.802
Norte Catarinense	Canoinhas	Canoinhas	52,775	0.8
Grande Florianópolis	Florianópolis	Florianópolis	421,203	0.797
Sul Catarinense	Tubarão	Imbituba	40,200	0.796
Serrana	Curitibanos	Santa Cecília	15,740	0.796
Vale do Itajaí	Blumenau	Timbó	36,817	0.789

Fonte: FECAM, 2012.

Quadro 20 - 20 piores índices na dimensão ambiental

Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2010	Índice de Meio Ambiente
Oeste Catarinense	Xanxerê	Entre Rios	3,018	0.255
Sul Catarinense	Araranguá	Sombrio	26,626	0.289
Oeste Catarinense	Xanxerê	Lajeado Grande	1,490	0.307
Oeste Catarinense	Chapecó	União do Oeste	2,910	0.315
Sul Catarinense	Tubarão	Sangão	10,402	0.324
Sul Catarinense	Araranguá	São João do Sul	7,002	0.325
Oeste Catarinense	São Miguel do Oeste	Bandeirante	2,906	0.345
Oeste Catarinense	Chapecó	Bom Jesus do Oeste	2,132	0.348
Oeste Catarinense	Xanxerê	Ouro Verde	2,271	0.352
Oeste Catarinense	Chapecó	Santa Terezinha do Progresso	2,896	0.359
Oeste Catarinense	Chapecó	Caxambu do Sul	4,406	0.364
Oeste Catarinense	São Miguel do Oeste	Riqueza	4,838	0.373
Oeste Catarinense	Chapecó	São Miguel da Boa Vista	1,904	0.375
Oeste Catarinense	Chapecó	Águas Frias	2,424	0.378
Oeste Catarinense	Concórdia	Arvoredo	2,256	0.378
Serrana	Curitibanos	Vargem	2,808	0.378
Oeste Catarinense	Chapecó	Sul Brasil	2,766	0.394
Oeste Catarinense	Chapecó	Caibi	6,218	0.397
Oeste Catarinense	Xanxerê	Coronel Martins	2,458	0.4
Oeste Catarinense	Chapecó	Quilombo	10,251	0.4

Fonte: FECAM, 2012.

#### 4.1.2 Dimensão Econômica: renda, dinamismo econômico e arrecadação tributária

A matriz das variáveis econômicas ficou estruturada conforme o Quadro 21.

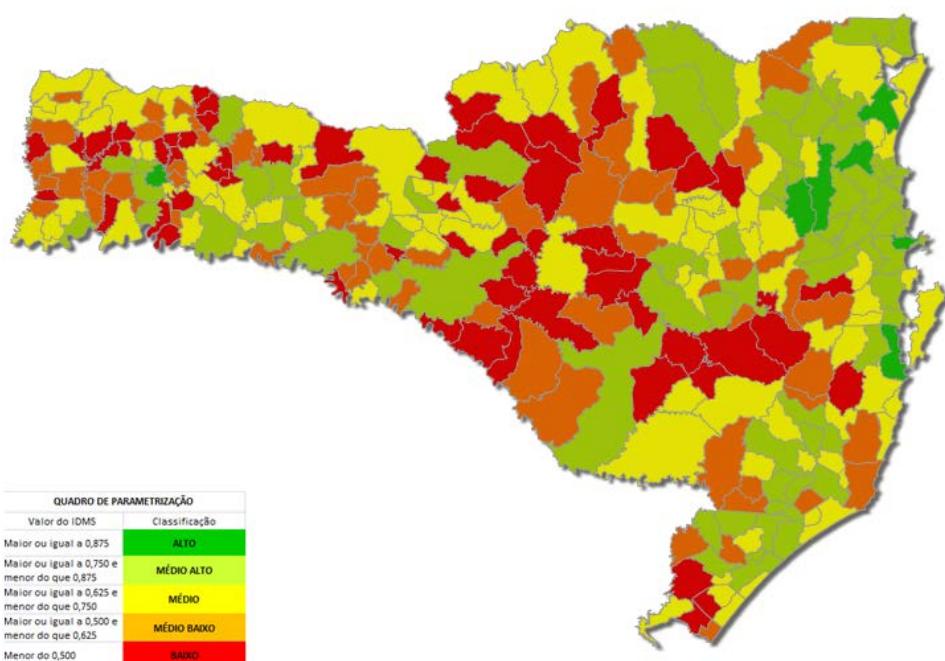
Quadro 21 - Matriz de Variáveis Econômicas

	Indicador	Variável	Fonte	Ano
DIMENSÃO ECONÔMICA	Nível de Renda	Remuneração Média dos Empregos Formais	CAGED	2010
		Percentual de Domicílios em situação de pobreza	IBGE. Censo	2010
	Dinamismo Econômico	Evolução da Área Liberada para Construção por habitante (em m <sup>2</sup> )	CREA/SC	2008-2010
		Evolução de Empregos Formais	CAGED	2008- 2010
		Média de Crescimento do PIB no último triênio	IBGE	2007-2009
		PIB per capita	IBGE	2010
	Arrecadação Tributária	Evolução média do Valor Adicionado no último triênio	SEF/SC	2008-2010
		Evolução média de ISS no último triênio	STN. FINBRA	2008-2010

Fonte: FECAM, 2012.

A aplicação dos índices municipais à ferramenta cartográfica do IDMS gerou o Mapa 6, que apresenta um panorama do campo econômico no estado a partir da classificação desses valores dentro dos parâmetros definidos no âmbito do sistema.

Mapa 6 - Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios: Dimensão Econômica



Fonte: FECAM, 2012.

O índice econômico geral do estado corresponde a 0,643, o que lhe atribui classificação Média, porém chegando muito próximo à faixa Média Baixa (que começa em 0,624). Com 0,019 pontos a menos, o estado entraria na faixa alaranjada, o que traduziria uma situação preocupante. Isso ocorre porque, embora tenhamos 79 municípios com classificação Média Alta ou Alta, temos, de outro lado, 61 municípios com índice econômico Baixo, 62 com índice Médio Baixo e 91 com índice Médio, de modo que a média geral tende mais ao vermelho que ao verde.

Em relação às mesorregiões, podemos perceber no Mapa 6 que as melhores colocações continuam sendo das tradicionais líderes no campo econômico: Vale do Itajaí e Norte Catarinense. Além destas, a Região Sul, com exceção da microrregião do Extremo Sul, também apresenta número significativo de municípios com elevado grau de desenvolvimento econômico. Em termos de microrregiões, as mais prósperas são Blumenau, Itajaí e Joinville, respectivamente.

Afora isto, o que percebemos no Mapa 6 são algumas ilhas de prosperidade econômica ao longo da mesorregião Oeste, que correspondem, sobretudo, aos polos regionais, como é o caso de Chapecó, Campos Novos, Joaçaba, Concórdia, entre outros. Também temos algumas raras exceções de prosperidade nos Planaltos Norte e Serrano, como é o caso de Lages, Mafra e Itaiópolis. Destacam-se, ainda, alguns pequenos municípios de característica monoindustrial, a exemplo de Otacílio Costa ou, ainda, pequenas municipalidades sem expressão econômica, mas que receberam grandes obras públicas como barragens e rodovias, que alavancaram suas economias, ao menos temporariamente.

Já no polo econômico mais deprimido, é dramática a situação dos Planaltos Norte e Serrano e do Extremo Oeste Catarinense, além da região da Encosta da Serra Geral. Dos 61 municípios mais deprimidos economicamente, 33 (54%) estão no Oeste e 16 (26%), na mesorregião Serrana. No entanto, se considerarmos que a Mesorregião Serrana tem apenas um quinto do número<sup>128</sup> de municípios do Oeste, saberemos que a Serra está muito pior colocada que o Oeste tendo em vista que o baixo dinamismo econômico aí é praticamente generalizado.

Alguns estudos produzidos por outros autores relatam a crise das bases econômicas dessas regiões e explicam, ao menos em parte, os baixos índices encontrados:

---

<sup>128</sup> De acordo com o IBGE, o Oeste Catarinense possui 118 municípios e a Meso Serrana possui 26.

- O Planalto Norte, que tem sua economia baseada na indústria moveleira, sobretudo, para exportação<sup>129</sup>, vem sofrendo, desde 2005, com a valorização do real frente ao dólar. A influência cambial trouxe enormes prejuízos à cadeia moveleira resultando em drástica redução das horas trabalhadas e demissões em massa<sup>130</sup>. (VERAS, 2012). A crise moveleira somada à fraca diversidade econômica da região e a inexistência de grandes centros dinamizadores (já que as principais cidades são de pequeno porte) contribuem para um baixo grau de sustentabilidade econômica na região;
- A Região Serrana, caracterizada pela média e grande propriedade pecuária e extrativista (Costa, 1982), sofre as tendências da concentração da produção e da renda, típicas de territórios latifundiários. Como consequência, o Planalto acabou se configurando como uma região de baixa diversidade de atividades comerciais (que só existem nas cidades-polo de Lages, São Joaquim e Curitibanos) (Mattei, 2012). A região viveu, ainda, a crise do ciclo pecuário e da madeira e seus derivados nas décadas de 1970 e 1980, retomando este último, mais recentemente, por meio da indústria de papel e celulose (Mattei, 2012), que, embora seja muito competitiva nacionalmente, preserva a característica de concentração do capital nas poucas indústrias e latifúndios que produzem e transformam a madeira. Os índices de pobreza, demonstrados a seguir, denunciam que a riqueza produzida pelo setor secundário, de fato, permanece concentrada;
- Quanto aos pequenos municípios de base rural da Encosta da Serra Geral (que abrangem partes das mesorregiões Sul e Grande Florianópolis), percebemos as consequências deixadas pela crise do cultivo verticalizado do fumo, ao qual grande parte das famílias foram integradas durante o processo de modernização agrícola ao final da década de 1960 (ANDION, 2007). Além disso, percebemos o “isolamento relativo” dos municípios que estão “fora de qualquer eixo viário importante, além de contar com estradas precárias e com deficitária estrutura de comunicação”. (SCHMIDT; SCHMIDT; TURNES, 2003 *apud* ANDION, 2007, p. 287);
- No Extremo Oeste, o ciclo agroindustrial com a produção de suínos casada com a produção de milho demonstrava boas perspectivas para o agricultor. Porém, essa atividade deixou de ser promissora em anos recentes. A redução do número de

---

<sup>129</sup> Cerca de 80% da produção moveleira é escoada para o exterior. (VERAS, 2012).

<sup>130</sup> Foram 2.000 demissões apenas entre os anos de 2005 e 2006, passando de 9.000 para 7.000 o número de empregos formais na região do Rio Negro. (VERAS, 2012).

produtores e a concentração de empresas com o fechamento das pequenas unidades industriais, sem capital para acompanhar o processo de modernização, contribuíram para o aumento de desempregados e para o êxodo rural. As condições estruturais precárias de ligação do Extremo Oeste com o restante do estado também são vistas como gargalos do seu desenvolvimento econômico. (BAVARESCO, 2003).

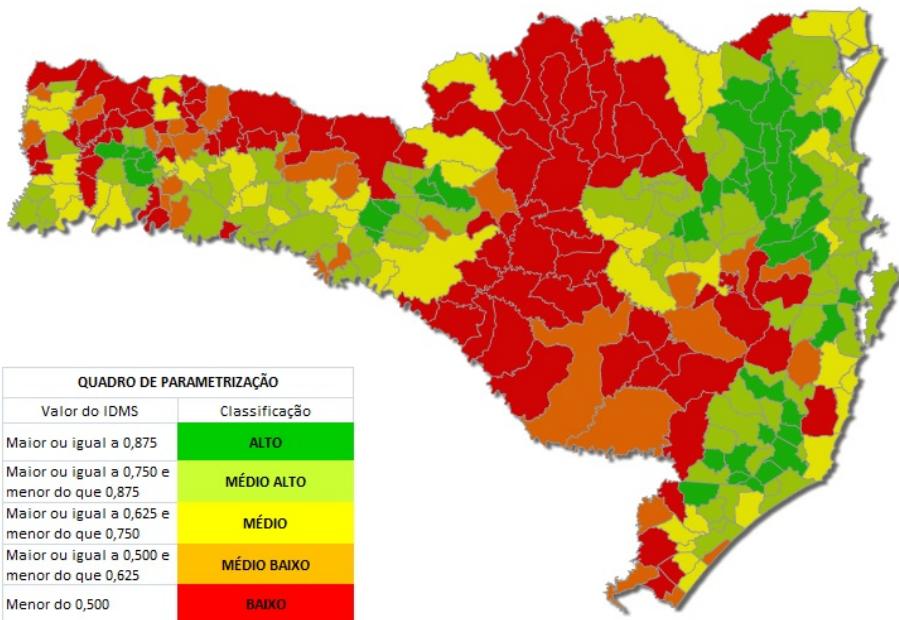
Assim, apesar de algumas ilhas de maior prosperidade econômica, o mapa da economia catarinense não se mostra tão animador quanto se faz parecer em determinados discursos políticos, de modo que se reforça a noção de crise do modelo catarinense de desenvolvimento abordada no capítulo inicial deste trabalho por autores como VIEIRA, 2002; VIEIRA *et al.*, 2009; VIEIRA *et al.*, 2010; VIEIRA; CUNHA, 2002; CUNHA, 1999; MICHELS, 2001; MATTOS, 1973; 1986; LISBOA, 1985; MUSSOI, 2002; LINS, 2000; MONTIBELLER, 1991.

As propriedades latifundiárias e a tendência de concentração e sucessivas incorporações, sobretudo das pequenas unidades produtivas, têm se tornado comuns na maior parte das regiões apontadas como economicamente deprimidas pelo IDMS. Esse processo emite fortes sinais de que o idealizado modelo de desenvolvimento catarinense, baseado na pequena produção, vem se assemelhando, crescentemente, ao modelo de desenvolvimento brasileiro. Conforme destaque Andion (2007, p.169):

Observa-se, nas duas últimas décadas, uma transição na trajetória de desenvolvimento do Estado. [...] Vários estudos têm sido feitos, visando compreender melhor essa mudança que reflete certa convergência [do modelo catarinense] com o modelo brasileiro de desenvolvimento. (ANDION, 2007, p.169).

A análise do mapa do “**Dinamismo Econômico**” (Mapa 6) no estado se mostrou bastante coerente em relação ao mapa da pobreza (Mapa 7), expressa pela variável “Percentual de Domicílios em Situação de Pobreza”, que é composto pelo percentual dos domicílios onde a renda mensal, seja formal ou informal, não passa de R\$ 140,00 *per capita*. Sendo assim, observa-se que, as regiões mais pobres são aquelas menos dinâmicas economicamente. Apesar de os índices de pobreza não serem exorbitantes no estado quando comparados ao restante do país (comparação que não é o propósito desta análise), este indicador é capaz de mostrar com muita clareza onde estão os focos de pobreza em nosso estado, oferecendo um indicativo muito importante ao objetivo de desenvolvimento regional equilibrado presente no Plano Catarinense de Desenvolvimento, citado na introdução deste trabalho.

Mapa 7 - Percentual de Domicílios com Situação de Pobreza em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

Dos 72 municípios catarinenses com mais de 10% de seus domicílios em situação de pobreza, 33 estão no Oeste e os demais criam uma faixa vermelha na porção central do estado, abrangendo, sobretudo, Planalto Serrano e Planalto Norte. Embora a mesorregião Oeste desponte aqui com o maior número de municípios pobres, ressaltamos, uma vez mais, que a região planáltica encontra-se pior se considerados tanto a extensão territorial, quanto a proporção de municípios. Logo, a pobreza é muito mais abrangente na área central do estado, abrangendo todo Planalto Serrano e Planalto Norte, praticamente.

Na Serra catarinense, os níveis de pobreza são mais intensos nos municípios da Encosta, como Alfredo Wagner, Anitápolis e Angelina. São municípios que fazem limite com o Planalto Serrano, mas que já pertencem à mesorregião da Grande Florianópolis. Em termos de Associação de Municípios, percebemos que os recortes da pobreza do estado atingem mais fortemente a AMURES<sup>131</sup>, a AMURC<sup>132</sup>, a AMARP<sup>133</sup> e a AMPLANORTE.<sup>134</sup> O Quadro 22 mostra os 10 municípios com menores e maiores percentuais de pobreza, em Santa Catarina. Tanto o extremo positivo quanto o negativo aparecem em municípios de pequeno porte populacional.

<sup>131</sup> Associação dos Municípios da Região Serrana

<sup>132</sup> Associação de Municípios da Região do Contestado

<sup>133</sup> Associação de Municípios da Região do Alto Vale do Rio do Peixe

<sup>134</sup> Associação de Municípios do Planalto Norte

Por fim, a pobreza se destaca como problema social em considerável número de municípios na porção superior da mesorregião Oeste, especificamente na linha de fronteira com o Paraná. A região de divisa com o Rio Grande do Sul, Extremo Sul do estado, também apresenta índice de pobreza significativo.

Analisados em seu conjunto, podemos concluir que a maior parte dos municípios pobres são de pequeno porte e têm perfil rural. Entretanto, ressaltamos que as famílias do campo, embora não tenham renda, podem ter acesso aos recursos básicos de vida por meio, sobretudo, da agricultura e agropecuária de subsistência ou mesmo de escambo. Neste caso, seria necessário uma pesquisa especializada para apurar a forma de vida dessas famílias consideradas pobres, já que o indicador usado mede apenas rendimento em moeda financeira.

De toda maneira, sabemos que os municípios que aparecem entre os dez mais pobres, têm, de fato, pouquíssima estrutura econômica e de serviços públicos e que as famílias com baixo rendimento, mesmo que tenham acesso à alimentação e outros recursos de vida, têm fraca capacidade, por exemplo, para acessar produtos e serviços que não podem ser produzidos por eles mesmos, como é o caso de serviços de educação, saúde, cultura, maquinário etc..

Quadro 22 - Extremos da Pobreza em Santa Catarina

Mesorregião	Associação de Município	Município	Total de Domicílios	Percentual de Domicílios particulares com Renda Média per capita Mensal igual ou menor que 140 reais (%)
<b>10 municípios com maiores percentuais de pobreza</b>				
SERRA	AMURES	Cerro Negro	1 391	31.91
OESTE	AMAI	Ipuaçu	2 082	25.83
SERRA	AMPLASC	Brunópolis	1 087	23.80
VALE DO ITAJAÍ	AMAVI	Santa Terezinha	2 807	23.75
OESTE	AMERIOS	Santa Terezinha do Progresso	955	23.16
SERRA	AMURES	Anita Garibaldi	3 333	22.59
VALE DO ITAJAÍ	AMAVI	Chapadão do Lageado	997	22.25
OESTE	AMAI	Entre Rios	967	21.46
OESTE	AMARP	Calmon	1 079	20.82
SERRA	AMURES	São José do Cerrito	3 814	20.31

Continua...

<b>10 municípios com menores percentuais de pobreza</b>				
VALE DO ITAJAÍ	AMMVI	Botuverá	1 897	0.61
NORTE	AMVALI	São João do Itaperiú	1 198	1.18
VALE DO ITAJAÍ	AMMVI	Timbó	12 770	1.18
NORTE	AMVALI	Schroeder	5 050	1.24
OESTE	AMMOC	Luzerna	2 173	1.25
OESTE	AMARP	Iomerê	1 018	1.35
VALE DO ITAJAÍ	AMMVI	Rodeio	3 910	1.40
VALE DO ITAJAÍ	AMMVI	Indaial	19 171	1.56
SUL	AMESG	São Ludgero	3 718	1.70
OESTE	AMMOC	Joaçaba	10 772	1.71

Fonte: a autora, elaborado com base em IBGE (2010).

Quanto às demais variáveis da dimensão econômica, que se apresentam com seus respectivos índices na Figura 9, percebemos que os piores índices são atribuídos à variável de evolução da construção civil, medida pela Área Liberada para Construção Civil e a Remuneração dos Empregos Formais. Enquanto isso, as melhores médias municipais ficam com o PIB per capita, cujo índice se fixou em 0.762 (Médio Alto) e o Crescimento Médio do PIB no último triênio, com índice 0,733 (Médio).

Figura 9 - Subíndices da Dimensão Econômica nos Municípios Catarinenses



Fonte: Fecam, 2012.

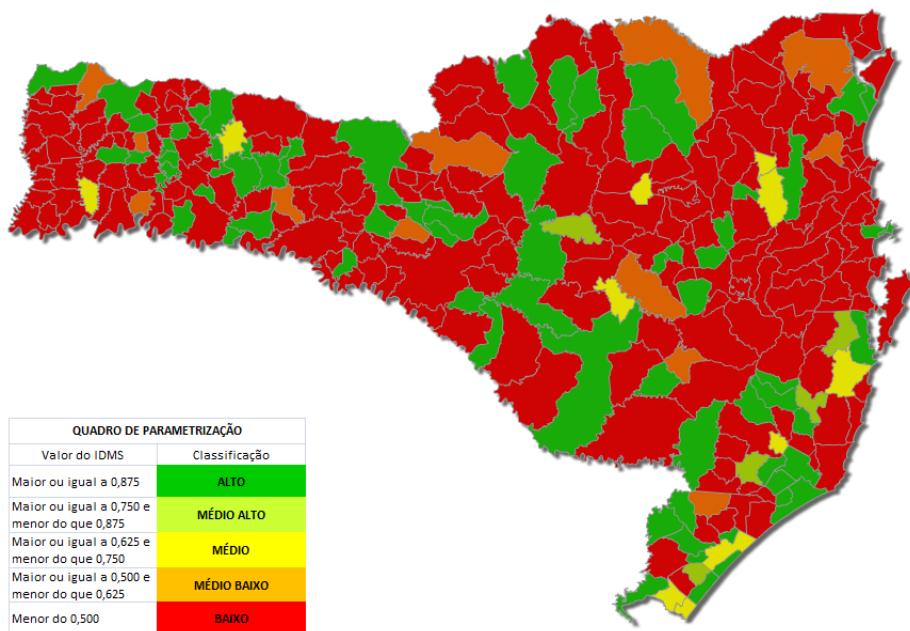
Na variável **Evolução da área liberada para construção civil**, que é calculada segundo a evolução no último triênio (2008 a 2010), notamos percentuais de crescimento muito diferenciados para os municípios de diferentes portes populacionais. A régua de valores vai de -100% de involução até 6.000% de evolução. Mas, estes índices exorbitantes ocorreram apenas para municípios de pequeno porte populacional, como é o caso de Aurora, no Vale do Itajaí, que apresentou aumento de 6.000% no último triênio ou de Entre Rios, Ermo e Santa Rosa de Lima, todos com populações muito pequenas. Com exceção de Blumenau e Palhoça, todos os municípios com evolução acima de 100% possuíam entre 1.500 e 5.500 habitantes, o que revela valores absolutos poucos expressivos gerando baixo impacto sobre a economia estadual. Isso só não se aplica aos casos de Palhoça e Blumenau, que embora tenham sua construção civil fortalecida, conseguiram mais que dobrar seu crescimento entre 2008-2010. No caso de Blumenau, as enchentes de 2008 devem explicar o quadro.

Na outra ponta, bastante contrastante, temos 124 municípios (42%) com involução da sua construção civil. Os maiores índices de decréscimo ocorreram, sobretudo, nos pequenos do Oeste Catarinense. O grande percentual de involução também pode ser decorrente da crise mundial de 2008, que chega ao Brasil com mais força em 2009. Também o término de grandes obras, sobretudo públicas, como estradas e barragens se traduziu em enormes decréscimos aos pequenos municípios. Esse foi o caso de Águas de Chapecó, que caiu 87.92% devido ao fim das obras de uma barragem no seu território. Processos como este, afetam toda a economia de uma localidade e demonstram a baixa sustentabilidade de economia monofocais.

Os índices desta variável resultaram em um mapa bastante curioso (Mapa 8). Há um nítido contraste entre municípios muito bem e muito mal classificados, verde forte e vermelho. Poucos municípios (apenas 33) tiveram crescimento mediano, de 0 a 10%. A grande maioria ou decresceu ou aumentou vultuosamente, resultando na cartografia abaixo.

O Sul é a mesorregião que mais se destaca neste quesito, o que se deve, provavelmente, às obras da BR-101 em seu território. No restante do estado, os índices positivos se pulverizam pelas diversas regiões, não havendo concentração no litoral como se poderia esperar diante das tendências litoralizantes no estado.

Mapa 8 - Evolução da Área Liberada para construção nos municípios



Fonte: Fecam, 2012.

Em relação à economia de serviços, medida pela variável **Evolução do ISS nos municípios**, o cenário é positivo. A média de crescimento anual entre 2008 e 2010 é de aproximadamente 13,80%<sup>135</sup>. Enquanto 50 municípios (21%) tiveram decréscimo de arrecadação no triênio, 231 (79%) cresceram positivamente e 166 (57%) cresceram acima da média estadual. O crescimento foi maior no ano de 2010, quando os municípios começarem a se recuperar da crise de 2008.

O crescimento da arrecadação de ISS no estado pode estar demonstrando os seguintes processos<sup>136</sup>: (1) que os gestores públicos municipais estão exercendo mais efetivamente a sua competência tributária, que envolve a cobrança deste tributo; (2) que os crescimentos exorbitantes apresentados por alguns municípios são decorrentes de obras públicas externas à sua economia, mas que lhe causam grande impacto positivo, como é o caso dos municípios de Sangão, Treze de Maio e Jaguaruna, que possuem economias pouco expressivas, mas estão sendo cortados pelas obras da BR-101 Sul; (3) e que estamos vivendo um processo de transição onde o mercado de serviços passa a ampliar seus

<sup>135</sup> Os dados de arrecadação de ISS foram retirados da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional. No entanto, alguns municípios não responderam à base todos os anos. Quando isso ocorreu foi utilizado o valor arrecadado do último ano disponível. Isso ocorreu com 4 municípios e, por conta disso, não se pode dizer que a média de crescimento está exata.

<sup>136</sup> A impossibilidade de calcular esta variável por porte populacional aumenta muito a necessidade de análises mais apuradas e ressalvas aos resultados.

espaços na matriz econômica do estado, o que, se confirmado, é muito positivo para a sustentabilidade catarinense, tendo em vista que a economia de serviços tende a ser mais limpa e mais abundante em inteligência do que em recursos naturais e degradação.

A economia de serviços é o cerne da “economia da abundância”, defendida por Deheinzelin (2009) na introdução deste trabalho, e pode ser o caminho para a formação de uma matriz econômica mais sustentável, já que alguns vieses do nosso sistema produtivo como a agroindústria, o extrativismo e as commodities, nos cobram um custo ecológico muito alto, sobre o qual ainda não adquirimos a devida consciência.

Em relação aos municípios que alavancaram suas economias com base em obras públicas, ressaltamos o baixo grau de sustentabilidade destas situações, já que o seu fim gera decréscimos sobre o emprego, a renda, o consumo e diversas outras dimensões. A unidirecionalidade econômica, em nenhum cenário, se configura como estratégia sustentável. A única exceção é quando essas obras trazem continuam rendendo depois, como é caso de uma obra que continue demandando mão de obra no pós-termino ou que atraia outros investimentos para o local, por exemplo.

Complementando esta visita à economia de serviços em Santa Catarina, analisamos o **ISS per capita** dos municípios catarinenses em 2010, de modo a observar esta matriz por outra ótica.

Neste ínterim, percebemos que a média estadual era de R\$ 119,00 por habitante, sendo que grande parte desta arrecadação estava concentrada em 55 municípios com mais de R\$100,00 per capita. Enquanto municípios como São Francisco do Sul, Imbituba e Florianópolis arrecadam mais de R\$ 300,00 por habitante/ano, mais da metade dos municípios catarinenses (60%) não chegava a R\$ 50,00 habitante/ano em 2010.

Noventa e dois municípios, um terço do estado, arrecadaram menos de 30,00 habitante/ano. Enquanto o mapa de evolução mostra crescimento nas cidades pequenas, o mapa de arrecadação per capita só está verde nas grandes cidades, evidenciando a concentração deste setor nos centros urbanos e demonstrando que a diversificação da matriz econômica, tão cara à sustentabilidade, ainda restringe-se aos polos regionais, enquanto os municípios menores prosseguem baseados no setor primário (agropecuária) e, algumas vezes, no secundário (indústria).

Quanto aos gráficos relacionados ao PIB, que observa o conjunto da economia, as fotografias são mais otimistas. Há municípios bem classificados em todas as regiões, demonstrando que há produção de riqueza por todo estado (lembrando que produção e distribuição não se confundem). Tanto a **Evolução do PIB no último triênio**

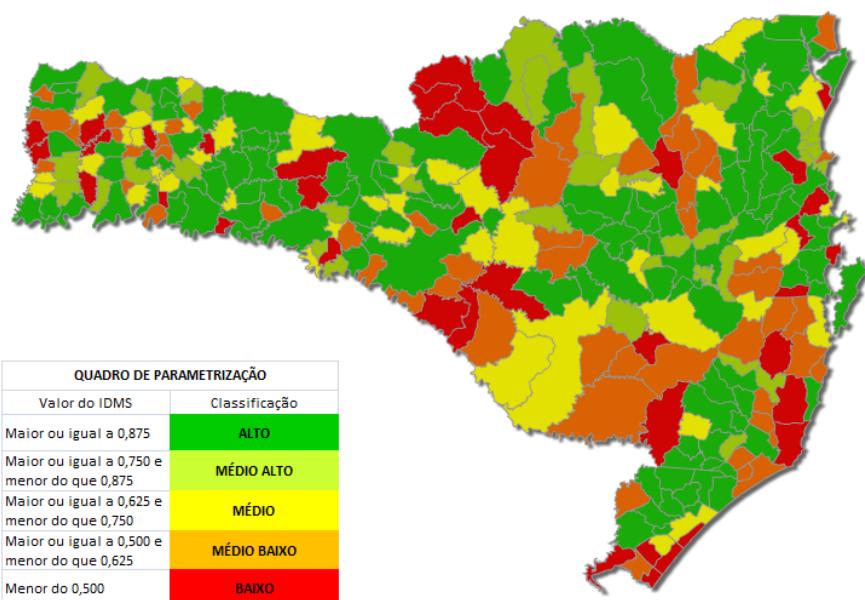
quanto o **PIB per capita** têm índices “Alto” distribuídos por todas as regiões, como podemos observar nos Mapas 9 e 10.

No entanto, analisando por outro ângulo, verificamos, a partir do cruzamento dos dados do “PIB per capita” com os dados de “Domicílios em Situação de Pobreza”, que a relação das variáveis é fraca. O coeficiente de correlação foi igual a 0,25. Isso nos mostra que o aumento dos valores do PIB não se reflete, necessariamente, em aumento de renda para a população, já que, nem sempre, as municipalidades com alto PIB estavam livres de pobreza e miséria. Resgatando as palavras de Sachs (1986):

Desse ponto de vista, um elevado índice de crescimento pode coexistir com uma dinâmica “perversa” de desenvolvimento, construído por meio da desigualdade social e da deterioração progressiva do substrato biofísico da vida social e da capacidade de autodeterminação e iniciativa criadora das comunidades. Ao mesmo tempo, a poluição gerada pela miséria exprime uma dimensão particularmente virulenta da degradação do meio ambiente biofísico e construído (Sachs, 1986<sup>a</sup> e Sigal, 1977 *apud* VIEIRA, 2001).

Os dois maiores PIB per capita estão nas cidades portuárias de São Francisco do Sul e Itajaí, com taxas de R\$ 82.984,07 e R\$ 63.170,75 per capita, respectivamente. Entre os 50 melhores colocados predominam as mesorregiões do Oeste e Vale do Itajaí, que, junto com o Norte, são as regiões mais dinâmicas economicamente no estado. As cadeias produtivas agroindustrial e têxtil, respectivamente, são as principais responsáveis pela produção de riqueza nestas regiões.

Mapa 9 - PIB per capita nos municípios catarinenses

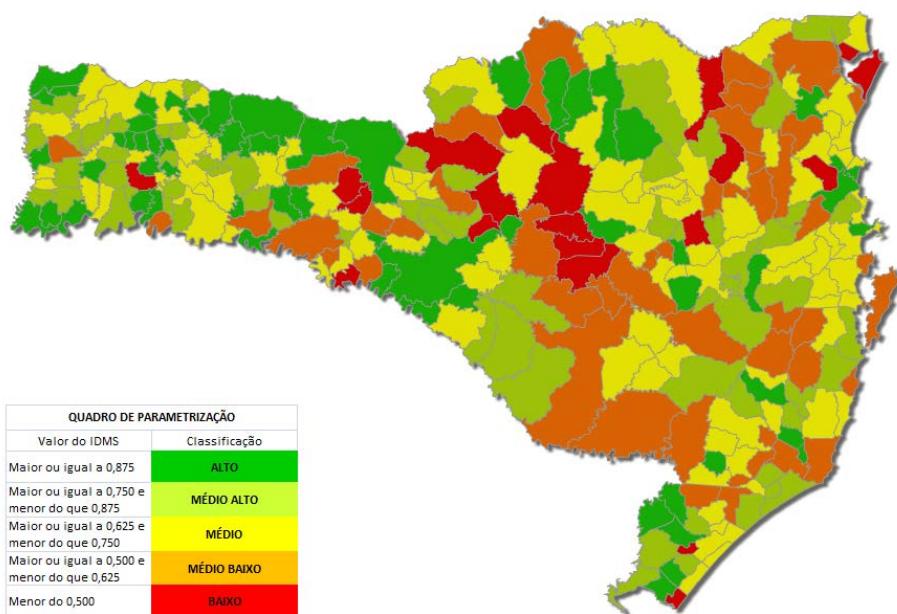


Fonte: FECAM, 2012.

Os piores colocados são os municípios de Cerro Negro e São José do Cerrito, na Serra catarinense e São Pedro de Alcântara, na meso Grande Florianópolis.

Chama atenção o fato de que a fotografia que mostra a evolução do PIB, embora esteja otimista, não acompanha a mesma proporção de otimismo da fotografia do PIB per capita. Com isso, podemos levantar a hipótese de que os municípios pequenos se saíram bem nesta variável, mas por conta da sua pequena população, do que pela alta produção econômica. Isso porque o lugar-comum dos municípios muito pequenos no índice de desenvolvimento econômico (estamos falando de municípios de 1.400 a 5.000 habitantes) é a classificação “Baixa”, ou seja, eles vão mal na maior parte das demais variáveis.

Mapa 10 - Evolução do PIB dos municípios no último triênio



Fonte: Fecam, 2012.

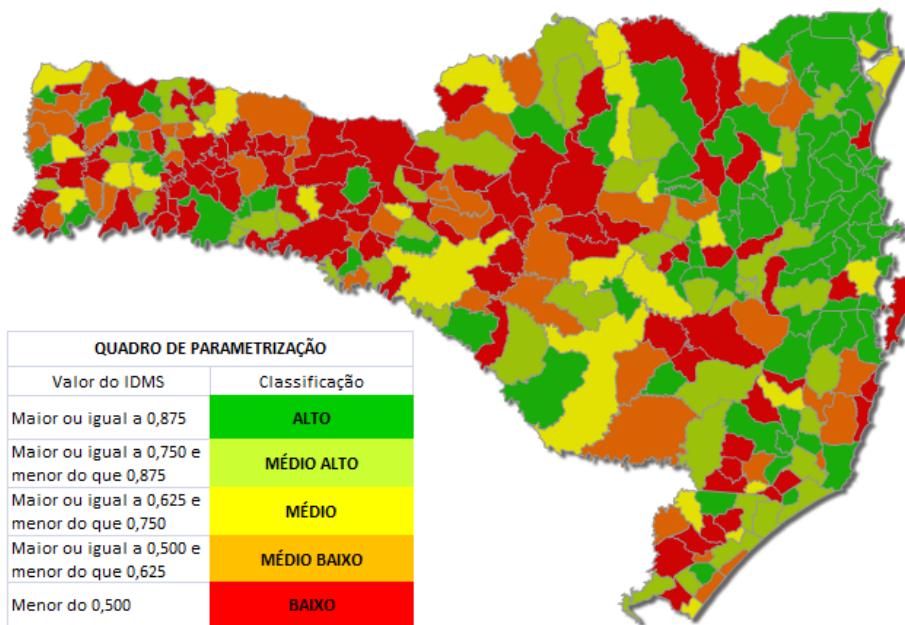
Quanto ao **indicador de Agregação de Valor**, que se refere ao processo de transformação por que as matérias-primas passam para tornarem-se produtos mais valorizados, o índice geral teve classificação mediana (amarelo), equivalente a índice 0,637. O Valor Adicionado Bruto por município, que inclui todo tipo de agregação de valor sobre produtos, tem boa parte dos municípios bem classificados. São 126 municípios (ou 43%) com índice Alto ou Médio Alto. No total, são 260 municípios com crescimento

positivo contra 33 com crescimento negativo, revelando um cenário otimista. A média de crescimento do Valor Adicionado catarinense é de quase 12% ao ano.

Os melhores índices estão nas mesorregiões do Vale do Itajaí e Norte Catarinense. No entanto há muitos municípios bem colocados no Sul, na região de Lages, Grande Florianópolis e mesmo em alguns municípios do Planalto Norte, que têm apresentado muitas dificuldades em outros indicadores econômicos. O que denota, para estes municípios, um encaminhamento para uma economia menos abundante em commodities e mais rica em valor agregado, transformação.

Os piores índices de agregação de valor aos produtos estão no entorno do triângulo Curitibanos-Videira-Caçador e nos pequenos municípios do Oeste Catarinense, na fronteira com o Paraná a partir de Água Doce, como podemos observar no Mapa 11.

Mapa 11 - Evolução média do Valor Adicionado Bruto no último triênio



Fonte: Fecam, 2012.

Por fim, examinando os municípios com economias mais dinâmicas, percebemos uma predominância desses nas regiões do Vale do Itajaí e Sul Catarinense. Em termos de porte populacional, esses municípios não são nem tão grandes, nem tão pequenos (com exceção de Ascurra), como podemos ver no Quadro 23. Já o Quadro 24, que traz os piores colocados, mostra que criar sustentabilidade econômica para os pequenos municípios catarinenses (menos de 5 mil habitantes) é, possivelmente, um dos maiores desafios da

nossa economia. Dos 77 municípios com índice “Baixo”, vermelho, apenas sete não tinham menos que 5.000 habitantes.

Quadro 23 - Municípios com Melhores IDMS Econômico

Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2010	IDMS – Economia
Vale do Itajaí	Itajaí	Porto Belo	16.118	0.954
Grande Florianópolis	Florianópolis	Palhoça	137.199	0.930
Vale do Itajaí	Blumenau	Indaial	54.794	0.906
Vale do Itajaí	Blumenau	Blumenau	309.214	0.905
Oeste Catarinense	Chapecó	Pinhalzinho	16.335	0.894
Norte Catarinense	Joinville	Araquari	24.814	0.891
Vale do Itajaí	Blumenau	Luiz Alves	10.449	0.881
Grande Florianópolis	Florianópolis	Snt. Amaro da Imperatriz	19.830	0.866
Vale do Itajaí	Blumenau	Gaspar	57.958	0.864
Norte Catarinense	Joinville	Massaranduba	14.668	0.863
Vale do Itajaí	Blumenau	Ascurra	7.419	0.863
Vale do Itajaí	Itajaí	Itajaí	183.388	0.862
Vale do Itajaí	Blumenau	Brusque	105.495	0.861
Sul Catarinense	Criciúma	Nova Veneza	13.316	0.860
Vale do Itajaí	Itajaí	Itapema	45.814	0.858
Grande Florianópolis	Tijucas	Nova Trento	12.179	0.857
Oeste Catarinense	São Miguel do Oeste	Mondaí	10.231	0.855
Grande Florianópolis	Florianópolis	São José	210.513	0.853
Vale do Itajaí	Blumenau	Timbó	36.817	0.849
Oeste Catarinense	Chapecó	Maravilha	22.104	0.848

Fonte: a autora, 2012.

Quadro 24 - Municípios com Piores IDMS Econômico

Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2010	IDMS – Economia
Serrana	Campos de Lages	Bocaina do Sul	3.290	0.204
Serrana	Curitibanos	Vargem	2.808	0.226
Oeste Catarinense	Joaçaba	Matos Costa	2.838	0.247
Serrana	Curitibanos	Brunópolis	2.852	0.264
Oeste Catarinense	Xanxerê	Galvão	3.475	0.282
Oeste Catarinense	Xanxerê	Jupiá	2.148	0.293
Oeste Catarinense	Chapecó	Flor do Sertão	1.588	0.305
Oeste Catarinense	Chapecó	São Miguel da Boa Vista	1.904	0.307
Serrana	Campos de Lages	Anita Garibaldi	8.627	0.327
Serrana	Campos de Lages	Cerro Negro	3.585	0.331

Continua...

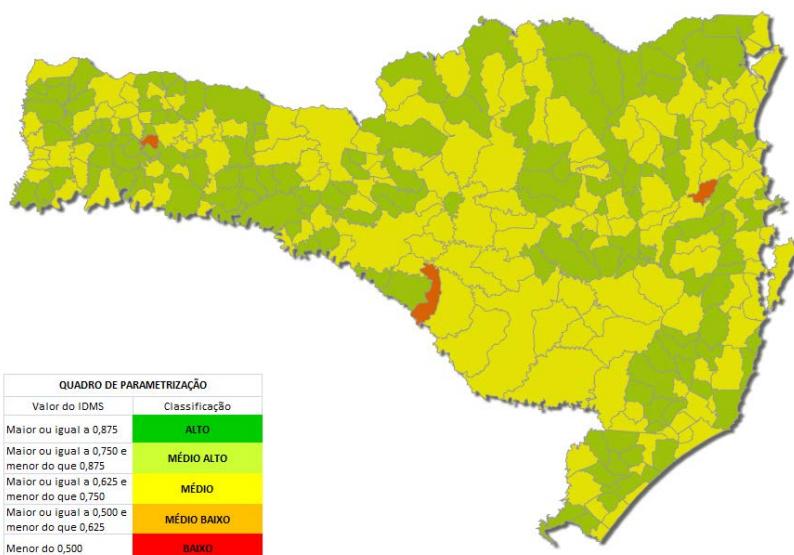
Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2010	IDMS – Economia
Oeste Catarinense	São Miguel do Oeste	Barra Bonita	1.878	0.334
Oeste Catarinense	Chapecó	Sul Brasil	2.766	0.347
Serrana	Curitibanos	Ponte Alta do Norte	3.303	0.353
Serrana	Campos de Lages	Celso Ramos	2.773	0.358
Oeste Catarinense	Chapecó	Irati	2.096	0.361
Norte Catarinense	Canoinhas	Timbó Grande	7.165	0.376
Oeste Catarinense	Xanxerê	Marema	2.203	0.378
Serrana	Campos de Lages	São José do Cerrito	9.273	0.388
Oeste Catarinense	São Miguel do Oeste	Paraíso	4.080	0.391
Oeste Catarinense	Joaçaba	Ibiam	1.945	0.396

Fonte: a autora, 2012.

#### 4.1.3 Dimensão Sociocultural: Educação, Saúde, Cultura e Habitação em Santa Catarina

A dimensão Sociocultural obteve o melhor resultado entre as dimensões do IDMS, 0.745, tendo 290, dos 293 municípios, classificados em desenvolvimento Médio ou Médio Alto. Esse índice foi puxado para cima, sobretudo, pelas subdimensões de Educação e Saúde, que apresentaram médias altas na maior parte de suas variáveis. Como mostra o Mapa 12, predominaram, no estado, as cores amarelo e verde claro (Médio Alto e Médio), com apenas três municípios em Médio Baixo (alaranjado): União do Oeste, Cerro Negro e Guabiruba.

Mapa 12 - Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios: Dimensão Sociocultural



Fonte: FECAM, 2012.

Abaixo apresentamos o Quadro 25, que traz os índices e faixas classificatórias de cada subdimensão da área Sociocultural e resgata do Capítulo 3 os seus respectivos pesos. Com isso, iniciamos a análise dos indicadores socioculturais, que buscam aferir as condições de saúde, educação, cultura e moradia em nossos municípios por meio, sobretudo, da verificação quanto ao atendimento de políticas sociais básicas, da existência de estruturas de gestão ativas e, quando possível, da qualidade dos resultados alcançados<sup>137</sup>. Na sequência apresentamos a matriz de indicadores da mesma dimensão, que aparece no Quadro 26.

Quadro 25 - Índices, Pesos e Classificações da Dimensão Sociocultural

Dimensão/Subdimensão	Índice	Peso	Classificação
Dimensão Sociocultural	0,745	25% do Valor do IDMS (índice geral)	MÉDIO
Subdimensão Educação	0,815	45% da Dimensão Sociocultural	MÉDIO ALTO
Subdimensão Saúde	0,771	35% da Dimensão Sociocultural	MÉDIO ALTO
Subdimensão Cultura	0,375	10% da Dimensão Sociocultural	BAIXO
Subdimensão Habitação	0,707	10% da Dimensão Sociocultural	MÉDIO BAIXO

Fonte: a autora, 2012.

---

<sup>137</sup> Nem sempre é possível medir a qualidade das políticas e seus resultados, já que isso depende da disponibilidade de dados em cada área. No caso da Educação, foi possível fazer esta aferição a contento por conta de variáveis como o IDEB e a taxa de abandono escolar, que sinalizam sobre a qualidade do ensino-aprendizagem. Na Saúde, podemos observar a qualidade do sistema de saúde municipal, por exemplo, pelo percentual de crianças nascidas com baixo peso e pelo percentual de mães que amamentam seus filhos até os seis meses de idade. Mas, em Cultura e Habitação, essa possibilidade ficou bem mais restrita face às limitações de informações.

Quadro 26 - Matriz de Indicadores da Dimensão Sociocultural

Dimensão	Subdimensão	Indicador	Variável (total = 57)	Fonte	Ano
SOCIOCULTURAL	EDUCAÇÃO	Qualidade da Educação	IDEB - Anos iniciais	SED/SC <sup>138</sup>	2009
			IDEB - Anos Finais	SED/SC	2009
			Índice Analfabetismo	SED/SC	2010
			Existência de Conselho Municipal de Educação em atividade	IBGE. Perfil Munic. <sup>139</sup>	2009
			Percentual de Abandono Escolar de 5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> série	SED/SC	2010
			Percentual de Abandono Escolar no Ensino Médio	SED/SC	2010
			Taxa de Distorção Idade-série	SED/SC	2010
	SAÚDE	Cobertura	Taxa de Atendimento (população em idade escolar atendida)	SES/SC. RIPSA <sup>140</sup>	2010
		Mortalidade	Taxa de Anos Potenciais de Vida Perdidos (APVP) por óbito registrado	SES/SC. RIPSA	2010
			Taxa de Mortalidade por Neoplasias Malignas	SES/SC. RIPSA	2010
SOCIOECONOMICO	SAÚDE	Fatores de Risco e Proteção	Prevalência de Aleitamento Materno Exclusivo nos primeiros 6 meses de vida	SES/SC. RIPSA	2010
			Percentual de Nascidos Vivos com Baixo Peso	SES/SC. RIPSA	2010
	CULTURA	Cobertura da Atenção Básica	Percentual Populacional com Cobertura da Estratégia de Saúde da Família	SES/SC. RIPSA	2010
			Percentual Populacional com Cobertura de Atenção Básica	SES/SC. RIPSA	2010
		Morbidade	Taxa de incidência de Hipertensão	SES/SC. RIPSA	2010
		Recursos	Proporção de Médicos por 1000 habitantes	SES/SC. RIPSA	2010
			Número de consultas médicas por habitante	SES/SC. RIPSA	2010
	HABITAÇÃO	Promoção da Cultura	Adesão ao Sistema Nacional de Cultura	CONGESC	2010
			Existência de Legislação de Proteção ao Patrimônio Cult material e imaterial	IBGE. Perfil Munic.	2009
			Existência de Conselho Municipal de Cultura paritário	IBGE. Perfil Munic.	2009
		Iniciativas da Sociedade	Existência de Grupos Artísticos	IBGE. Perfil Munic.	2009
		Infraestrutura Cultural	Existência de Equipamentos Socioculturais	IBGE. Perfil Munic.	2009
	ESTRUTURA DE GESTÃO PARA POLÍTICAS HABITACIONAIS	Estrutura de Gestão para Políticas Habitacionais	Existência de Plano Municipal de Habitação (pronto ou em elaboração)	IBGE. Perfil Munic	2009
			Existência de Conselho Municipal de Habitação	IBGE. Perfil Munic	2009
			Existência de Fundo Municipal de Habitação	IBGE. Perfil Munic	2009
			Existência de Cadastro ou Levantamento de famílias interessadas em programas de Habitação	IBGE. Perfil Munic	2009

Fonte: a autora (2012).

Essas classificações, embora reflitam um quadro animador, não devem ser interpretadas como situações “resolvidas”, sobretudo no caso da Saúde, onde, embora as médias sejam boas, a maior parte do mapa está coberta de amarelo, ou seja, a classificação geral da maioria dos municípios é mediana.

<sup>138</sup> Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina.

<sup>139</sup> Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE.

<sup>140</sup> Secretaria de Estado de Saúde de Santa Catarina. Rede de Informações Interagencial de Informações para a Saúde.

Além disso, os indicadores selecionados para o IDMS focaram os tópicos mais estruturantes dos campos: a Educação Básica e Saúde Básica, que representam grande parte, mas não a integralidade das políticas nessas áreas. Questões ligadas à formação profissional e educação superior, além da saúde de média e alta complexidade, embora não possam ser “cobradas” em nível municipal<sup>141</sup>, são essenciais ao bem-estar social e determinantes na perspectiva do desenvolvimento regional, tendo profundo potencial para elevar as “capacidades humanas”<sup>142</sup>. Apesar de sua importância para o desenvolvimento dos municípios, esses elementos não estiveram presentes no sistema por não se tratar de estruturas que possam estar presentes em todos os municípios. São estruturas de nível regional.

Já no que se refere aos dados de Habitação e Cultura o resultado é menos otimista. Sem deixar de levar em conta que essas subdimensões foram construídas, basicamente, com variáveis binárias e que esse tipo de variável dá pistas um pouco menos completas do que as variáveis usadas nas outras dimensões, podemos considerar que ambas ainda se encontram desestruturadas em termos de instituições e instrumentos de gestão apropriados em considerável número dos municípios (conforme veremos a seguir).

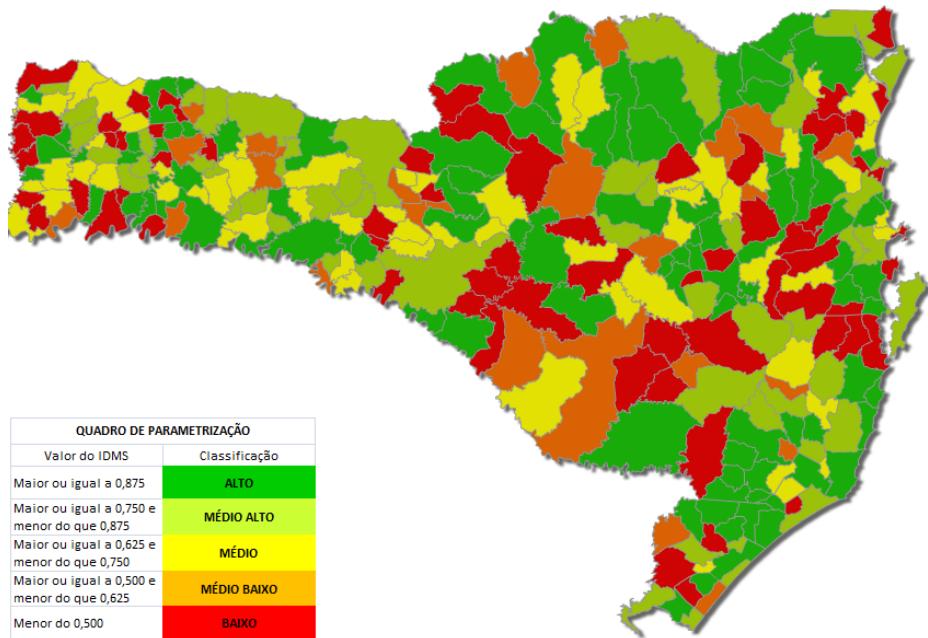
Como podemos observar no Mapa da **Habitação** (Mapa 12), referente ao ano de 2009, o número de municípios com pouca ou nenhuma estrutura de gestão habitacional ainda é significativo. No referido ano foram detectados sete municípios com índice habitacional zero, significando que não possuíam (em 2009) nenhum instrumento para gestão do seu déficit habitacional. São 64 municípios com índice Baixo e 25 com Médio Baixo, resultando em 89 municípios fortemente desestruturados no que toca à área de habitação. As microrregiões mais atrasados neste quesito são as Chapecó, Campos de Lages, Joaçaba, São Miguel do Oeste e as pequenas municipalidades da microrregião de Blumenau.

---

<sup>141</sup> Já que são competências da esfera estadual e federal.

<sup>142</sup> Termo de Amartya Sen, na obra Desenvolvimento como Liberdade.

Mapa 13 - Mapa da Habitação em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

Os municípios marcados em vermelho são aqueles que, em 2009, não alcançavam nem a metade dos itens referentes à estrutura de gestão do déficit habitacional<sup>143</sup>: (i) conselho em atividade, (i) fundo habitacional, (iii) plano de habitação e (iv) cadastro de déficit habitacional. Apenas 14 municípios de Santa Catarina possuíam todas essas estruturas de gestão em funcionamento no ano de 2009, sendo que a maioria deles eram municípios de pequeno porte.

Mas, apesar disso, a maioria dos municípios já apresenta bons quadros no quesito estrutura de gestão habitacional. São 51 municípios com índice Médio Alto e 94 com índice Alto, somando quase 50% das municipalidades bem estruturadas neste campo.

É importante ressaltar que a área habitacional, como demonstra Maricato (2012), passou por uma grande mudança, inclusive paradigmática, durante o governo Lula, que culminou na Política Nacional de Habitação. Essa Política iniciou-se em 2004 quando as estatísticas apontaram para um crescimento explosivo das favelas e ocupações clandestinas pelo país. Para ter uma ideia, estimava-se que cidades como Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Belém, tinham mais de 50% da sua população vivendo em favelas.

<sup>143</sup> Corresponde ao número de domicílios que precisam ser construídos ou reconstruídos em um determinado território, o que inclui as unidades precárias e ao atendimento à demanda não solvável nas condições dadas de mercado. (RIBEIRO, 2003).

A mesma autora cita que o orçamento para financiamento habitacional de Interesse Social duplicou em relação aos anos anteriores, sendo o maior desde 1980. Os recursos foram sendo retirados de uma série de outros fundos. Além dessa nova monta orçamentária que se destinaria à habitação de interesse social, a maior mudança ocorrida nesse tempo foi a ampliação do mercado imobiliário, que atendia apenas 30% da população brasileira, já que tinha foco apenas no mercado de luxo. Com algumas políticas de incentivos e restrições aos bancos e mercado imobiliário foi possível direcionar as poupanças privadas para a atividade produtiva, complementando a Política Nacional de Habitação de Interesse Social com uma medida capaz de ampliar também o acesso da classe média à aquisição de imóveis próprios. (MARICATO, 2012).

A tendência de favelização e ocupação clandestina de terras se traduz em problemas não apenas jurídicos, já que os moradores estão em situação ilegal, mas também em problemas sociais, ambientais e de infraestrutura, difíceis de se reverter. Daí a importância dessa temática para a sustentabilidade dos municípios.

Em Santa Catarina, o cenário desenhado pelo IDMS demonstra que metade dos municípios ainda se encontra pendente de maiores iniciativas por parte das prefeituras. Mas, ao mesmo tempo, este cenário é otimista, tendo em vista que apenas sete municípios não possuíam, em 2009, nenhuma das estruturas de gestão habitacional citadas.

Por outro lado, destaca-se o aumento da demanda pela elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social, observado nas manifestações dos prefeitos à FECAM nos últimos anos. Além disso, a oferta de cursos de capacitação nesta área, como ocorre na Universidade Federal de Santa Catarina<sup>144</sup>, têm demonstrado uma ampliação da preocupação com essa temática por parte dos municípios.

No entanto, ponderamos que essa notável movimentação deve-se, muito mais, às exigências do Governo Federal, necessárias à adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, do que a uma iniciativa e visão dos gestores públicos em relação ao déficit habitacional. A proximidade do prazo final de entrega dos planos de habitação ao Ministério das Cidades - dezembro de 2012 - acelera esta procura.

Quanto à **Dimensão Cultural** dos municípios, o que observamos é um quadro absolutamente desestruturado em termos de políticas públicas e organização burocrática. A faceta animadora deste cenário está na recente inauguração do Conselho dos Gestores

---

<sup>144</sup> A UFSC ofereceu cursos à distância para capacitação de agentes públicos na área habitacional, focado, especialmente, na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Ver: <http://sead.ufsc.br/cidades2/>. Acesso em 30.Mar. 2012.

Municipais de Cultura de Santa Catarina (CONGESC)<sup>145</sup>, que visa articular e fomentar as políticas culturais em Santa Catarina, e o lançamento do Sistema Nacional de Cultura, que promete organizar, fomentar e monitorar a gestão da cultura em âmbito nacional. A adesão dos estados e municípios às diretrizes do sistema será, inclusive, requisito para a transferência de recursos para a área.

Mas, no que se refere à análise dos dados do IDMS, a subdimensão de Cultura foi a que apresentou a pior colocação entre todas as áreas avaliadas. Em uma régua que vai zero a um, seu índice médio para Santa Catarina foi igual a 0,375 (cor vermelha, classificação Baixa), calculado a partir de variáveis que incluíam a adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura, a existência de legislação de proteção ao patrimônio cultural material e/ou imaterial, a existência de conselho de cultura paritário, a existência de grupos de artísticos<sup>146</sup> e existência de equipamentos socioculturais.

Esta última variável incluía equipamentos considerados básicos para o desenvolvimento da cultura em um município como é o caso de biblioteca pública, livraria, rádio comunitária, Rádio AM ou FM, espaço para teatro, centro cultural, videolocadora, sociedade recreativa ou clube e loja com artigos de músicas e filmes (CD, DVD e outros).

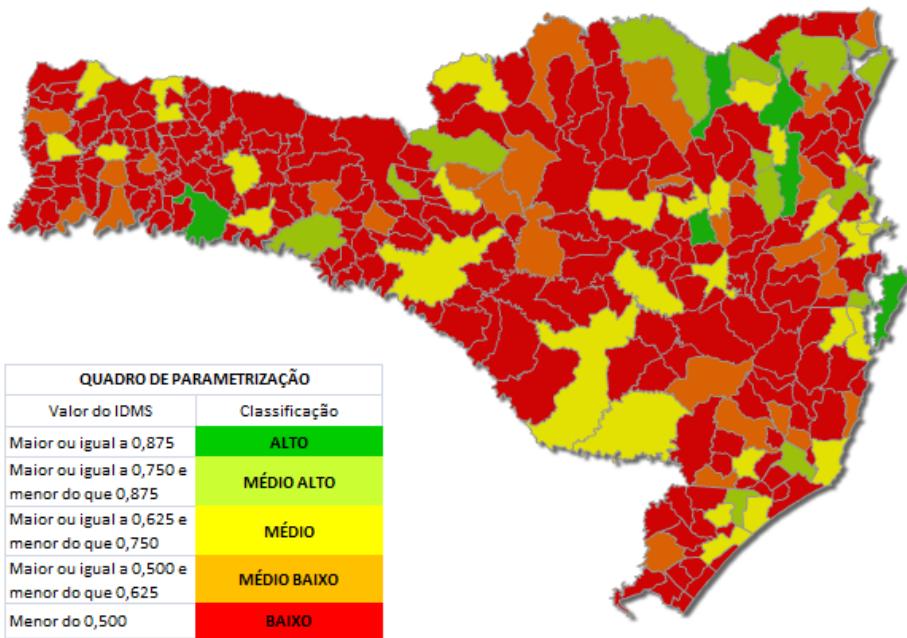
O que percebemos pelas cores do Mapa 13 e pelos baixos índices das variáveis na Figura 10 é que a área Cultural, enquanto temática das políticas públicas, é ainda pouco organizada e explorada. A inserção deste tema na agenda política se encontra em fase ainda muito incipiente.

---

<sup>145</sup> A FECAM foi uma das principais entidades envolvidas na fundação desta entidade.

<sup>146</sup> Os dados sobre grupos artísticos foram retirados da seção de cultura da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros. O formulário da pesquisa continha uma enorme variedade de tipos de grupos artísticos. A equipe do IDMS, com a ajuda da representante da Cultura da Fecam, selecionou os tipos de grupos mais aderentes e tradicionais na cultura catarinense para compor essa variável.

Mapa 14 - Mapa da Cultura em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

Figura 10 - Matriz de indicadores e subíndices da Cultura em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

A variável com melhor pontuação nesta matriz recebeu índice Médio Baixo. Trata-se da variável que compõe o indicador “Iniciativas da Sociedade Civil”, na qual verificamos a **Existência de Grupos Artísticos** nos municípios. Isso pode apontar, embora passe longe de comprovar, que as comunidades podem ter um potencial cultural, mas que é ainda pouco apoiado ou fomentado pelo poder público. O que pode ser visto

como uma janela de oportunidade diante de perspectivas como as colocadas pela Política Nacional de Cultura, que entende o desenvolvimento cultural como uma forma de desenvolvimento humano, social e, inclusive, econômico (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011).

Observando a Figura 10, podemos verificar que, em termos de infraestrutura para a gestão cultural, os municípios se encontram profundamente carentes. A variável **Existência de Equipamentos Socioculturais** (que inclui a existência de biblioteca pública, teatro, rádio comunitária, livraria, museu, sala de teatro, loja de discos e videolocadora) teve média de 0,506 (Médio Baixo, alaranjado) para o estado. Exceto pelas bibliotecas públicas, que faltam em apenas cinco municípios, e dos clubes/sociedades recreativas, presentes em 84% dos casos, todos os demais equipamentos existiam, no máximo, para metade das municipalidades. Só 40% dos municípios possuíam museus no ano de 2009, só 14% tinham teatro ou sala de espetáculo, 40% tinham livraria e 50% tinham alguma loja de artigos de música e cinema. Ainda, só 40% dos municípios declararam ter rádio comunitária.

Em uma visão mais geral, observamos que somente 10% dos municípios possuíam os dez tipos de itens culturais selecionados, sendo todos municípios de grande porte. Enquanto isso, 60% dos municípios catarinenses possuía de 1 a 5 equipamentos.

Esta realidade se agrava ainda mais se consideramos a situação da variável **Adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)**. Segundo o CONGESC<sup>147</sup>, até final de 2011, apenas 32 municípios catarinenses haviam procedido à adesão ao SNC que está, desde 2010, pautando a maior parte da política e da liberação de recursos federais para a área cultural.

Além disso, em 2009, apenas 30 municípios possuíam seus conselhos de cultura em funcionamento e apenas 78 (27%) possuíam algum tipo de legislação de proteção ao patrimônio material ou imaterial, sendo que apenas nove possuíam lei municipal para os dois tipos de patrimônio ao mesmo tempo.

Quanto à variável **Existência de grupos artísticos**<sup>148</sup>, os municípios com as melhores colocações também foram os de grande porte, a exemplo de Blumenau,

---

<sup>147</sup> Conselho Estadual de Cultura de Santa Catarina

<sup>148</sup> A variável de grupos artísticos considerou a existência de grupos artísticos com ou sem caráter comercial e jurídico e que tinha, no mínimo, 2 anos de existência. Foram considerados os seguintes tipos de grupos: Teatro, Manifestação Tradicional Popular, Dança, Grupo Musical, Orquestra, Banda, Coral, Associação Literária, Escola de Samba, Bloco Carnavalesco, Desenho e Pintura, Artes Plásticas e

Criciúma, Tubarão, Florianópolis e Joinville, que possuíam todos os tipos de grupos artísticos selecionados.

A média catarinense foi 4.8 tipos de grupos. Treze municípios, todos com menos de 5.000 habitantes, declararam não possuir nenhum grupo de expressão cultural e 152 (52%) possuíam menos de 4 grupos, a metade do que foi exigido para que o município tivesse classificação 1. Esses municípios estão localizados, principalmente, no Oeste Catarinense, notadamente nas microrregiões de Chapecó e Xanxerê. As regiões de Joaçaba e dos Campos de Lages também apareceram fracas em relação a este tipo de expressão cultural.

Assim, ao concluir estas breves observações sobre a organização da cultura em Santa Catarina, consideramos importante relatar a resistência percebida ao longo do processo de construção do Sistema no que toca à inclusão do tema da cultura como um item importante a ser avaliado para medir desenvolvimento, sobretudo, se colocada em pé de igualdade com áreas como economia, educação ou saúde, por exemplo. A tese de Filippim (2006), que denuncia um entendimento de desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico por parte dos gestores municipais pode ser verificada neste caso.

Percebemos que a cultura ainda é vista pelos gestores públicos de forma muito restrita, sendo confundida, muitas vezes, com as expressões artísticas da comunidade (embora isso também possua valor incalculável). No entanto, no SIDMS, a cultura é entendida como uma dimensão dotada de amplo potencial dinamizador por conta, essencialmente, das interfaces que a cultura mantém com áreas como o turismo, a educação, a economia, o meio ambiente, o capital social e o próprio desenvolvimento de capacidades na comunidade envolvida.

Segundo Ferreira (2010), ex-Ministro da cultura, o IBGE e o IPEA apontam que 5% do PIB e 6% dos empregos formais no Brasil são produzidos pela área cultural e que, além disso, 53% das atividades e manifestações culturais estão na informalidade.

Com estes dados, podemos calcular o potencial da cultura, entre outras coisas, enquanto produtora de uma economia mais sustentável, limpa e com alto valor de inteligência agregada. Além disso, o fortalecimento do capital social e a proteção da

memória e do patrimônio artístico cultural dos territórios são alguns dos efeitos indiretos que o investimento integrado<sup>149</sup> em cultura pode gerar.

Ainda segundo Ferreira (2010), o setor cultural coloca-se em segundo lugar na economia da Inglaterra e em terceiro nos Estados Unidos. A cultura pode ser, ainda, um estratégico componente do desenvolvimento turístico, já que, segundo o autor, os elementos ambientais (praias, florestas, natureza) e a cultura local são vistos como os dois grandes atrativos de público.

Sem o propósito de enfatizar apenas o potencial econômico do fomento à cultura, o objetivo destes parágrafos foi destacar as diversas facetas de uma área que ainda é pouco explorada e reconhecida. De fato a cultura caracteriza-se como um campo polivalente (social, econômico, político) do desenvolvimento e como área estratégica, na medida em que suas atividades tendem a ser mais limpas e se adequam a um estilo de desenvolvimento mais sustentável. Santa Catarina tem na cultura um campo potencialmente próspero de atuação face à riqueza e diversidade étnica que marcam a história e os costumes dos nossos agrupamentos territoriais.

Na **Dimensão Educação**, os dados mostram um cenário mais positivo para Santa Catarina. Quase todos os municípios estão classificados em desenvolvimento Médio Alto ou Alto, tendo apenas 20 deles com índice Médio. A Figura 11 traz a média estadual para cada variável.

Figura 11 - Matriz de Variáveis da Educação



<sup>149</sup> Integrado, refere-se à produção de políticas e projetos culturais que também observam as dimensões econômica, social, ambiental etc..

Fonte: FECAM, 2012.

No que tange ao indicador **Cobertura da População em Idade Escolar**, a capacidade de atendimento, que foi aferida para o Ensino Fundamental apenas, a média estadual é alta, chegando a 92,56% no ano de 2010. Mas, embora estatisticamente estejamos próximos de 100%, não podemos negligenciar que estes 7,44% faltantes correspondem a 64.803 crianças que, ou estão fora das estatísticas ou estão fora da escola, isso sem contar o Ensino Médio e a Educação Infantil, onde as taxas de abandono escolar e a incapacidade de cobertura são sabidamente superiores.

Trinta municípios possuem taxas de atendimento maiores que 100%, o que significa que eles estão cobrindo parte da demanda de outras cidades, além da sua própria. Porém, 248 municípios ou 85% não alcançaram, ainda, a taxa de atendimento fixada pelo movimento Todos pela Educação<sup>150</sup>, que corresponde a 98% de cobertura<sup>151</sup> e que foi utilizado na parametrização desta variável. Além disso, 100 municípios ainda não alcançaram 90% de cobertura.

A demanda descoberta não é exorbitante, mas é importante ter claro que o atendimento ainda não é um problema sanado em Santa Catarina. Embora seja possível que as mais de 64.000 crianças que não frequentam a escola, estejam fazendo por opção ou por impedimento familiar (como necessidade de trabalhar) e, não por falta de vagas, elas representam um grupo social que carece de tratamento específico, sobretudo, por meio de projetos de reintegração econômica e social de suas famílias. Um trabalho conjunto com os agentes de assistência e proteção social pode ser uma maneira efetiva de resgatar essas crianças, possivelmente pertencentes a grupos de risco.

Contudo, a hipótese da real falta de vagas, sobretudo em cidades que recebem grandes fluxos populacionais, não deve ser descartada. As 20 maiores cidades do estado, apresentam taxas de cobertura que variam entre 90 e 95%, com exceção das cidades de Palhoça e Camboriú, que só chegam a 87% de cobertura no Ensino Fundamental. Esses municípios recebem muitas famílias que buscam trabalho nas cidades-pólo próximas, neste caso, Florianópolis e Balneário Camboriú. Esse fluxo intenso cria um problema social e

---

<sup>150</sup> O Todos Pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos, que tem como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade. O movimento trabalha para que sejam garantidas as condições de acesso, alfabetização e sucesso escolar, além de lutar pela ampliação e boa gestão dos recursos investidos na Educação.

<sup>151</sup> Esta meta de 98% de cobertura foi fixada para ser alcançada por todo Brasil até 2022, mas foi usada no IDMS como índice ideal, “Alto”, para 2012.

dificulta a capacidade de cobertura do poder público. Os piores percentuais de atendimento estão em Herval d’Oeste, Agronômica, Dionísio Cerqueira e Vitor Meirelles. Já os maiores números absolutos de crianças fora da escola estão em Joinville (4.646), Florianópolis (3.843), Palhoça (2.595) e São José (2.390)<sup>152</sup>.

No que se refere ao indicador **Qualidade da Educação** observamos que um dos principais problemas localiza-se na aprendizagem dos alunos, notadamente de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série e Ensino Médio e na permanência escolar nos mesmos períodos. O abandono é um fenômeno que aumenta concomitantemente com o avanço das séries, ou seja, nos anos finais do Ensino fundamental e no Ensino Médio, torna-se um problema grave.

Quanto à presença de conselho municipal de educação, verificamos que, embora seja obrigatório por lei, 12 municípios declararam não possuir tal conselho no ano de 2009. Esses municípios eram Antônio Carlos, Arvoredo, Curitibanos, Dona Emma, Entre Rios, Massaranduba, Mondaí, Pinheiro Preto, Treze Tílias, União do Oeste e Urupema.

No Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), principal instrumento nacional de aferição da qualidade do ensino, mantém-se o mesmo padrão, notas bem mais baixas para os anos finais do Ensino Fundamental (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série) e Ensino Médio. Enquanto a média estadual do IDEB para os anos iniciais (1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série) estava em 5,0 em 2009, a média para os Anos Finais do Ensino Fundamental (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série) estava em 4,3 e para o Ensino Médio, 4,1.

Esses dados podem ser percebidos por duas perspectivas distintas. Se considerarmos que a nota 6,0 no IDEB é a meta do Ministério da Educação para 2022, podemos dizer que a situação catarinense é confortável. Mas, se por outro lado, encararmos que a régua do IDEB vai de zero a dez e não apenas de zero a seis, já que o modelo do IDEB é adaptado do exterior, repararemos que estamos apenas próximos do meio da régua. Com base nesta perspectiva mais exigente, a OCDE, por solicitação do Governo do Estado, produziu um diagnóstico da educação em Santa Catarina. Coincidindo com os dados do IDMS, o principal apontamento da organização foi:

[...] a despeito dessa postura louvável [com a educação], o aumento quantitativo da oferta não foi acompanhado por uma melhoria na qualidade e, isso pode ser verificado pelos resultados obtidos em provas de avaliação nacional e internacional. Portanto, doravante, o objetivo primordial é melhorar o desempenho dos alunos por meio de aprimoramentos realizados em todos os diferentes níveis de ensino [...]. (OCDE, 2010, p.15).

---

<sup>152</sup> Os números entre parênteses se referem ao número de crianças que não frequentavam a escola em 2011, segundo cruzamento de dados do Censo 2010 e do Censo Escolar 2011.

No mesmo relatório, a OCDE (2010) afirma que Santa Catarina tem, historicamente, melhor desempenho na educação do que a maioria dos outros estados brasileiros, mas que os índices brasileiros estão longe de ser ideais. No caso do teste PISA, realizado pela própria OCDE, Santa Catarina foi a primeira colocada entre os estados brasileiros, mas as notas dos alunos brasileiros continuam a situar-se entre os índices mais insatisfatórios das nações participantes. (OCDE, 2010). Ou seja, estamos bem em relação ao conjunto do Brasil e, mal, se levamos em conta o contexto internacional.

A base de comparação tem profunda influência nas análises sobre desenvolvimento. Se tomamos por base os índices brasileiros, temos a falsa impressão de estarmos muito bem. Mas, se decidimos nos comparar a padrões mundiais mais rígidos, mesmo de países vizinhos da América Latina, como Chile e Argentina, percebemos que o caminho da educação pública de qualidade está ainda por ser trilhado.

Adentrando um pouco mais na análise das variáveis relacionadas à qualidade de ensino, chama atenção a média estadual de distorção idade-série, que é de 9,01%. Esse índice equivale a 71.881 alunos cursando séries abaixo daquelas apropriadas para a sua idade<sup>153</sup>. Esse índice pode representar altas taxas de reprovação, de ingresso tardio, de períodos de abandono da escola ou todos juntos.

O maior núcleo de municípios com taxa de distorção elevada localiza-se no eixo central do estado, incluindo a mesorregião Serrana, a partir de São Joaquim, indo para a direção Oeste até as regiões de Irani e Caçador, o que coincide com a região mais pobre do Estado, conforme examinamos acima. Apenas três municípios encontram-se dentro da média considerada ideal pelo IDMS (que corresponde a uma taxa de distorção igual ou menor que 5%): Meleiro, Cocal do Sul e Matos Costa. Na outra ponta, 95 municípios (32%) têm médias de distorção maior que 10%.

Quanto ao IDEB, embora o enquadramento geral dos municípios catarinenses tenha sido muito bom, destacamos que os parâmetros usados pelo IDMS foram as metas do MEC para o Brasil. Em um comparativo mais ousado, apenas 16 municípios tem notas comparáveis aos países desenvolvidos. Apenas 15 alcançaram nota 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental e apenas um (Lacerdópolis) alcançou essa mesma nota nos anos finais. Além disso, 61 municípios tiveram notas abaixo de 4,0 nos anos finais. No entanto, apenas quatro municípios tiveram notas abaixo de 4,0 nos anos iniciais. Desse modo,

---

<sup>153</sup> O sistema brasileiro de educação considera que a idade apropriada para ingresso da criança no Ensino Fundamental (1ª série) é de sete anos. A distorção idade-série é calculada com base neste quesito.

podemos inferir que as primeiras séries do Ensino Básico estão à frente em termos de qualidade de ensino-aprendizagem em relação às últimas séries.

As taxas de abandono também chamam atenção pela diferença alarmante entre Ensino Fundamental e Médio. Enquanto a média de abandono no Ensino Fundamental (entre 5<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> série) é apenas 1,5%, o índice para o Ensino Médio se eleva para 7,8%. A taxa de abandono considera o número de alunos matriculados no início do ano letivo que não permaneceram até o fim.

Os principais focos de abandono escolar no Ensino Fundamental estão no Meio Oeste catarinense, incluindo significativa quantidade de municípios da Serra e da Encosta da Serra Geral. Essa linha abrange também vários municípios da região litorânea da Grande Florianópolis, criando uma linha contínua de Paulo Lopes a Camboriú, no Vale do Itajaí. O mapa da evasão no ensino fundamental é muito semelhante ao mapa da distorção idade-série, reforçando a conhecida tese de que a reprovação aumenta o abandono. Se esta tese é verdadeira, chegamos a um dilema: “é mais válido manter os alunos na escola a qualquer custo, deixando de reprovar, ou perseverar na qualidade a qualquer custo aumentando a rigidez na aprovação?”. Este dilema público, cuja solução não é trivial, foi a causa da variável de reprovação escolar ter sido retirada do IDMS.

Já a evasão no Ensino Médio, bem mais preocupante, está espalhada por todo estado, sendo difícil destacar qual região está pior. Porém, todas as regiões possuem municípios com índices baixos. O que se pode perceber mais nitidamente é que as menores taxas de evasão neste período estão no Extremo Oeste, especialmente, em municípios de porte muito pequeno. Esse dado levou-nos a observar uma tendência, expressa em todo estado, de que municípios menores conseguem manter seus alunos na escola, mais do que as grandes cidades. Nos municípios pequenos os números absolutos de evasão eram, em geral, muito pequenos, raramente passando de uma dezena, enquanto nos municípios grandes, tanto os números absolutos quanto os relativos tendiam a ser muito maiores.

A proximidade entre escola, comunidade e poder público, mais facilitada em municípios menores, pode ser a causa desta estatística. A tese da influência deste fator na qualidade da educação é defendida em vários estudos como os de Villas-Boas *et al* (2000); Villas-Boas (2001); Rossi (2001) e Hora (1994). Tese esta que foi reafirmada pela Secretaria Municipal de Educação do município de Garuva (Santa Catarina), cuja rede municipal de ensino recebeu a maior nota do IDEB no estado. A Secretaria destaca, em entrevista ao jornal A Notícia, que não há nenhum tipo de “ação mirabolante” no município, o diferencial está na proximidade existente entre poder público, escola e

comunidade, de modo que cada aluno, professor, funcionário e até os pais são conhecidos pelo nome. (RBS, 2011).

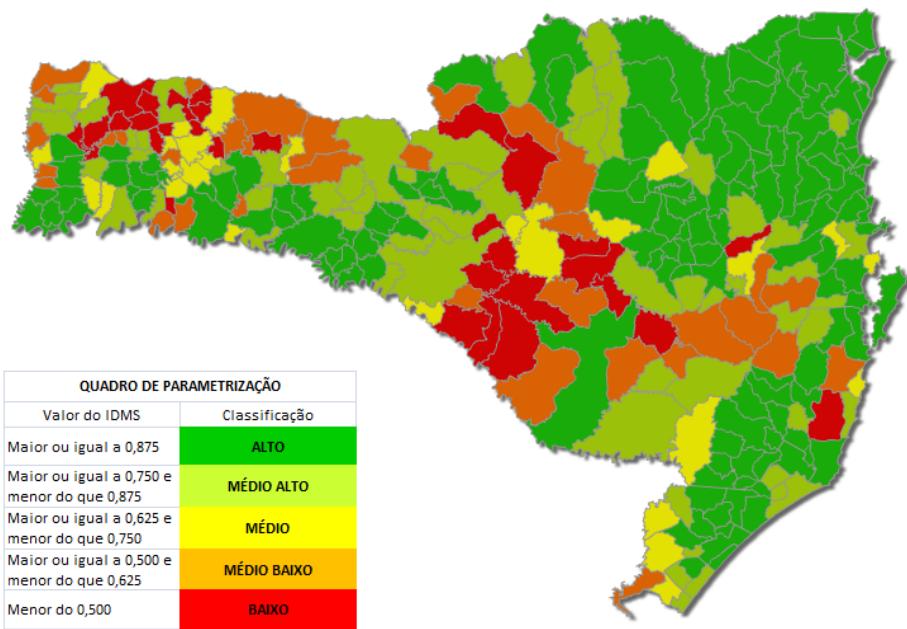
A convivência e proximidade tem se mostrado um importante fator para a construção de uma educação qualificada. Mas, essa é uma possibilidade mais remota para as grandes cidades e escolas. Fica, então, o desafio de se desenvolver estratégias para que os espaços de convivência entre escola, comunidade e poder público também possam ser fortalecidos nas cidades de maior porte.

Já quanto ao índice de analfabetismo, que observa o conjunto da população de 15 anos ou mais que não sabe ler nem escrever, mesmo um bilhete simples na sua língua, podemos observar que as piores situações estão na mesorregião Serrana, nos pequenos municípios da Grande Florianópolis (na Encosta da Serra), em pequena parte dos municípios do Planalto Norte próximos a Caçador e em parte considerável das municipalidades que fazem fronteira com o Paraná, no Oeste Catarinense. De novo, a maioria dos municípios com piores índices coincidem com aqueles mais pobres.

As mesorregiões do Vale do Itajaí, Norte e Sul (que também são aquelas que possuem maiores índices econômicos) têm a maior parte dos municípios classificados no índice “Alto”, formando grandes territórios com baixos índices de analfabetismo.

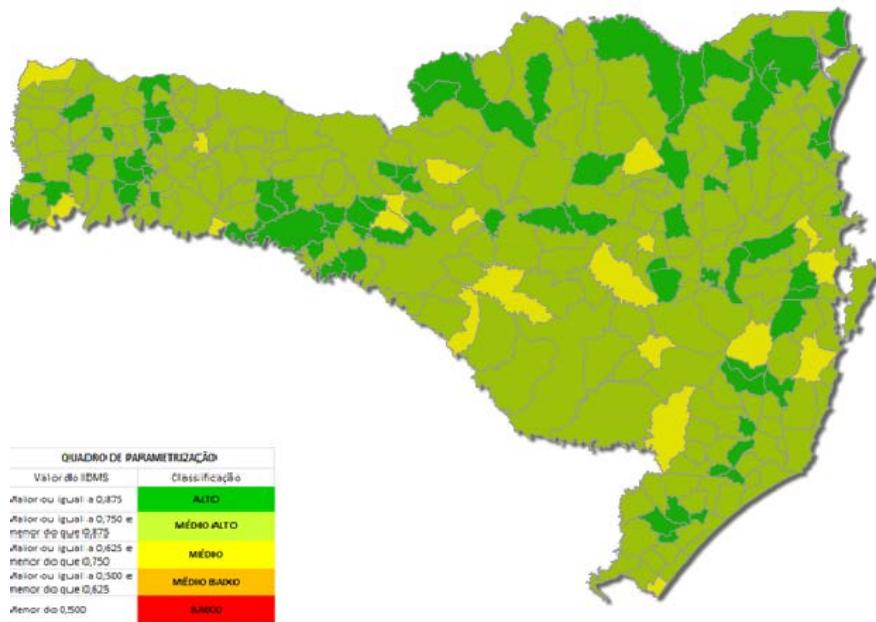
Como podemos perceber no Mapa 15, que traz a classificação dos municípios quanto aos seus níveis de atenção à educação, o panorama geral do estado desenha um quadro animador. Porém, pelas razões que já exploramos, o estado não pode deixar de encarar com seriedade os desafios que ainda acometem a sua população. A qualidade da educação ainda é problema bastante significativo no estado, sobretudo nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, onde são altas as taxas de evasão e de distorção idade-série em grande parte dos municípios. Os piores índices educacionais estão claramente localizados nas regiões mais empobrecidas do estado.

Mapa 15 - Taxa de Analfabetismo



Fonte: FECAM, 2012.

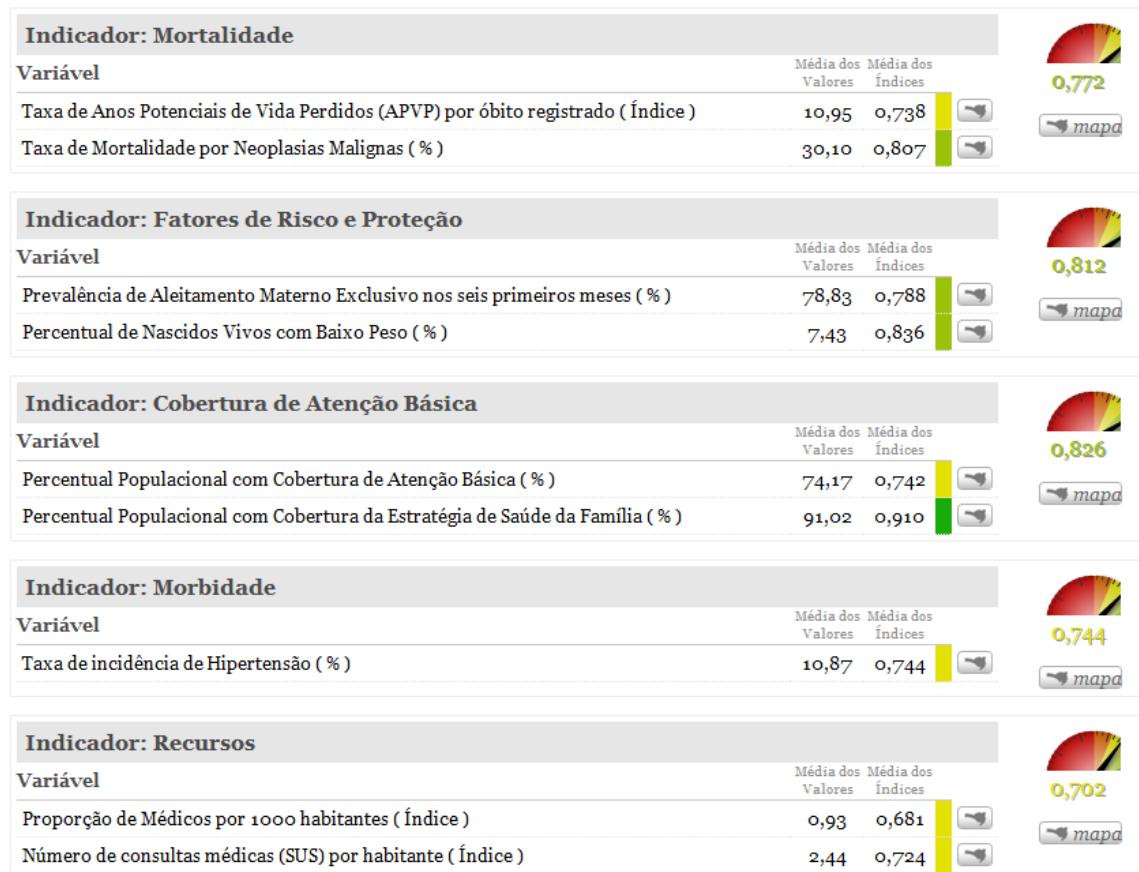
Mapa 16 - Mapa da Educação em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

Já a subdimensão **Saúde**, que ocupou a segunda melhor colocação dentro da dimensão Sociocultural, obteve o índice 0,771, que corresponde à categoria “Médio Alto”. A Figura 12 mostra os indicadores, variáveis e os índices e o Mapa 16 apresenta a classificação dos municípios nesta subdimensão.

Figura 12 - Matriz de indicadores e subíndices da Saúde em Santa Catarina

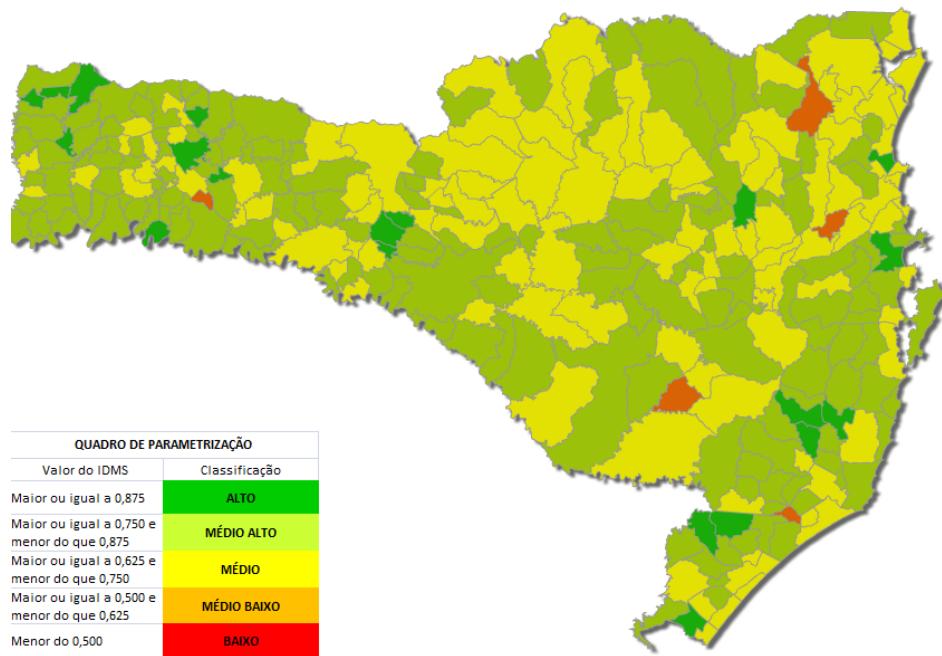


Fonte: Fecam, 2012.

Os indicadores de **Mortalidade** estão voltados, notadamente, à avaliação das mortes prematuras e da incidência de câncer enquanto causa de morte. As variáveis constitutivas são **Taxa de Mortalidade por Neoplasia Maligna (câncer)** e **Taxa de Anos Potenciais de Vida Perdidos (APVP) por óbito**.

O **APVP** é um dos indicadores considerados mais completos na área da saúde e tem como principal objetivo observar em que medida as pessoas estão morrendo prematuramente, já que cada vez que uma criança ou jovem vem a óbito, a quantidade de anos perdidos que entram para as estatísticas são enormes. O RIPSA considera os 70 anos como a idade mínima para que uma morte não seja considerada precoce.

Mapa 17 - Mapa da Saúde em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

Quanto ao **Indicador de Cobertura** [de saúde], percebemos, com base na Figura 12, que a principal estratégia para a organização da atenção básica em saúde no Brasil, a Estratégia de Saúde da Família (ESF) (BRASIL, 2006), as médias de cobertura são muito boas na grande maioria dos municípios catarinenses, conduzindo a uma média de 91,02%. Em junho de 2011 já tínhamos 198 municípios (67%) com toda população atendida por Equipes de Saúde da Família, que são o componente-chave da ESF. O objetivo central da ESF é resolver 85% dos problemas de saúde da comunidade e fomentar a promoção, prevenção e recuperação da saúde por meio de um atendimento customizado e de criação de vínculos entre profissionais de saúde e comunidade (BRASIL, 2006).

Percebemos que objetivo de universalização do acesso à saúde básica tem sido um problema para as cidades de grande porte, que concentram ainda grandes percentuais populacionais descobertos pela ESF, como é o caso de Jaraguá do Sul, Videira e Caçador que atendem a menos de 25% de suas populações, despontando como as cidades com menor cobertura.

O questionamento sobre a real necessidade de acesso da população destas cidades, assim como de outros municípios com baixa cobertura, seria um tema importante a ser pesquisado, já que os percentuais de cobertura de planos de saúde são altos em certos locais, dispensando a universalização. Mas, de todo modo, a Política Nacional de Atenção

Básica é categórica quanto ao seu objetivo de universalização do acesso a esta política pública.

Assim, destacamos que, apesar das altas médias de cobertura na maior parte dos municípios, Santa Catarina possuía em junho de 2011 um total de 1.863.532 pessoas ou 29,81% da população sem cobertura da ESF. Este montante está presente eminentemente nas cidades-pólo e grandes centros do estado. Entre as 15 maiores cidades do estado, apenas Florianópolis, Lages e Tubarão conseguem chegar perto dos 100% de cobertura. No restante das grandes cidades os índices são muito baixos, como é o caso de Joinville que cobre 32,14% da sua população e Blumenau, que cobre 55,82%<sup>154</sup>.

Não podemos, no entanto, descartar a possibilidade de que parte da fraca cobertura em algumas dessas cidades tenha relação com a alta renda ou com a presença de grandes empresas que empregam a maior parte da cidade, oferecendo benefícios como Plano de Saúde aos funcionários e dependentes.

Porém, temos uma cobertura bem mais baixa no quesito saúde bucal. Os dados do IDMS, retiradas da base de dados da Secretaria de Estado da Saúde, apresentam 17% municípios com equipes estruturadas para atendimento nesta área. Os índices mais baixos estão no Norte do estado e parte do Alto Vale, justamente as regiões mais ricas do estado, o que aponta para uma correlação negativa entre as variáveis.

Quanto às variáveis do **Indicador de Recursos**, observamos que o estado, de maneira geral, ainda não alcançou a medida referendada pela Portaria n.º 1101/GM de 12 de junho de 2002. Na legislação, o Ministério da Saúde define os parâmetros para que os gestores organizem a assistência ambulatorial em seus municípios. A orientação é para que se busque manter, ao menos, 1 (hum) médico do SUS para cada mil habitantes. No entanto, apenas 82 municípios (28%) alcançam ou ultrapassam a média fixada. Os outros 72% ainda não são capazes de manter esses profissionais disponíveis a suas populações. Noventa e um municípios não alcançam nem metade desta média, tendo uma taxa de 0,5 médico para cada mil habitantes.

A taxa de 0,78 médicos por mil habitantes em municípios de pequeno porte (de até 10 mil habitantes), comparada com a taxa dos municípios acima de 50 mil, que é de 2,05, ou a taxa dos municípios acima de 20 mil, que é de 1,49, confirma estatisticamente a dificuldade dos municípios menores para manter quadros completos de médicos em seus

---

<sup>154</sup> Uma comunidade é considerada “coberta” pela Estratégia de Saúde da Família, quando tem Equipes de Saúde da Família prestando atendimento na Unidade Básica de Saúde e fazendo visitas periódicas às residências. Calcula-se, em média, uma equipe para cada 2.400 habitantes.

municípios. Uma reclamação recorrente dos prefeitos nas assembleias da FECAM é o fato de não conseguirem atrair esses profissionais para as pequenas municipalidades. Esse é um problema que não afeta apenas Santa Catarina, mas todo Brasil. O Governo Federal busca responder a isso com o Programa “Doutor, Bem-vindo”<sup>155</sup>, que dá incentivos aos médicos que se dispõem a trabalhar em comunidades do interior ou em bairros carentes de grandes centros.

Quanto à variável **Número de consultas médicas por habitante**, a Portaria n.º 1101/GM de 12 de junho de 2002 orienta que os gestores organizem o atendimento ambulatorial buscando oferecer de 2 a 3 consultas por habitante/ano. Assim, o valor de 3 consultas foi adotado como ideal. Apenas 54 municípios (18,4%) alcançaram a meta máxima. Entretanto, 184 municípios (63%) alcançam a média de 2 consultas, que é um valor razoável. Os piores índices em termos de atendimento ambulatorial pelo SUS estão nos municípios da mesorregião Serrana pegando parte do Meio Oeste (região de Campos Novos) e dos municípios da Encosta da Serra na Grande Florianópolis, além dos municípios de pequeno porte do Planalto Norte. Mais uma vez percebemos que as piores situações em termos de acesso a serviços públicos atingem os municípios mais pobres, criando uma dupla exclusão.

Quanto ao indicador **Fatores de Risco e Proteção**, muito utilizado pelos organismos nacionais e internacionais para diagnosticar as condições básicas de saúde, os resultados são positivos para a grande maioria dos municípios, sendo observadas poucas situações críticas no estado. Os poucos municípios que aparecem em vermelho são, em geral, muito pequenos e possivelmente foram afetados por seus pequenos números em termos populacionais, os quais se tornam grandes quando transformados em percentuais. Por exemplo, se em um ano nascem 2 crianças e uma delas nasce abaixo do peso, esse município já tem 50% de nascidos com baixo peso. A adoção da estratégia da média do último triênio minimiza, mas não exclui, esse problema estatístico.

Quanto ao **Indicador de Morbidade**, expresso pela variável **Taxa de Incidência de Hipertensão**, medida pelo percentual da população cadastrada no Sistema de Informações de Atenção Básica (SIAB) com Hipertensão, podemos considerar que as taxas variam por município, saindo de 1% em Luzerna e chegando a casos como os de Rio do Sul, Angelina e Ibicaré com índices de mais de 20%. Embora Santa Catarina tenha 165 municípios com mais de 10% da sua população cadastrada com hipertensão, não se pode

---

<sup>155</sup> Para ver mais: <http://www.medicospertodevoce.com.br/conheca.htm> Acesso em 30.Mar.2012.

desconsiderar a possibilidade de falta de atualização da base cadastral, sobretudo, no que toca a subtração dos falecidos, o que pode aumentar enormemente os percentuais.

Ainda assim, o mapa dessa doença do aparelho circulatório exige atenção especial. Segundo o RIPSA Brasil (2012), a hipertensão arterial está associada à exposição a fatores de risco, entre os quais se destaca o consumo elevado de sal, tabagismo, estresse e obesidade. O risco de hipertensão arterial aumenta com a idade. Além disso, a hipertensão arterial é um fator de risco para ocorrência de outras doenças como infarto, acidente vascular-cerebral, doenças renais etc.. As regiões Norte, Vale e Alto Vale do Itajaí são as menos afetadas pelo problema.

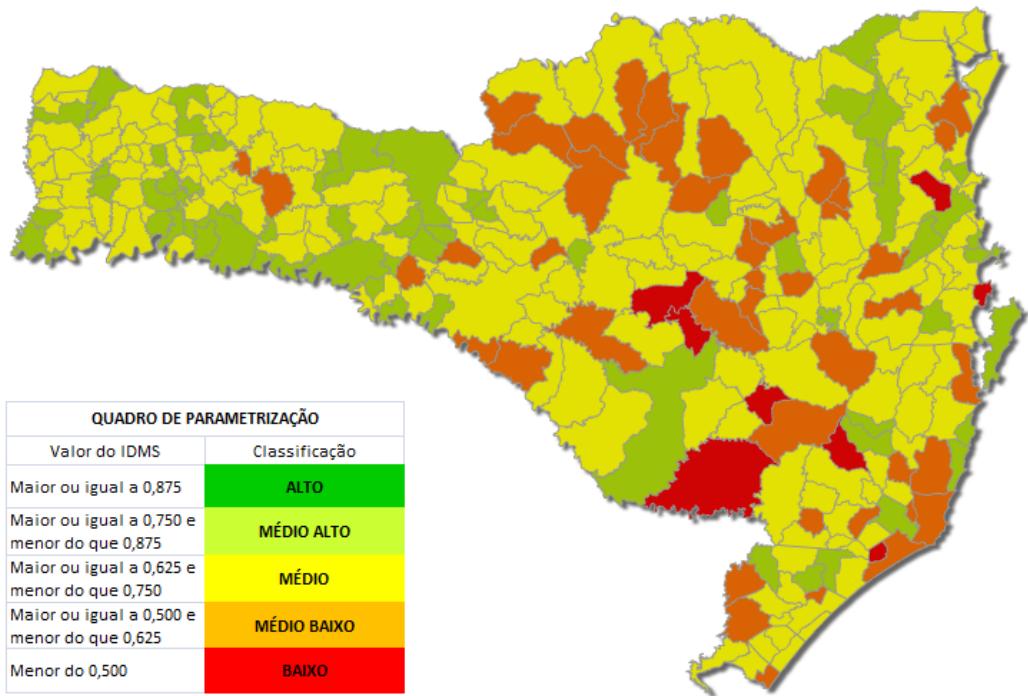
Para concluir a análise da saúde, cabe dizer que o estado foi o primeiro colocado no Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS), que se constitui em uma nova ferramenta de gestão do Ministério da Saúde. O índice é formado por 28 indicadores que medem o **acesso** (potencial ou obtido) e a **efetividade** da Atenção Básica, das Atenções Ambulatorial e Hospitalar e das Urgências e Emergências. Estas últimas não foram incluídas no IDMS e, dificilmente podem ser calculadas para municípios. Embora as comparações nacionais não sejam o parâmetro do sistema, podem ajudar a observar as facetas não observadas pelo Índice, que mostram bons quadros em relação ao cenário nacional.

#### **4.1.4 Dimensão Político-institucional: Finanças Públicas, Gestão Municipal e Participação Política em Santa Catarina**

A dimensão político-institucional foi abordada na fundamentação teórica como aquela que articula todas as outras, já que dela depende a tomada de decisão e a ação sobre as questões levantadas acima. A qualidade da atuação dos gestores públicos e lideranças de um município tem influência direta sobre a sua capacidade de construir cenários sociais, culturais, econômicos e ambientais desejáveis em termos de desenvolvimento.

O Mapa 17 ilustra o índice geral da **Dimensão Político-institucional**, enquanto o Quadro 27 apresenta seus indicadores, variáveis e fontes e o Quadro 28 sintetiza os índices e classificações de cada subdimensão constitutiva.

Mapa 17 - Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios: Dimensão Político-institucional



Fonte: FECAM, 2012.

Quadro 27 - Matriz de Indicadores e Variáveis Político-institucional

Dimensão	Subdimensão	Indicador	Variável (total = 57)	Fonte	Ano
POLÍTICO-INSTITUCIONAL	PARTICIPAÇÃO	Participação Eleitoral	Percentual de participação nos pleitos municipais	TRE/SC	2009
		Participação Feminina	Percentual de mulheres vereadoras	TRE/SC	2009
		Capital Social	Existência de organizações representativas da sociedade civil	Dados Primários	2010
		Gestão Democrática	Existência de conselhos municipais paritários	IBGE. Perfil Munic.	2009
	GESTÃO	Capacidade de Planejamento	Existência de Planos de Desenvolvimento Setoriais	Dados Primários	2010
		Articulação com o exterior	Participação em Consórcios Intermunicipais	Dados Primários	2010
			Participação em Colegiados Intermunicipais	Dados Primários	2010
		Qualidade do Quadro Funcional	Percentual de Servidores com Curso Superior	Dados Primários	2010
	FINANÇAS	Qualidade da Gestão de Pessoas	Existência de Plano de Cargos e Salários	Dados Primários	2010
			Existência de Plano de Capacitação de Servidores	Dados Primários	2010
		Capacidade de Arrecadação	Receita Orçamentária per capita	STN/FINBRA	2010
			Percentual de Receita Própria sobre a Receita Total	STN/FINBRA	2010
	Capacidade de Investimento		Despesas com Investimentos per capita	STN/FINBRA	2010
			Despesas com Investimentos sobre a Despesa Realizada	STN/FINBRA	2010
	Saúde Financeira		Suficiência de Caixa	STN/FINBRA	2010
			Percentual da Receita Corrente Líquida Comprometida com Despesas de Pessoal	STN/FINBRA	2010

Fonte: a autora, 2012.

Quadro 28 - Índices, Pesos e Classificações da Dimensão Político-institucional

Dimensão/Subdimensão	Índice	Peso	Classificação
Dimensão Político-institucional	0,698	25% do Valor do IDMS (índice geral)	MÉDIO
Subdimensão Participação	0,734	30% da Dimensão Político-institucional	MÉDIO
Subdimensão Gestão Pública	0,694	30% da Dimensão Político-institucional	MÉDIO
Subdimensão Finanças	0,673	40% da Dimensão Político-institucional	MÉDIO

Fonte: a autora, 2012.

Embora tenha classificação mediana, a dimensão político-institucional é a segunda colocada no índice geral, ficando apenas atrás da dimensão Sociocultural. Dos 293 municípios, 52 (18%) encontram-se nas faixas Média Baixa e Baixa (44 e 8 municípios, respectivamente). A grande maioria, 60%, foi enquadrada na faixa Média e os 22% restantes encontram-se na classificação Média Alta.

Em termos de mesorregiões, o maior número de quadros político-institucionais deprimidos encontram-se no Planalto Norte, notadamente, nos arredores de Canoinhas e Caçador, no Sul do Estado, nas microrregiões de Tubarão e Araranguá, além da microrregião de Campos de Lages.

Para dar início à análise da **dimensão Político-Institucional** nos municípios, trazemos a Figura 13, que apresenta as variáveis da **subdimensão Finanças** e os índices alcançados em cada uma deles, bem como em seus indicadores.

Figura 13 - Matriz de indicadores e subíndices das Finanças Públicas em Santa Catarina

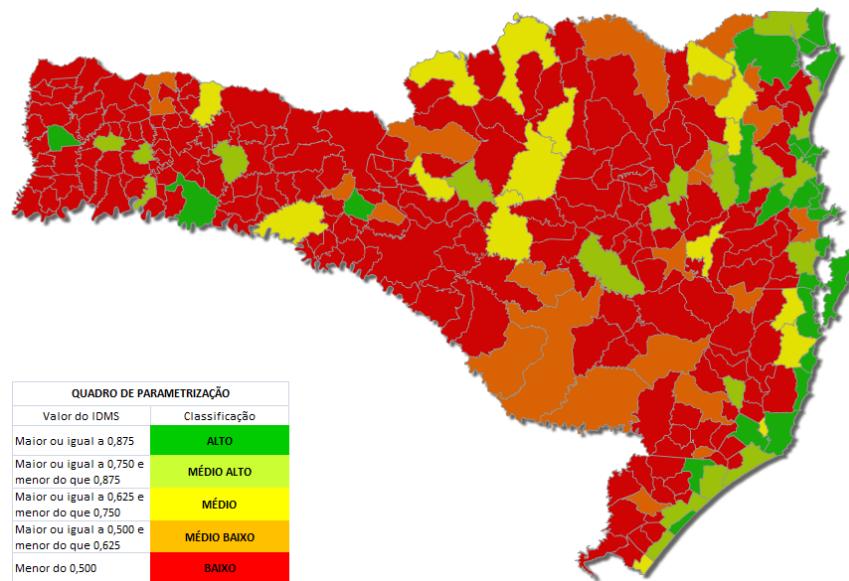


Fonte: FECAM, 2012.

O primeiro indicador refere-se à **Capacidade de Arrecadação** do município, que também revela nuances do desenvolvimento econômico da cidade. A variável considerada mais relevante para medir a autonomia financeira dos municípios em relação às demais esferas governamentais foi o seu **Percentual de Receita Própria sobre o total da Receita Corrente Líquida**. A Receita Corrente Líquida corresponde ao total de recursos que o prefeito tem, efetivamente, à sua disposição, para administrar e investir no município. Já a Receita Própria abrange a Receita Tributária (impostos de competência municipal, mais taxas e contribuições de melhoria) e a Dívida Ativa do município (tributária e não tributária), que corresponde aos valores que o município tem a receber.

O Mapa 18 mostra a realidade da autonomia financeira dos municípios conforme os parâmetros estipulados pelo IDMS. Neste caso, a média do primeiro quartil, ou seja, dos 25% melhores colocados, equivalia a 21,06% de Receita Própria em relação à receita corrente líquida, índice que foi estabelecido como média ideal (índice 1,00). Assim, os municípios que aparecem em vermelho no mapa (grande maioria) são os que têm um percentual menor que 10,5% de Receita Própria em relação à sua Receita Corrente Líquida.

Mapa 18 - Percentual de Receita Própria sobre o total da Receita Corrente Líquida



Fonte: FECAM, 2012.

Como o mapa deixa claro, é mínima a autonomia financeira dos municípios catarinenses, a exemplo de grande parte das municipalidades brasileiras (CAMARGO, 2004). Esse dado sinaliza uma condição precária dos municípios de investir nas questões

prioritárias ou de dar respostas aos seus principais problemas de desenvolvimento. Tal autonomia é realidade apenas em alguns poucos municípios do estado, comumente municípios-polo, sendo predominante, em termos regionais, apenas na faixa litorânea de Santa Catarina.

Temos 93 municípios (um terço do estado) com uma Receita Própria que não ultrapassa 5% da Receita Líquida, 184 municípios que não chegam a 10% e apenas uma minoria de 56 municipalidades que conseguem ultrapassar os 15,8%, podendo receber uma classificação Média Alta ou Alta. Somente 24 municípios alcançaram índice 1,00, acima de 21,05%. A média estadual, em 2010, foi de 10,13% de Receita Própria.

No nível nacional, a situação é paralela. Segundo dados da FIRJAN, no Brasil, “83% ou 5.266 municípios do total de 5.563 existentes, não consegue gerar nem 20% da receita de seu orçamento, não se sustentam” (CNM, 2012).

Uma das explicações para a conjuntura pouco otimista desenhada no mapa de finanças é a limitação das bases tributáveis dos municípios de pequeno porte e de perfil econômico rural, sobretudo, no que toca a tributação de IPTU e ISS, que são os principais tributos de competência municipal, cuja arrecadação fica retida no próprio município. Assim, ao analisar receita própria municipal, é preciso levar em conta que “a base tributária de todos eles se concentra [como determina a Constituição] em impostos e taxas sobre a área urbana, ou seja, as cidades só podem arrecadar impostos e taxas gerados sobre a área urbana de seu território” (ZIULKOSKI, 2012) sendo que a grande maioria deles tem perfil rural. Conforme colocado Capítulo 2, a concentração da grande maioria dos tributos no governo federal dificulta, enormemente, a possibilidade de avanços fiscais em municípios com essa característica, sobretudo, no que se refere à evolução de receita própria.

Nas cidades litorâneas e municípios-pólo, as proporções de perímetro urbano são, em geral, superiores e, com isso criam maior base tributável para IPTU. Além disso, a maior diversidade econômica, comum em municípios de médio e grande porte e da região litorânea, aumenta as possibilidades de atividades econômicas baseadas em serviços, sobre as quais incide o ISS. Essa dupla característica explica, ao menos em parte, porque apenas a região litorânea e alguns polos regionais ou cidades receptoras de obras públicas alcançam bons níveis de receita própria.

Esta é uma das interpretações que explica a situação da falta de autonomia financeira dos municípios em Santa Catarina e no Brasil. No entanto, outras hipóteses precisam ser consideradas, para que não se atribua apenas às deficiências do pacto

federativo todas as responsabilidades pela insustentabilidade financeira dos municípios. Sempre é possível um esforço de exercício efetivo das competências tributárias, que é de exclusiva responsabilidade dos gestores municipais, e que, em muitos casos, não é exercida. Muitas vezes os municípios não cobram os tributos que são de sua competência, até por conta das possíveis retaliações eleitorais e permanecem dependentes dos recursos de transferências. Por outro lado, faltam também iniciativas que incentivem a diversificação e o dinamismo econômico nos pequenos municípios.

A criação de uma estrutura fiscal adequada com políticas tributárias justas, que não favoreça ou onere uma classe em especial, aliada a programas de esclarecimento fiscal, podem ser o início de uma autonomia financeira maior. Porém, a sustentabilidade das finanças só estará efetivamente garantida com o desenvolvimento econômico, preferencialmente, a partir de uma base produtiva diversificada, que inclua o setor de serviços.

A sustentabilidade financeira dos municípios é, aliás, um tema inescapável quando se discute descentralização e sustentabilidade de forma geral, pois se não há autonomia, há dependência. Logo, há incerteza.

Este é um dilema que divide opiniões. De um lado temos os que interpretam a ampliação do poder local como indispensável ao desenvolvimento e, de outro, os que renegam a criação de novos municípios, assim como a desconcentração do poder para o local. Estes últimos entendem que essa prática tem forte potencial para criar entes federados insustentáveis, que sobreviverão meramente de transferências. Nesses casos, a emancipação é usada como mera moeda de troca para conferir poder a lideranças (muitas vezes de padrões patrimonialistas) locais.

Nós entendemos que todas essas leituras são válidas e precisam ser consideradas em conjunto. O pacto federativo, pelas diversas razões comentadas na fundamentação teórica deste trabalho, reclama uma revisão capaz de promover uma descentralização de recursos coerente com a descentralização dos serviços e com uma Constituição Federal que se propõe municipalista. Ziulkoski (2012) nos lembra de que o governo federal mantém mais de 390 programas na área social impondo aos municípios a responsabilidade de executá-los de forma subfinanciada. Um dos exemplos é a Estratégia de Saúde da Família (ESF), para o qual o governo repassa entre R\$ 7 mil e R\$ 9 mil por equipe, enquanto o custo chega a R\$ 32 mil, o que ocorre em diversas outras situações e que se coloca como uma das principais queixas dos prefeitos catarinenses.

Mas, se, por um lado, o movimento municipalista traz um pleito legítimo, por outro, parece-nos equivocado e pouco sustentável que os municípios sejam criados para sobreviver – e essa é a palavra adequada – com base meramente em recursos de transferências. Há um equilíbrio necessário, uma base econômica, social e de recursos mínima, que precisa ser considerada no processo de emancipação de distritos a fim de que haja sustentabilidade nas novas municipalidades.

No que se refere ao indicador **Capacidade de Investimento**, a principal variável analisada foi o **Investimento sobre a Receita Corrente Líquida**. Investimento é um tipo de despesa pública que produz um aumento patrimonial equivalente. São os recursos aplicados, por exemplo, no planejamento e execução de obras públicas, aquisições de imóveis, equipamentos e material permanente. (CONSULTOR MUNICIPAL, 2011).

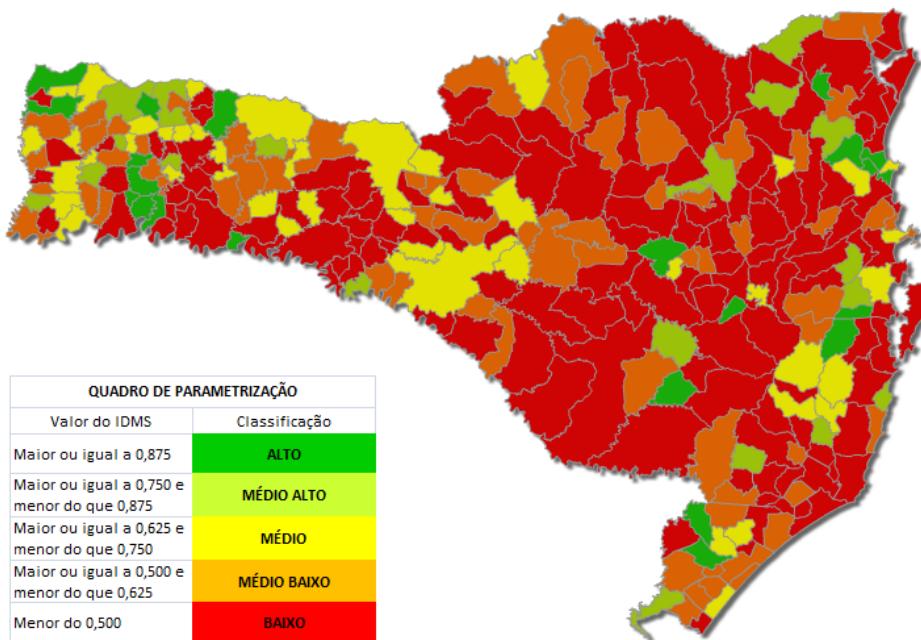
Segundo a CNM (2012), a média brasileira em termos de percentual orçamentário para investimentos era de 10,34% em 2007. Em Santa Catarina, a situação mantém padrão similar. Apenas 23 municípios alcançaram índice máximo, tendo mais que 21,06 % de Investimento sobre a Receita Corrente Líquida. Além disso, 44 municípios não alcançam 10% de recursos para investimentos e 155 (53%) ficam abaixo da média estadual, que é de 17,1%. Tendo usado o percentual de 21,06% como valor desejável (ideal), observamos que os parâmetros do IDMS para esta variável convergem com os do Índice FIRJAN (IFDM), que é de 20%.

Os pequenos municípios estão massivamente presentes tanto nas primeiras, quanto nas últimas posições. É possível que os elevados percentuais para investimentos verificados nas municipalidades de pequeno porte sejam decorrentes de emendas parlamentares ou outros tipos de dispositivos que possibilitam a mobilização de grande montante de recursos para investimento em obras, principalmente. Muitas vezes, trata-se de obras estruturantes como rodovias, obras de saneamento ou de contenção de cheias, por exemplo. Esse fato, embora não represente um indício de sustentabilidade para o município, já que a entrada de recursos é pontual, também demonstra competência dos gestores públicos municipais, capazes de se articular politicamente e/ou produzir projetos qualificados para mobilizar recursos para o município.

Como mostra o Mapa 19, o cenário geral dos municípios em relação à sua capacidade de investimentos é muito limitada. Os melhores quadros podem ser encontrados no Oeste Catarinense e nos pequenos municípios da Grande Florianópolis. A maior parte dos municípios bem colocados em relação à sua capacidade de investimento são municípios com menos de 10 mil habitantes. Esses municípios, de maneira geral, têm

percentuais altos de investimento, mas valores absolutos baixos, de modo que os empreendimentos relativos a obras estruturais ficam, em muitos casos, inviabilizados.

Mapa 19 - Percentual de Investimentos sobre a Receita Corrente Líquida



Fonte: FECAM, 2012.

Finalmente, para medir o indicador **Saúde Financeira** dos municípios foram utilizadas duas variáveis que buscavam observar a atenção da gestão municipal às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A primeira variável diz respeito à **Suficiência de Caixa** e indica se o gestor deixou recursos suficientes para honrar com as despesas que ficaram para o exercício seguinte e a segunda, **Percentual de Receita Comprometida com a Folha de Pessoal**, verifica qual o percentual orçamentário comprometido com a folha de pagamento.

Em relação à Suficiência de Caixa, a grande maioria se encontra dentro das orientações da LRF. Apenas 19 municípios não possuíam recursos equivalentes aos Restos a Pagar para o ano seguinte ao exercício observado. Quanto ao percentual orçamentário comprometido com a Folha, observamos que apenas dois municípios, Correia Pinto e Timbó Grande, encontravam-se fora da margem de 60% especificado pela LRF. Isso demonstra o importante papel da LRF e a efetividade da atuação dos órgãos de controle, notadamente do Tribunal de Contas e Ministério Público junto aos demais Poderes. Uma

vez mais, percebemos a influência positiva do papel fiscalizador do Estado na promoção de indicadores sustentáveis.

No entanto, buscando aprofundar um pouco mais a análise desta variável, resgatamos estudo produzido pela Universidade de Brasília (OBSERVA RH, 2006), que cria faixas classificatórias para o nível de saúde financeira dos municípios com base em seu gasto com pessoal. As faixas se dividem em: Boa, Ajustada, Limítrofe e Emergencial.

Conforme o estudo, um município com saúde financeira “Boa” deve ter um gasto com pessoal de até 44%. Segundo esta orientação, só 72 municípios de Santa Catarina (24%) estariam enquadrados na classificação “Boa”, enquanto 187 (63%) estariam na faixa chamada “Ajustada”. Além disso, 27 se enquadrariam na faixa “Limítrofe” e sete municípios entrariam na faixa “Emergencial”, correspondente a um comprometimento com a Folha superior a 57%, quase entrando na ilegalidade.

O teste de correlação entre índice de desenvolvimento financeiro e tamanho da população deu próximo de zero, mostrando que não é possível apontar relação entre estas variáveis, ou seja, o porte populacional não tem relação expressa o equilíbrio e sustentabilidade financeira do município.

De maneira geral, os núcleos estaduais com maiores dificuldades quanto à sua sustentabilidade financeira estão na região do triângulo Caçador-Canoinhas-Mafra (Planalto Norte), nos Campos de Lages<sup>156</sup>, Encosta da Serra Geral (região de Alfredo Wagner) e em grande parte da mesorregião Sul do estado, especialmente, no Extremo Sul. O Mapa 20 ilustra o quadro geral das Finanças Públicas em Santa Catarina.

Por fim, e como síntese, destacamos os dados demonstrados pela Figura 13 que aponta como principais deficiências na área de Finanças Públicas, o nível de autonomia financeira das municipalidades e a sua capacidade de investimento, já analisadas acima. Sobre este último, é importante destacar que os índices são bons quando se trata de investimento per capita, mas são baixos quando a medida se refere ao percentual orçamentário dedicado a investimentos.

A variável da capacidade de investimento mostra-se ainda menos otimista quando nos atentamos para o fato de que esses investimentos não se tratam apenas de obras e melhoramentos estruturais, mas incluem todo conjunto de despesas de capital, abrangendo toda espécie de bens patrimoniais adquiridos, como computadores, mobiliário e utensílios

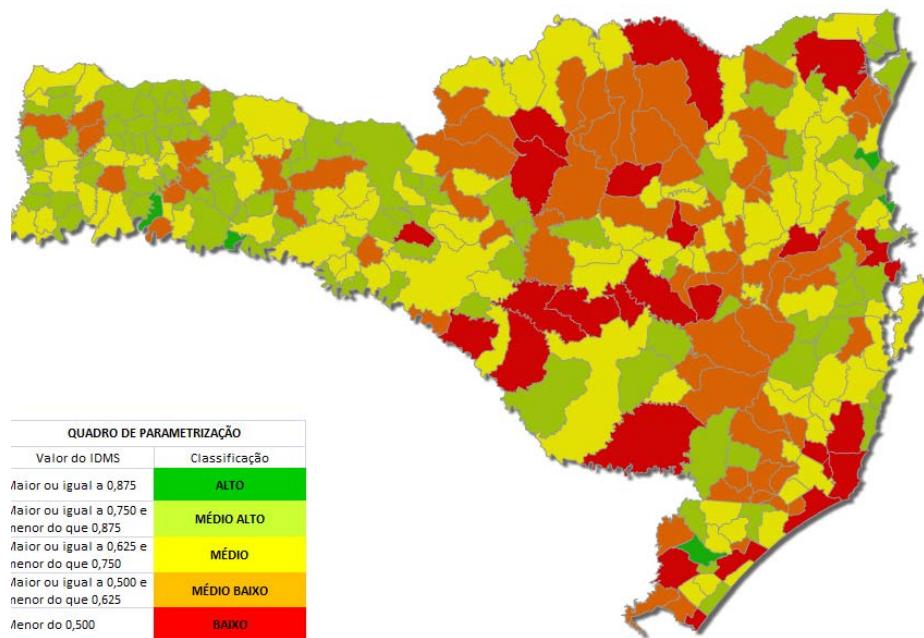
---

<sup>156</sup> Com exceção de Lages, Capão Alto, Painel e Bocaina do Sul.

diversos para a Administração etc.. Ou seja, a capacidade de intervenção das prefeituras por meio de projetos e obras estruturantes em suas cidades é ainda menor do que exposto.

A capacidade de investimento e a autonomia dos municípios, conforme já comentamos, são pautas merecedoras de atenção em nosso estado atualmente. A mudança deste quadro, no entanto, passa por caminhos já bastante conhecidos, mas, ainda, fracamente executados pelo movimento municipalista, tanto em âmbito estadual quanto nacional. Mudanças no pacto federativo, melhor exercício das competências tributárias e maior articulação dos líderes municipais e regionais (inclusive em busca de recursos nas outras esferas de governo) são alguns dos caminhos que o poder local têm a trilhar em busca de melhores condições financeiras para suas municipalidades.

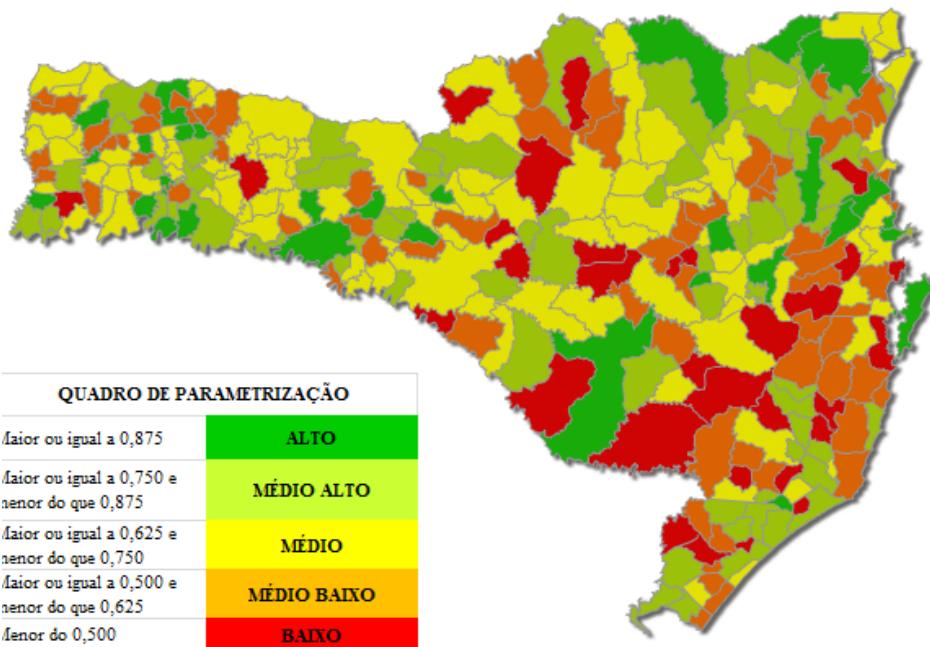
Mapa 20 - Mapa da Subdimensão Finanças Públicas em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

A **subdimensão Gestão Pública**, ilustrada no Mapa 21, apesar de ter obtido classificação mediana - 0,694 - apresentou o melhor índice da dimensão Político-institucional. Como podemos observar na Figura 14, os indicadores dessa subdimensão buscaram medir: (i) a atenção do município ao planejamento, (ii) a sua articulação com o exterior (outros municípios), (iii) a qualidade da gestão de pessoas e (iv) a qualidade do quadro funcional.

Mapa 21 - Mapa da Subdimensão Gestão Pública em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

Figura 14 - Matriz de indicadores e subíndices da Gestão Pública em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

A Figura 14 mostra que o maior índice da subdimensão foi obtido pelo indicador **Capacidade de Articulação**. Isso indica que é significativa a participação dos municípios

catarinenses em consórcios públicos e em colegiados, o que é muito relevante para contextos de portes populacionais muito pequenos, como é o caso catarinense. Além disso, o princípio da cooperação é fundamentalmente compatível com a noção de sustentabilidade e com os novos estilos de desenvolvimento que embasam teoricamente este trabalho.

Neste contexto, é fundamental que se registre a importância das associações de municípios neste processo, já que todos os colegiados registrados e a maior parte dos consórcios existentes foram iniciativas destas associações e são mantidos e coordenados por elas. Percebemos que as associações microrregionais de municípios têm um papel fundamental como espaços de encontro, diálogo, troca de experiências e, sobretudo, de articulação regional a partir ações conjuntas dos gestores e, inclusive, de secretários e funcionários de carreiras, que empreendem projetos em suas áreas.

Os municípios catarinenses participam de zero a oito consórcios públicos, sendo que a média estadual é de 2,44 consórcios. Considerando que alguns consórcios no estado são multifuncionais, ou seja, atuam em várias áreas, julgamos injusto exigir que, para ter classificação máxima, os municípios tivessem que participar de muitos consórcios. Com isso, consideramos a média de três participações como índice máximo. Esse valor corresponde à média dos 25% melhores colocados.

Chamou atenção, neste caso, que todos os municípios que aparecem sem participações em quaisquer consórcios são da região da Grande Florianópolis e que, entre eles, estão boa parte dos pequenos municípios da Encosta da Serra e microrregião do Tabuleiro, que aparecem mal em grande parte dos indicadores analisados até aqui, como é o caso de Alfredo Wagner, Angelina, Canelinha, Major Gercino e São Bonifácio. O fato de a Associação dos Municípios da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS) ter pouca iniciativa em relação à formação de consórcios pode justificar, ao menos em parte, a fraca presença destas entidades na região.

Com exceção do recorte citado, todo restante do mapa catarinense está verde ou amarelo, ou seja, em boa ou média situação neste quesito, sendo que a grande maioria é verde. As mesorregiões do Oeste e Vale do Itajaí são as com maior número de consórcios e municípios consorciados. A participação de municípios de maior porte como Chapecó, Curitibanos, Lages, Rio do Sul etc. em três ou mais consórcios demonstra que o consorciamento não se trata de estratégia vantajosa apenas para os pequenos, mesmo porque a sustentabilidade não é conceito que um município possa alcançar sozinho. A

sustentabilidade pressupõe um fortalecimento dos territórios (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003).

Em relação à participação dos municípios em colegiados, os índices são ainda mais otimistas. Para se ter uma ideia, quase 70 municípios participam de mais de 10 colegiados (de 10 a 14). Todos os municípios que constituem a Associação de Municípios da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) participam de 14 colegiados. O pior colocado, Gravatal, no Sul do estado, tem duas participações. As mesorregiões mais fracas em termos de participação em colegiados são a Grande Florianópolis e a Serrana. Além disso, destacam-se pelos baixos índices os recortes do Extremo Oeste e do Planalto Norte.

Em geral, os colegiados são compostos por áreas técnicas com recorte setorial a exemplo de: secretários municipais, contadores, controladores internos, assistentes sociais, turismólogos, profissionais da saúde, da educação, etc.. A importância dessas instâncias está, principalmente, na troca de experiência entre os participantes, no empreendimento de projetos conjuntos, além da possibilidade de articulação entre o colegiado e outras instâncias de poder. No entanto, ressaltamos, com base em afirmação expressa das associações de municípios, que forneceram os dados referentes aos colegiados à FECAM, que, embora todos os municípios estejam associados nestes grupos, nem sempre eles têm participação ativa nos encontros e construções conjuntas.

No outro extremo, o indicador de pior índice (0,611) está na **Capacidade de Planejamento** dos municípios. Esse indicador foi medido pela existência, ou não, de planos setoriais, considerando como planejamentos básicos para um município, os seguintes: (i) Planejamento Estratégico ou Plano de Desenvolvimento Municipal; (ii) Plano Municipal de Educação; (iii) Plano Municipal de Saúde; (iv) Plano Municipal de Assistência Social; (v) Plano Municipal de Meio Ambiente ou Agenda 21; (vi) Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; (vii) Plano Municipal de Saneamento. A opção “Outros” foi acrescentada e a existência de quaisquer outros planos citados foi considerada. Esses chamados “planos básicos” foram levantados apenas para fins de fixação de parâmetros. Embora oito planos tenham sido considerados básicos, os municípios com seis ou mais planos foram todos classificados com índice máximo, independente se os planos possuídos estivessem entre os citados.

O Extremo Sul do estado destaca-se pelo maior número de municípios com apenas um ou nenhum planejamento setorial. Florianópolis e Criciúma são as cidades de destaque quanto à presença de planejamento, com dez e nove planos, respectivamente. O índice de correlação entre número de planos e população foi muito baixo, 0.28, mas todas as cidades

com mais de 50 mil habitantes possuíam entre três e dez planos, com exceção de Içara e Indaial. A média estadual é de 3,7 planos por município, o que a autora considera muito baixo, em vista de que o planejamento é elemento essencial de uma gestão minimamente profissionalizada, devendo estar presente em todas as áreas, secretarias, setores, etc..

É difícil destacar regiões contíguas com presença alta ou baixa de planejamento. Os índices estão muito misturados, o que dá pistas de que esta é uma questão pouco afetada pela cultura regional ou por porte municipal. Possivelmente, trata-se de um atributo que varia com o perfil do gestor e sua equipe.

Quanto às áreas onde o planejamento é mais frequente, não podemos fornecer uma resposta exata. Isso ocorre porque os dados desta variável são primários e apenas o número total de planos foi tabulado. Diante disso, não podemos registrar formalmente quais são os planos mais e menos comuns.

Entretanto, chamou a atenção da autora, durante o processo de tabulação, o fato de raríssimos municípios possuírem Planejamento Estratégico ou Plano de Desenvolvimento Municipal, que pode ser considerado um plano de destaque pelo fato de ser mais global e de requerer a elaboração de uma visão de futuro para a cidade. Embora não tenham sido contabilizados formalmente por área, o processo de tabulação, realizado pela autora, permite afirmar que os planos mais citados foram Saúde e Educação.

Como se vê, embora o planejamento seja peça fundamental da gestão e sua importância seja muito reconhecida, ele ainda não é um elemento predominante na prática da gestão pública municipal catarinense, o que denota gestões muito reativas e voltadas aos afazeres burocráticos e políticas/projetos pontuais e assistemáticos. Em síntese, o quadro da gestão municipal, visto pela ótica da variável do planejamento, mostra um poder público com baixa capacidade de refletir o futuro e traçar caminhos para a cidade ou para o governo, o que nos parece muito prejudicial em termo de transição para novos estilos de desenvolvimento.

Quanto ao indicador **Qualidade da Gestão de Pessoas**, observamos a inexistência de **Plano de Capacitação para servidores** na maior parte dos respondentes (65%). Apenas 101 municípios ou um terço do total do estado declarou possuir um planejamento para a capacitação de seus servidores. Embora este percentual seja considerado baixo, foi maior do que o esperado pela equipe da FECAM.

Não descartamos, no entanto, a possibilidade de que parte dos municípios tenham respondido que possuem este instrumento, mas que o tenham apenas para a classe docente. Essa desconfiança se deve ao fato de que muitos municípios, ao serem

perguntados sobre a existência desse dispositivo, responderam: “Sim, mas apenas para os professores”. Assim, calculamos, também com base em pesquisa realizada em 2010 (Réus *et al.*, 2011) que este número esteja superestimado por conta da má interpretação da pergunta, que se referia à existência de capacitação continuada para o “conjunto” dos servidores. De todo modo, os baixos índices desta variável reafirmam os comentários acima, referentes à fraca presença de planejamento, tendo em vista que plano de capacitação para servidores também fala sobre planejamento e se remete ao futuro.

Já o instrumento **Plano de Cargos e Salários** está presente em 88% dos municípios respondentes, não tendo sido verificado algum padrão entre aqueles que declararam não possuir a ferramenta.

Finalmente, no que se refere ao indicador **Qualidade do Quadro Funcional**, a variável considerada foi o **Percentual de Servidores com Ensino Superior**. Para medi-la o parâmetro fixado como índice desejável foi a média do primeiro quartil, equivalente a 50%. Qualquer valor igual ou maior que este foi classificado como índice 1,00. A média estadual ficou em 40%.

As linhas contíguas de vermelho e alaranjado predominam nos pequenos municípios da Grande Florianópolis, especialmente os da Encosta da Serra Geral e dos arredores de Caçador<sup>157</sup> e Videira, no Planalto Norte. Considerando o perfil da maioria dos municípios catarinenses (de pequeno porte e com características rurais) esses dados indicam uma tendência de profissionalização dos quadros das prefeituras, o que têm uma grande relevância para o aumento da qualidade da gestão pública.

A inserção da **subdimensão Participação Social** na composição do IDMS foi, antes de tudo, a tentativa de trazer este tema como um componente essencial do desenvolvimento sustentável e que merece a atenção da gestão pública. Sabemos, com base em estudos como os de FILIPPIM (2006), que este é um tópico pouco reconhecido como atributo relevante, por mais que faça parte dos discursos dos gestores públicos. A Participação Social foi, sem sombra de dúvidas, a mais fraca subdimensão no tocante à disponibilidade de dados, de modo que as variáveis consideradas não foram aquelas desejadas pela equipe do Sistema, mas aquelas cujas informações estavam disponíveis ou puderam ser coletadas com as prefeituras por meio de questionários *online*. Infelizmente, ainda é muito restrita a possibilidade de diagnosticar participação social, sobretudo para o

---

<sup>157</sup> Caçador não se inclui neste caso, já que tem índice 1,00. Referimo-nos apenas aos municípios da região.

nível de estado, sem ampla disposição de recursos e tempo para pesquisas *in loco*, já que variáveis desta área não são monitoradas pelos órgãos públicos.

As quatro variáveis desta subdimensão e seus índices são elencados abaixo, na Figura 15.

Figura 15 - Matriz de indicadores e subíndices da Participação Social em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

O indicador que obteve o maior índice médio foi o de **Participação Eleitoral** medido pelo percentual de comparecimento da população nas últimas eleições municipais. Esse percentual corresponde a 89% dos eleitores catarinenses.

O único município com classificação Média Baixa foi Balneário Camboriú com quase 18% de abstenção. Esse índice pode estar ligado ao fato de grande parte da população de Balneário Camboriú ser formada por pessoas recém-chegadas de outros estados e municípios, de modo que ainda não tenham criado identidade com a cidade. Também o Litoral Norte e a porção central do estado (abrangendo as regiões de Lages, Campos Novos, Caçador e Videira) têm índices mais baixos que a média, tendo ficado, via de regra, classificados no nível Médio. É importante lembrar que esse indicador não diz muito em termos de participação cívica, pois o voto no Brasil, diferentemente de outros países, é obrigatório.

No que se refere ao **indicador Participação Feminina**, uma variável que também estava ligada ao processo eleitoral, buscamos identificar a participação das mulheres nos

processos políticos locais, em consonância com o que está posto nos Oito Objetivos do Milênio definidos pelas Nações Unidas. No referido documento, o objetivo número três propõe “Igualdade entre Sexos e Valorização da Mulher”.

Ao propor esta variável, na primeira versão do projeto, Turnes e Costa (2008) propunham como parâmetro a paridade de participação entre homens e mulheres nos processos eleitorais, tendo em vista que a população feminina é maior que a população em muitos municípios. Porém, uma vez que a possibilidade de câmaras municipais com composição equânime ainda é algo ainda muito distante da nossa realidade, a equipe do Sistema definiu, mais recentemente, por dar reconhecimento aos municípios que, embora não tenham paridade, apresentem bons percentuais relativos de mulheres. Assim, o parâmetro definido para o índice máximo foi de um terço de mulheres na composição das câmaras de vereadores.

Ainda assim, com este parâmetro bem mais flexível, apenas 21 municípios (7%) alcançaram este percentual. Chama atenção que todos estes 21 casos foram de municípios de pequeno porte, com exceção de Pinhalzinho, que pode ser considerado de médio porte. Nenhum deles tinha mais que nove cadeiras na câmara, que é o número mínimo. Destaca-se o município de Taió, no Vale do Itajaí, com quatro vereadoras.

Na outra ponta aparecem 111 municípios (34%) sem representantes femininas no legislativo municipal e outros 116 (40%) com apenas uma. Percebe-se, então, um predomínio de tendências mais conservadoras nesse campo, o que indica que as mulheres precisarão trilhar, ainda, um longo caminho para ampliar seus espaços nos processos políticos das suas localidades. Isso está explícito no fato de que, dos 2.697 vereadores eleitos nas eleições municipais de 2008 em Santa Catarina, apenas 271, ou seja, 10%, eram mulheres.

Compondo o **indicador Capital Social** temos, ainda, a variável que investiga a **Presença de Organizações Representativas da Sociedade Civil**. A dificuldade de coletar esses dados junto às prefeituras municipais, induziu a uma simplificação dessa questão, de modo que a pergunta se referiu apenas à existência ou não, no âmbito municipal, de 7 espécies básicas de organizações civis. As organizações pré-citadas no questionário foram consideradas as mais comuns e tradicionais, o mínimo para a organização civil de uma municipalidade. Os municípios só receberam nota máxima quando possuíam, ao menos, um tipo de cada uma das seguintes organizações: (i) Organização de Trabalhadores Rurais; (ii) Organização de Trabalhadores Urbanos; (iii) Organização de Mulheres; (iv)

Organização de Pequeno e Microempresários; (v) Organização de Jovens (de qualquer tipo); (vi) Organização da Terceira Idade; (vii) Organização Ambiental.

Mas, apesar da baixa exigência, as respostas foram pouca animadoras, já que apenas 7 municípios declararam possuir todos os sete tipos de organizações associativas. Os municípios de Ermo, Palmeira e Governador Celso Ramos declararam não ter nenhuma dessas organizações. 78 (27%) não chegaram a quatro. A média estadual foi de 4,5 organizações.

As regiões com menor presença de organizações da sociedade civil são, uma vez mais, os pequenos municípios da Encosta da Serra Geral, do Planalto Serrano, do Planalto Norte e alguns núcleos no Extremo Oeste, especialmente, região de Xanxerê, coincidindo com as regiões de piores índices socioeconômicos.

Finalmente, o **indicador Gestão Democrática** foi medido por meio da verificação da **Existência de Conselhos Paritários**<sup>158</sup>, cujos dados foram extraídos da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2009). Destacamos que os conselhos paritários, cuja presença já foi verificada em outras dimensões, como os conselhos de Cultura e Meio Ambiente, não foram incluídos nesta variável. Os conselhos considerados (que só contabilizaram pontos quando se declararam paritários) foram: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Esporte, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Segurança Pública e Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente.

No ano da pesquisa, apenas dois municípios já possuíam os cinco conselhos com as devidas representações da sociedade civil, 41 (14%) possuíam quatro e, 103 municípios (35%) possuíam 2 ou menos .

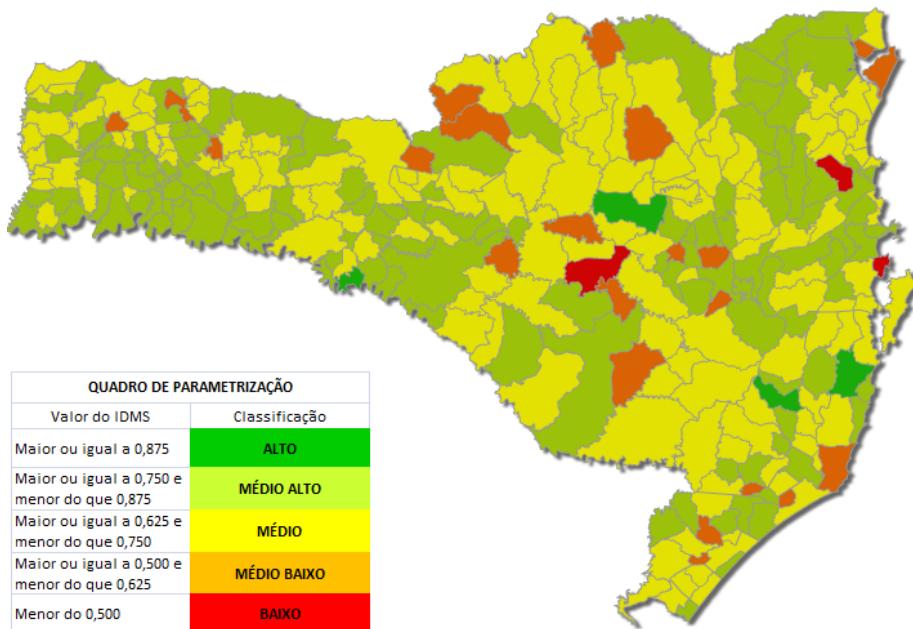
Ao finalizar as reflexões sobre a participação social em Santa Catarina, esperávamos a formação de um mapa pouco otimista. No entanto, como verificamos no Mapa 22, as médias gerais dos municípios ficaram, em sua maioria, dentro da faixa amarela, tendo bom número de municípios na faixa verde. Sabemos, no entanto, que a variável “Percentual de participação nos pleitos municipais” foi a principal alavancada desta dimensão, sendo que sua capacidade de traduzir participação social é bastante restrita, tendo em vista a obrigatoriedade do voto. No entanto, esta primeira versão do SIDMS seguirá com esse diagnóstico, visivelmente limitado quanto à sua capacidade de traduzir os níveis reais de participação social, devendo ser visto com ressalvas, até que encontremos

---

<sup>158</sup> Conselhos paritários são aqueles constituídos por representantes da sociedade civil e não apenas do governo.

estratégias mais fidedignas e viáveis para medir esta importante dimensão da sustentabilidade dos territórios.

Mapa 22 - Mapa da Subdimensão Participação Social em Santa Catarina



Fonte: FECAM, 2012.

#### 4.2 A SUSTENTABILIDADE DOS MUNICÍPIOS CATARINENSES: UMA ANÁLISE PANORÂMICA

O exercício de observar Santa Catarina sob uma ótica diferente das tradicionais comparações com os demais estados brasileiros mostra-se muito saudável na medida em que ajuda a tornar evidentes os problemas específicos do estado e de seus municípios, desvendando o que há de pior e de melhor no seu território, independente do que isso signifique no contexto nacional. Não se trata de criar cenários alarmantes ou enfatizar apenas os problemas, mas de não se sentir totalmente confortável pelo título de estado com a maior qualidade de vida nacional e de procurar com mais vigor os pontos de estrangulamento que ameaçam a sustentabilidade do nosso território e, portanto, do nosso futuro.

A construção de um novo estilo de desenvolvimento passa pela identificação e intervenção sobre as áreas e dinâmicas que fragilizam a sustentabilidade no longo prazo. Quando nos concentramos no fato de que Santa Catarina é o primeiro IDH do país, ficando atrás apenas do Distrito Federal, criamos uma visão excessivamente otimista da nossa

realidade e corremos o risco de subdimensionar nossos problemas. Mas, quando nos deparamos com estudos como este, que tentam isolar o estado do restante do país, temos acesso a outras perspectivas. As análises realizadas até aqui vêm oferecer a possibilidade deste outro olhar sobre Santa Catarina, a exemplo do que fazem os estudos e diagnósticos de tantos autores citados ao longo deste trabalho, que dedicam suas profissões a produzir conhecimentos que ajudem nosso estado a pontuar suas deficiências e solucioná-las sob orientação de visões sustentáveis e inquietantes.

O conjunto das 57 variáveis constitutivas do IDMS consolida-se no Mapa 23, que se define como a resultante do índice geral de cada município.

Tendo chegado a um IDMS médio<sup>159</sup> de 0,675, que corresponde a uma classificação “Média”, podemos perceber que estamos equidistantes tanto da sustentabilidade quanto da insustentabilidade. E, assim, são as escolhas do presente e os passos vindouros quem nos mostrarão para que lado vamos tender.

As métricas usadas no IDMS apresentam um estado formado por uma maioria de municípios localizados dentro da faixa mediana (amarela) de desenvolvimento sustentável. São 164 municipalidades (55,9%) com IDMS Médio e um significativo contingente de 73 municípios, 25% do estado, posicionado na faixa Médio Baixa. Felizmente, apenas um município entrou na faixa vermelha (Vargem, no Meio Oeste), embora muitos a estejam beirando. No outro polo, 55 (18,7%) alcançaram a faixa Médio Alta, sendo que nenhum entrou na faixa Alta.

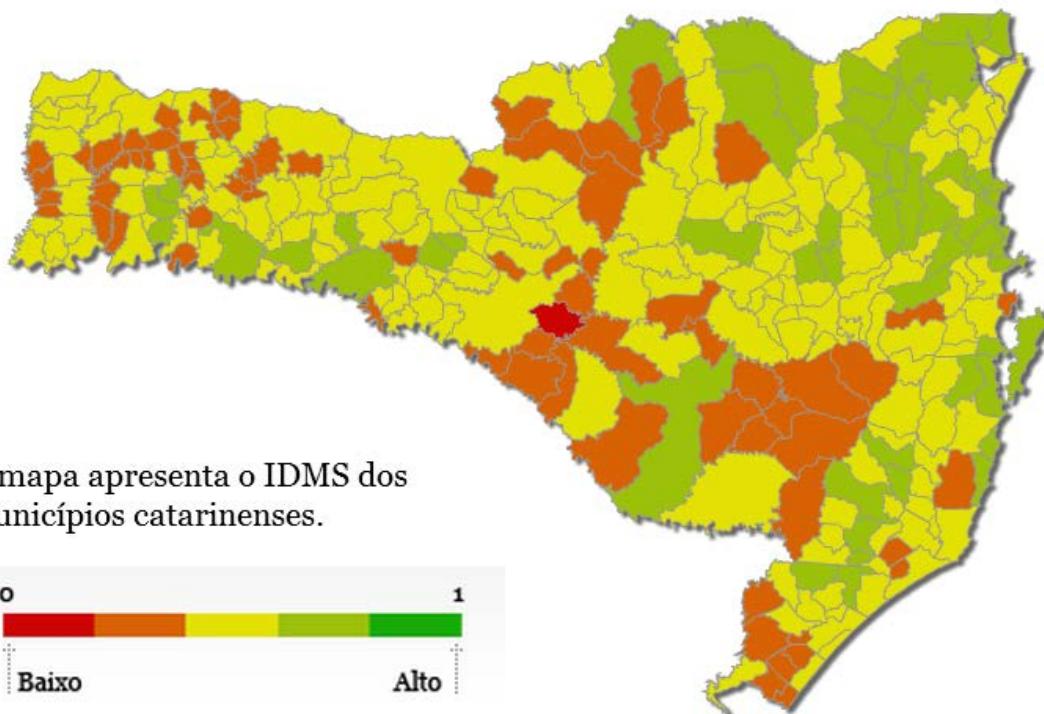
Ter a maioria dos municípios em posições medianas nos mostra que os desafios à construção ou manutenção de um modelo de desenvolvimento sustentável ainda são grandes e que a idealização da Bela e Santa Catarina deve ficar mais limitada ao campo do marketing institucional do estado.

A presença de 25% dos municípios catarinenses classificados em uma faixa limítrofe à não-sustentabilidade (Médio Baixa) quando submetida a uma metodologia mais rigorosa que as tradicionais, desenha uma conjuntura estadual que demanda mais atenção.

---

<sup>159</sup> Esse valor se refere à média do IDMS de todos os municípios catarinenses, que não deve se confundir com o IDMS de Santa Catarina, pois este precisaria ser calculado de forma proporcional à população de todo estado. O IDMS específico para o estado de Santa Catarina, enquanto unidade, ainda não cabe nesta metodologia, que até então só pode ser usada para medir, com exatidão, desenvolvimento municipal. O que nós oferecemos são índices de desenvolvimento municipal e uma média dos índices dos municípios. No entanto, consideramos que a média dos IDMS dos municípios é capaz de mostrar as facetas do desenvolvimento no estado como um todo.

Mapa 23 - Mapa de Santa Catarina segundo o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS)



Fonte: FECAM, 2012.

Quando os municípios são enquadrados na banda de desenvolvimento Baixo, significa que, nas condições atuais, eles não são capazes de alcançar nem a metade daquilo que se considera necessário para que um território seja considerado sustentavelmente desenvolvido. Quando eles entram na banda Médio Baixa é como se o sistema acendesse um sinal de “atenção”, avisando que é essencial que um projeto de desenvolvimento estruturante seja colocado em prática ou repensado, pois o município caminha para uma situação insustentável.

Excetuando-se as cidades-polo de cada região, que, em geral, apresentam índices de desenvolvimento superiores aos dos pequenos municípios que as circundam, percebemos que os municípios com os piores IDMS estão, sobretudo, nas mesorregiões Oeste e Serrana, com 38 e 18 municípios, respectivamente, classificados com índice Médio Baixo, além de 10 municípios no Extremo Sul. Ressaltamos, no entanto que, embora a mesorregião Oeste tenha maior número de municípios deprimidos, o quadro da mesorregião serrana é mais preocupante, tendo em vista que possui apenas 1/5 (um quinto) do número de municípios do Oeste.

Observando pela perspectiva das microrregiões, que trazem uma noção mais apurada dos focos de subdesenvolvimento, aquelas com maior número de municípios com índice de desenvolvimento Baixo ou Médio Baixo são: (1) Chapecó e Xanxerê, seguindo até o Extremo Oeste (arredores de São Miguel do Oeste)<sup>160</sup> com diversos municípios no limite da sustentabilidade; (2) os Campos de Lages, incluindo as municipalidades rurais da Encosta da Serra<sup>161</sup> (que fazem parte de mais de uma microrregião, mas que se ligam pela Serra Geral); (3) a região que forma um triângulo no Planalto Norte entre Curitibanos, Caçador e Canoinhas, excetuando-se as cidades-polo e (4) o Extremo Sul do estado, especificamente na região de fronteira com o Rio Grande do Sul.

Todas essas regiões, marcadas por baixos índices de desenvolvimento e beirando a insustentabilidade, são territórios caracterizados, na maior parte das vezes, por uma quádrupla exclusão, que é tanto econômica, quanto social, política e ambiental. Embora cada uma delas possua particularidades quanto aos indicadores que mais contribuem para seu declínio, de maneira geral, podemos dizer que elas apresentam índices insatisfatórios na maior parte das dimensões e variáveis. Esse fenômeno pode nos revelar que as facetas do desenvolvimento são interdependentes, profundamente influentes umas sobre as outras.

Ao verificar o porte populacional destes municípios pouco sustentáveis, percebemos que a grande maioria deles se caracteriza como municipalidade de pequeno porte. De um total de 74 municípios com baixos índices, 38% têm menos de 3.000 habitantes, ao passo que 60% têm menos de 5.000. Apenas um município – Sombrio – tem mais de 20.000 habitantes.

Ao se analisar outras semelhanças entre os 74 municípios com nível de sustentabilidade Baixo ou Médio Baixo, captamos alguns pontos que merecem ser destacados:

- A dimensão econômica é muito frágil na grande maioria desses municípios. Apenas sete deles tinha índice Médio e apenas um tinha índice Médio Alto nesta dimensão, enquanto 58% estavam na faixa vermelha e 30% na faixa alaranjada.

---

<sup>160</sup> Sempre excluindo-se as cidades-polo.

<sup>161</sup> Ressaltamos que os municípios da Encosta da Serra (região que abrange municípios como Alfredo Wagner, Bom Retiro, Anitápolis, Angelina, Rancho Queimado), em geral, não apareceram com classificação Médio Baixa no índice final. No entanto, como o leitor pôde perceber ao longo da análise, esses pequenos municípios de perfil rural são citados como insustentáveis em grande parte dos indicadores abordados, ficando claro que se tratam de municípios carentes em grande parte das áreas. Uma hipótese que pode explicar tal situação é que esses municípios tenham sido beneficiados pelas variáveis que calculam valores “per capita”, pois, nesses casos, o pequeno número de habitantes, comum a todos eles, favorece valores per capita mais altos. Essa hipótese será testada em estudo posterior pela FECAM. Afora isto, os referidos municípios, embora estejam na faixa amarela, estão, frequentemente, beirando a faixa laranja.

Com isso, temos que 88% dos municípios com baixos índices de desenvolvimento apresenta uma situação econômica preocupante ou já insustentável, o que está refletido no baixo dinamismo econômico, na fraca capacidade de geração de riqueza e agregação de valor e na distribuição de renda;

- No entanto, a pior dimensão do IDMS para esses municípios é a Ambiental. Dos 74 piores, são 60% na faixa Baixa e 29% na faixa Médio Baixa, resultando em 89% destes municípios com sustentabilidade ambiental em risco ou já insustentável. A dimensão ambiental é a menos sustentável nos municípios deprimidos. Isto indica que os municípios menos desenvolvidos economicamente e com maior pobreza são aqueles que apresentam também os menores índices de cobertura em termos de saneamento básico, coleta de lixo e água tratada, todos serviços públicos essenciais. Além disso, eles possuem, em geral, uma estrutura de gestão ambiental bastante frágil;
- No entanto, no que se refere aos indicadores de preservação ambiental, os municípios de baixo IDMS apresentavam bons índices. Na sua maioria, eles ainda têm níveis significativos de cobertura florestal preservada;
- No que se refere à capacidade de arrecadação de receita própria, 70% desses municípios estão na faixa vermelha, insustentáveis;
- Por outro lado, chama atenção os bons níveis de desenvolvimento social dessas municipalidades, observadas, sobretudo, nas subdimensões de educação e saúde. Verificamos que 98% deles têm subíndice Médio Alto ou Médio na dimensão Sociocultural, que é alavancada pelas variáveis de saúde e educação básicas. A explicação para a boa situação do campo social está, possivelmente, nos recursos públicos que, infalivelmente, chegam da União e do Governo do Estado. Essas receitas vêm, em grande medida, vinculadas a programas sociais, o que representa uma garantia de que as políticas básicas como de saúde e educação serão atendidas. No entanto, enfatizamos que estes municípios deprimidos, de modo geral, trazem indicadores muito insatisfatórios quando se fala de qualidade da educação nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, bem como em habitação e cultura. Além do que, os municípios menos sustentáveis são aqueles com maiores níveis de analfabetismo. Esses fatores indicam que, no futuro, essa população terá menor mobilidade social e poderá, se mantidas as

variáveis, adentrar faixas de desenvolvimento que podem ser consideradas insustentáveis;

- No que se refere ao quadro político-institucional, os municípios menos sustentáveis se localizam praticamente nas faixas amarela (Médio) e alaranjada (Médio Baixo), sendo que a maioria, 56%, fica com a classificação mediana. Embora esses municípios tenham, em geral, baixos índices nas subdimensões de gestão e finanças, chama atenção que 55% deles tenham índice Médio Baixo (alaranjado) em participação social. Isso pode, a partir de estudos pontuais, reafirmar a relação entre capital social e desenvolvimento (PUTNAM, 2005), ou, pelo menos, a relação entre falta de capital social e subdesenvolvimento;
- Também é relevante informar que entre os 74 municípios com menor IDMS, 45, ou 60% deles, apresentaram decréscimo populacional entre os censos de 2000 e 2010. Os demais obtiveram crescimento abaixo de 10%, o que é um índice muito baixo se considerado que as populações já são pequenas. (IBGE, 2010). O Quadro 29 apresenta os 20 municípios com piores IDMS e dá uma ideia de seus portes populacionais;
- A falta de uma base econômica no município é um determinante para a migração, especialmente de jovens do sexo feminino. (IBGE, 2010). Todas essas características restringem fortemente as perspectivas de um futuro sustentável e próspero. A escassez de pessoas parece ser tão temerosa quanto o excesso, ao menos do ponto de vista da sustentabilidade.

Quadro 29 - Os 20 piores IDMS de Santa Catarina

Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2000	Pop. em 2010	Índice
Serrana	Curitibanos	Vargem	3.225	2.808	0,498
Serrana	Campos de Lages	São José do Cerrito	10.393	9.273	0,505
Oeste Catarinense	Xanxerê	Entre Rios	2.857	3.018	0,506
Serrana	Campos de Lages	Cerro Negro	4.098	3.585	0,514
Serrana	Campos de Lages	Bocaina do Sul	2.980	3.290	0,523
Serrana	Curitibanos	Brunópolis	3.331	2.852	0,529
Oeste Catarinense	Xanxerê	Jupiá	2.220	2.148	0,536
Oeste Catarinense	Chapecó	Irati	2.202	2.096	0,537
Oeste Catarinense	Joaçaba	Lebon Régis	11.682	11.862	0,541
Sul Catarinense	Tubarão	Sangão	8.128	10.402	0,541
Oeste Catarinense	Chapecó	Sul Brasil	3.116	2.766	0,541

Continua...

Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2000	Pop. em 2010	Índice
Oeste Catarinense	Joaçaba	Matos Costa	3.204	2.838	0,542
Oeste Catarinense	Chapecó	São Miguel da Boa Vista	2.018	1.904	0,542
Serrana	Curitibanos	Ponte Alta	5.168	4.895	0,548
Oeste Catarinense	Xanxerê	Marema	2.651	2.203	0,550
Serrana	Campos de Lages	Palmeira	2.133	2.376	0,551
Serrana	Campos de Lages	Celso Ramos	2.844	2.773	0,552
Oeste Catarinense	Joaçaba	Calmon	3.467	3.380	0,553
Oeste Catarinense	Xanxerê	Galvão	4.235	3.475	0,553
Oeste Catarinense	Xanxerê	Ouro Verde	2.352	2.271	0,554

Fonte: FECAM, 2012.

No outro extremo, temos os municípios a quem o IDMS dá o título de mais sustentáveis de Santa Catarina. O Quadro 30 mostra os 20 melhores colocados que correspondem ao conjunto de municípios que alcançaram a faixa Médio Alta de desenvolvimento sustentável.

Quadro 30 - Os 20 maiores IDMS de Santa Catarina

Mesorregião	Microrregião	Município	Pop. em 2000	Pop. em 2010	Índice
Vale do Itajaí	Blumenau	Blumenau	261.808	309.214	0,844
Vale do Itajaí	Itajaí	Itapema	258.69	45.814	0,834
Vale do Itajaí	Itajaí	Itajaí	147.494	183.388	0,832
Vale do Itajaí	Blumenau	Timbó	29.358	36.817	0,821
Vale do Itajaí	Blumenau	Indaial	40.194	54.794	0,812
Vale do Itajaí	Blumenau	Pomerode	22.127	27.772	0,809
Vale do Itajaí	Itajaí	Porto Belo	10.704	16.118	0,804
Vale do Itajaí	Itajaí	Bombinhas	8.716	14.312	0,802
Norte Catarinense	Joinville	Jaraguá do Sul	108.489	143.206	0,798
Sul Catarinense	Criciúma	Criciúma	170.420	192.236	0,795
Vale do Itajaí	Blumenau	Gaspar	46.414	57.958	0,795
Oeste Catarinense	Joaçaba	Joaçaba	24.066	27.005	0,795
Serrana	Campos de Lages	Lages	157.682	156.737	0,795
Sul Catarinense	Tubarão	Orleans	20.031	21.395	0,794
Oeste Catarinense	Concórdia	Seara	16.484	16.922	0,794
Vale do Itajaí	Blumenau	Brusque	76.058	105.495	0,788
Norte Catarinense	Joinville	Joinville	429.604	515.250	0,788
Oeste Catarinense	Chapecó	Chapecó	146.967	183.561	0,786
Oeste Catarinense	Chapecó	Pinhalzinho	12.356	16.335	0,786
Vale do Itajaí	Rio do Sul	Rio do Sul	51.650	61.196	0,784

Fonte: FECAM, 2012.

O quadro demonstra claramente que a mesorregião do Vale do Itajaí, tradicionalmente campeã em índices de desenvolvimento, permanece como tal, mesmo em um índice que considera aspectos pouco monitorados, como política e meio ambiente. Dos 55 municípios que alcançaram faixa verde clara, Médio Alto, 38% são do Vale do Itajaí, enquanto os demais se espalham pelas outras regiões. De todo planalto catarinense (Planalto Serrano e Planalto Norte), a única cidade que aparece com IDMS Médio Alto é Lages.

Ao contrário do que ocorre nos municípios com baixa sustentabilidade, os municípios com sustentabilidade Médio Alta aumentaram sua população na última década, com exceção apenas para Lages e Lindoia do Sul, que tiveram pequenos decréscimos.

A primeira colocada foi Blumenau, cidade considerada de grande porte no contexto catarinense e um dos centros mais dinâmicos do estado, fortemente conhecido por sua qualidade de vida, pela forte herança cultural alemã, que permeia todo o modelo de desenvolvimento do município, e importante polo regional do Vale do Itajaí. O município possui amplo parque industrial, baseado, sobretudo, na indústria têxtil, mas também possui um comércio diversificado, turismo, cultura e gastronomia atrativos e vem se destacando nacionalmente na área tecnológica pela produção de softwares. (PREFEITURA DE BLUMENAU, 2012).

Com relação aos pontos comuns que se sobressaem na análise dos 55 municípios com maiores IDMS (todos os classificados com IDMS Médio Alto), destacamos:

- Os melhores índices não correspondem, necessariamente, aos maiores municípios de Santa Catarina. Embora apareçam municípios de maior porte como Blumenau, Itajaí e Lages nos primeiros lugares (lembrando que em contextos mais amplos nem podem ser consideradas grandes cidades) o que percebemos é o predomínio de municípios de médio porte entre os melhores colocados. Entre estes 55 municípios de classificação Médio Alta, apenas dois deles possuem menos de 5.000 habitantes e só quatro estão abaixo de 10.000. Há pistas sutis de que a sustentabilidade está no caminho do meio, em cidades medianas, nem tão grandes, que sobrecarreguem os ecossistemas, nem tão pequenas que não possam disponibilizar uma infraestrutura mínima para os cidadãos;
- As políticas sociais básicas – medidas na dimensão Sociocultural – estão sendo promovidas de maneira muito satisfatória nesses municípios, ao menos em

termos gerais. No que se refere à sua dimensão Sociocultural, esses primeiros colocados estão todos dentro das faixas Médio Alto e Alto;

- Na dimensão Ambiental, chama atenção os altos índices destes municípios, já que enquanto 65% deles têm índices Alto e Médio Alto. Os restantes estão, basicamente, na faixa Média. Com isso, verificamos que os municípios sustentáveis de Santa Catarina tendem, como observado anteriormente, a ter infraestrutura e boa gestão ambiental, além de preservarem, em maior medida, seus recursos naturais.
- Paralelamente, os índices econômicos são muito satisfatórios. Enquanto apenas 10 dos 55 primeiros colocados possuem índice Médio de economia, todos os demais, cerca de 80%, têm sua economia no índice Alto ou Médio Alto, denotando cenário econômico fortalecido e otimista em relação ao futuro;
- Na subdimensão da Gestão Pública chama atenção o fato de que metade desses municípios possui índice Médio Baixo. Enquanto isso, são altos os índices de Participação Social e Finanças, mas, principalmente, o primeiro. Desses 55 municípios em questão, 20 têm classificação Alta e Média Alta em Participação e 26 têm classificação Média. Em Finanças, 50% desses municípios têm índice Médio Alto e os demais se dividem proporcionalmente em Médio, Médio Baixo e cinco<sup>162</sup> deles têm índice de finanças Baixo (vermelho). Esta última observação denota que, mesmo com poucos recursos financeiros e baixa capacidade de investimento, é possível apresentar um quadro favorável de desenvolvimento sustentável, se o município possui equilíbrio nas outras dimensões.

Para concluir, analisamos esses dados a partir de uma lógica territorial e percebemos que há uma forte tendência de que as populações dos municípios menos sustentáveis tendam a migrar para as cidades-polo mais próximas, as quais vêm apresentando elevados índices de crescimento populacional e urbanização, como vem ocorrendo, nos últimos 10 anos, em Joinville, Florianópolis, Blumenau, São José, Chapecó, Itajaí, Jaraguá do Sul, Balneário Camboriú, Palhoça etc., só para citar os primeiros colocados em índice de crescimento absoluto no estado.

Embora variáveis a este respeito não estejam inseridas no sistema, seria interessante verificar o impacto desse fenômeno na qualidade de vida desses municípios, verificando

---

<sup>162</sup> Gaspar, Taió, Corupá, Blumenau e Lindoia do Sul.

índices relativos à criminalidade, mobilidade urbana e especulação imobiliária. Desse modo, a baixa sustentabilidade dos municípios não afeta apenas a sua população, mas tem um impacto sobre toda região. Nesse sentido, poderíamos questionar a sustentabilidade no longo prazo de alguns municípios que receberam uma classificação alta no IDMS, mas que se configuram como “ilhas” nas regiões de que fazem parte, como é o caso de Lages, Canoinhas, e Chapecó, por exemplo. Como afirma Boisier (2001), a sustentabilidade não é compatível com ilhas de desenvolvimento em meio a oceanos de escassez, já que, nestes casos, o processo natural é que as populações, especialmente as mais empobrecidas, dirijam-se aos centros mais dinâmicos.

Essa tendência de concentração do desenvolvimento em algumas cidades-polo e seus arredores configura o padrão de desenvolvimento brasileiro, fortemente desigual, ao qual Santa Catarina tradicionalmente se diferenciou. Entretanto, ao que transparece nos dados apontados, essa tendência vem se fortalecendo no estado, embora em algumas regiões, como a do Vale do Itajaí, o desenvolvimento seja menos concentrado.

Esse fato já vem sendo levantado por alguns autores como Cunha (1999), que também critica a insegurança dos municípios monoindustriais, que vêm se tornando mais comuns em Santa Catarina. Esta tendência, ao lado dos diversos outros aspectos negativos constatados ao longo desta análise, como a alta vulnerabilidade do nosso meio ambiente, o baixo dinamismo e diversidade econômica em grande número de municípios, o insuficiente engajamento político da sociedade civil, a profunda dependência financeira da maior parte dos municípios em relação ao governo federal e a baixa capacidade de investimento em obras/projetos estruturantes são algumas das razões que constroem um cenário estadual incerto e tendente à perda das particularidades do modelo catarinense de desenvolvimento.

Temos no estado, pelo menos, cinco focos de insustentabilidade: (1) Planalto Serrano (microrregião de Campos de Lages); (2) Planalto Norte (região do triângulo Canoinhas-Caçador-Curitibanos<sup>163</sup>); (3) Extremo Sul; (4) Extremo Oeste; (5) e, com as devidas ressalvas apresentadas anteriormente, os municípios da Encosta da Serra Geral, além dos inúmeros municípios deprimidos espalhados pelo restante das regiões. Esses territórios precisam de intervenção, pois dificilmente se reerguerão sozinhos - e requerem espaço especial em um plano de desenvolvimento sério que precisará ser criado e executado antes que “o melhor IDH do país” perca seus aspectos mais singulares e se equipare ao modelo insustentável de desenvolvimento praticado na maior parte do Brasil.

---

<sup>163</sup> Excetuando-se essas cidades, que são as cidades-polo.

## 5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta as conclusões da autora com base na análise dos indicadores de desenvolvimento sustentável dos municípios catarinenses, bem como as considerações finais acerca do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDMS). O capítulo se estrutura em duas partes complementares. Inicialmente são apresentadas observações sobre o sistema, suas potencialidades e limites no monitoramento da sustentabilidade e, em seguida, é tecida uma síntese das principais conclusões que pudemos extrair a partir do exame dos dados em seu conjunto.

### 5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SIDMS E A POSSIBILIDADE DE SE MONITORAR SUSTENTABILIDADE NO BRASIL

Ao final deste longo trabalho que, para mim, iniciou-se há três anos e meio, com a minha inclusão no projeto SIDMS, a convite do proposito da metodologia, Prof. Valério Turnes, trago dois conjuntos de conclusões: o primeiro fala a respeito do próprio SIDMS e de quaisquer sistemas de indicadores que visem medir sustentabilidade no Brasil e o segundo, trata-se das minhas percepções acerca dessa fotografia construída de Santa Catarina e seus 293 municípios.

Essas conclusões são fruto, não apenas das inúmeras informações que a análise do IDMS me permitiu acessar, mas, também, de toda busca de conhecimento que o processo de expansão do Sistema me demandou e da intensa experiência vivida a partir da interface do meu trabalho com organizações públicas de todas as esferas, especialmente, a municipal. Todas essas experiências, eu coloco, usando da minha condição de estudante em um Mestrado Profissional, na qual julgo caber as minhas considerações também enquanto profissional.

Inicio registrando que, muito mais do que antes desta jornada, vejo-me convicta da profunda necessidade de indicadores para nos auxiliar a fazer gestão com profissionalismo e impacto, sobretudo, quando os recursos são escassos, como ocorre com a grande maioria dos municípios brasileiros. Registro também, que o lançamento do SIDMS, algumas semanas antes do fechamento deste trabalho, quebrou um preconceito que eu tinha: o de que os agentes municipais, por diversas razões, não utilizariam o Sistema tanto quanto desejávamos. Nesse sentido, percebi que, de fato, os prefeitos não parecem fazê-lo com muito afinco, até pela falta de tempo, mas os técnicos, secretários, gerentes, diretores e

todo o restante dos agentes públicos, tendem a fazê-lo e com alto nível de exigência. Isso se verifica pelo enorme número de emails que tenho recebido desde o lançamento do Sistema, no dia 19 de abril de 2012.

Essa mudança de visão fez-me perceber que a cultura do uso de informações técnicas e indicadores na tomada de decisão pode ser disseminada, por meio da produção de ferramentas abertas e com enfoque sistêmico que traduzam, simplifiquem a complexidade e reduzam a inacessibilidade dos bancos de dados oficiais, como é o caso daqueles do próprio IBGE, por exemplo, que são de difícil manejo para o agente público médio. Assim, sinto-me orgulhosa de ter feito parte desta construção e vejo que ela ainda está apenas em seu início, já que a onda de compartilhamento das informações públicas parece estar apenas se levantando, como demonstra a própria Lei de Acesso à Informação, que entra em vigor no dia de hoje, 16 de maio de 2012, data da conclusão deste trabalho. É perceptível que a coleta e publicização de informações em nível municipal está em ascensão e que o reconhecimento da sua importância se dissemina em velocidade cada vez maior.

Quanto ao objetivo do IDMS, que se propõe a medir o desenvolvimento dos municípios catarinenses na perspectiva do Ecodesenvolvimento, chego à indesejável, porém, realista conclusão de que ele ainda não é capaz de medir a sustentabilidade dos municípios, embora ele sinalize alguns padrões de insustentabilidade. Isso decorre, primeiramente, do fato de que ele produz apenas fotografias, não sendo, ainda, capaz de captar processos (o que é fundamental à avaliação da sustentabilidade), segundo, porque as variáveis usadas na sua composição não conseguem captar algumas nuances importantes do desenvolvimento sustentável. No entanto, sinto-me tranquila em relação a essa limitação, tendo em vista que o cerne desse impedimento está na inexistência de bancos de dados que nos proporcionem indicadores mais complexos para o nível estadual. Ou seja, a limitação maior decorre de uma externalidade.

Além disso, a construção e implantação deste Sistema se deu sob a mais escassa disponibilidade de recursos. Tendo em mãos a metodologia de Turnes e Costa (2008), todo restante do trabalho foi realizado por apenas um técnico (a própria autora) e o coordenador geral do projeto. Dentre as variáveis que não foi possível integrar ao sistema, pelas limitações já discutidas nesse trabalho, destaco as seguintes: (1) estado de preservação/poluição das águas, solo, ar e fauna; (2) nível de desconcentração econômica dos municípios, que pode visto pelo número de empresas ativas; (3) diversidade da matriz econômica do município, que pode ser obtido pela ramo de atuação das empresas em

atividade; (4) número de organizações da sociedade civil de interesse público ativas; (5) nível de atividade e participação social em instâncias de governança como os conselhos; (6) dados de acesso dos municípios a elementos de infraestrutura regional como rodovias, portos e aeroportos; (7) disponibilidade de energia elétrica para sustentar o desenvolvimento; (8) composição e local de origem da matriz energética do município; (9) nível de acesso dos municípios à educação profissional e superior; (10) nível de acesso dos municípios à saúde de média e alta complexidade; (11) áreas de esporte, cultura e lazer no município; (12) variáveis sobre mobilidade urbana; (13) variáveis sobre a criminalidade e acesso a serviços de segurança pública.

No entanto, levando em consideração a referida tendência de aumento na disponibilidade de dados públicos, é possível que dentro de poucos anos, tenhamos acesso a essas métricas, alcançando maiores possibilidades de monitorar o desenvolvimento sustentável.

## 5.2 CONCLUSÕES SOBRE O RETRATO DE SANTA CATARINA NA PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE

A singularidade do processo de desenvolvimento que deu origem ao chamado modelo de desenvolvimento catarinense, que se diferencia em relação aos processos de formação socioeconômicos do restante do país, é um consenso entre os pesquisadores do campo. No rol dos elementos distintivos deste modelo, Vieira e Cunha (2002) destacam o perfil de ocupação e colonização do território marcado pela estrutura fundiária baseada em pequenas propriedades de agricultura familiar, as características climáticas e topográficas especiais, além da distribuição equilibrada da população e da presença de qualificada força de trabalho.

A partir desses e de outros aspectos constitutivos, Santa Catarina se transformou em uma unidade federativa dotada de uma diversificada matriz econômica, já que as regiões, segregadas pelo relevo acidentado, construíram sistemas econômicos autônomos, cada qual com sua própria especialidade produtiva, impedindo que as crises de um setor deprimissem o estado como um todo. Além disso, as pequenas unidades produtivas, que formavam a base desses sistemas, minimizaram a tendência de concentração de terras, meios de produção e renda e, consequentemente, a formação latifundiária, tão degradante em outras partes do país.

Também a ética do trabalho, trazida pelos colonizadores europeus, e a sua capacidade empreendedora – aliada ao relativo isolamento das regiões - foram formando territórios mais autônomos em relação ao restante do estado.

Ocorre que uma série de passagens históricas e algumas fissuras pouco reconhecidas deste modelo foram contribuindo para a perda de identidade e para um declínio deste estilo de desenvolvimento em direção ao modelo excludente, concentrador e ambientalmente destrutivo praticado no restante do Brasil (ANDION, 2007; VIEIRA, 2009).

Para Vieira e Cunha (2002), a abertura da economia brasileira, por exemplo, foi um dos eventos que geraram grande perda de competitividade dos setores econômicos catarinenses. Somado a isso, contamos com a presença de um significativo histórico de intervenções estatais na economia que privilegiaram, primordialmente, o fortalecimento dos grandes grupos privados. (MICHELS<sup>164</sup>, 2001). Também se destaca, ao longo das últimas décadas, a opção dos governos por estímulos fiscais e creditícios voltados à industrialização progressiva da agricultura, favorecendo as empresas que detêm maior poder de barganha política, além de um direcionamento acentuado de muitos setores à exportação (VIEIRA; CUNHA, 2002).

Essas e outros fatores provocaram distorções no modelo catarinense de desenvolvimento e resultaram, entre outras coisas, no enfraquecimento da pequena produção e na consequente intensificação do êxodo rural, que começa a gerar concentração populacional e ocupação desordenada dos polos regionais, o que vem se configurando como um problema socioespacial complexo, levando os territórios a declinarem de forma significativa em sua sustentabilidade<sup>165</sup>, tanto do lado de quem perde população, quanto do lado de quem recebe.

A tendência de incorporação progressiva dos pequenos produtores rurais como mão-de-obra barata, sobretudo, de grandes agroindústrias, denunciados por Vieira e Cunha (2002), também é um dos fenômenos resultantes destas passagens e contribuem diretamente para a formação de perfis produtivos de interesse direto de grandes grupos hegemônicos, desconfigurando, novamente, o modelo catarinense.

---

<sup>164</sup> O estudo de Michels (2001), denominado “Crítica ao Modelo Catarinense de Desenvolvimento” traz detalhes históricos, com nomes e datas que resgatam as diversas intervenções estatais em favor dos grandes grupos empresariais de Santa Catarina. A tese do autor é de que a industrialização catarinense se deu, em grande medida, à custa dos recursos públicos catarinenses.

<sup>165</sup> Embora esse aspecto não ainda não possa ser evidenciado pelas variáveis do IDMS, há numerosos estudos demonstrando esta tendência.

Quanto à diversidade produtiva catarinense, também exaltada como singularidade, é importante que se destaque que ela não se confunde com a diversidade produtiva regional ou municipal. Ou seja, mesmo que pareça sustentável do ponto de vista do estado que cada uma de suas regiões se especialize em uma cadeia produtiva, do ponto de vista intrarregional, as conclusões são distintas. Isso porque, a dependência de toda uma região de apenas uma fonte produtiva se traduz em insegurança e, por consequência, em baixa sustentabilidade, sobretudo, em tempos marcados pela dinamicidade e transformação. A desvalorização do produto básico de uma cadeia inviabiliza a subsistência de toda uma região. Percebemos, neste sentido, que a tendência apresentada pelos primeiros colocados no IDMS é de municípios com matriz econômica diversificada, mesmo que algum dos segmentos seja o carro-chefe. Além disso, os primeiros colocados tendem a apresentar uma considerável matriz de serviços em sua composição econômica.

O caso da crise no Planalto Norte, sobretudo, na região de Canoinhas, que se caracteriza por uma matriz econômica basicamente voltada à indústria moveleira de exportação, demonstra a importância da diversidade produtiva. Na referida região, a mudança cambial, que sobrevalorizou a moeda brasileira, causou enorme queda de produção e impactante volume de demissões, demonstrando desenvolvimento econômico frágil, já que toda população vem sofrendo as consequências da crise. Esse processo é ilustrativo acerca do risco apresentado pela baixa flexibilidade econômica.

Paralelamente a esse quadro, destacamos a existência de municípios como Otacílio Costa e Morro Grande, cuja sobrevivência é quase totalmente dependente de uma ou duas empresas de grande porte instaladas em seu território, de modo que a saída dessas corporações dos municípios significaria, praticamente, a falência do mesmo, denotando baixos níveis de sustentabilidade para essas localidades. Esses municípios não possuem capacidade de resiliência, que é um importante atributo da sustentabilidade.

Nesse sentido, trazemos uma observação quanto à metodologia do SIDMS. Por conta de dificuldades burocráticas, não foi possível ter acesso, antes do lançamento do Sistema, aos dados da Junta Comercial de Santa Catarina, que forneceriam registros do número de empresas ativas por município e seus ramos de atividade, como colocado anteriormente. Essa variável nos daria condições de avaliar a diversidade da base econômica dos municípios e, consequentemente, a existência de dependência em relação a uma única empresa ou um único setor. Quando esses dados passarem a compor o IDMS, municípios como os citados declinarão em seus índices de sustentabilidade, já que será possível evidenciar seu baixo grau de resiliência.

Para autores como Holling (1978), Godard (1996) e Vieira (2009), a sustentabilidade também é vista como uma capacidade dos sistemas de resistir a uma grande variedade de perturbações ou flutuações imprevistas, permanecendo pronta a se reorganizar nessas ocasiões. Neste sentido a resiliência dos sistemas representa condição essencial da sustentabilidade. No entanto, as regiões catarinenses, muitas vezes sustentadas por uma única cadeia produtiva, como a da madeira, dos móveis ou da agroindústria, colocam em dúvida se o modelo catarinense possui a necessária resiliência, já que esta não pode ser provida sem que haja alguma diversidade de atividades, incluindo aquelas ambientalmente sustentáveis. A questão da diversidade se coloca como um desafio perante a homogeneidade econômica predominante nas regiões consideradas menos sustentáveis: Planalto Serrano, Planalto Norte e alguns recortes do Oeste e Sul Catarinense.

Outra importante ameaça ao desenvolvimento sustentável catarinense, já denunciada em inúmeros estudos e confirmada no IDMS é a degradação ambiental e o baixo ritmo de reação do poder público para desacelerar este processo, por meio de políticas estruturantes como saneamento básico e fortalecimento das estruturas de gestão ambiental.

O Meio Ambiente obteve o pior índice entre as dimensões do IDMS e essa realidade de pouca sustentabilidade ambiental atinge praticamente todas as regiões do estado, tendo como agravante o fato de que os indicadores, por falta de dados disponíveis, não puderam avaliar aspectos-chave referentes à gestão, utilização e preservação dos recursos naturais de uso comum. A convicção, com base em outros estudos, de que a inclusão de dados sobre estes aspectos piorariam muito os resultados ambientais, torna a degradação do meio ambiente a principal ameaça ao desenvolvimento sustentável catarinense. Como na maior parte do Brasil, quiçá do mundo, o desenvolvimento se deu à custa desta degradação, delineando-se aí uma fissura central do nosso idealizado modelo e direcionando-o à insustentabilidade, embora na fotografia geral do IDMS predomine índice de sustentabilidade Médio.

O uso intensivo, irregular e descontrolado do solo também tem agravado os processos erosivos e a persistência de práticas agrícolas, agroindustriais e industriais fortemente dependentes de insumos químicos de alto risco vem comprometendo, em uma proporção alarmante, a qualidade biológica dos recursos hídricos, solo e alimentos fornecidos à população. Como resultante dessa tendência confirma-se uma queda acentuada e persistente dos níveis de produtividade agrícola da pequena produção familiar (VIEIRA; CUNHA, 2002), o que pode explicar, em parte, a situação dos baixos índices de

desenvolvimento de alguns municípios como os da Encosta da Serra e dos Extremos Sul e Oeste catarinense, que possuem perfil agrícola.

Quanto às conclusões sobre o caminho mais eficaz para diminuir o ritmo da degradação, infelizmente, o entendimento obtido nesta pesquisa foi de que as ações coercitivas são fundamentais, devendo tornar-se ou manter-se como os carros-chefes da resistência ecológica, antes que já não haja margem de manobra em determinados ecossistemas.

A eficácia apresentada por programas coercitivos do Ministério Público, a revolução do equilíbrio financeiro municipal com a Lei de Responsabilidade Fiscal e as grandes mudanças ocorridas no acesso e qualidade da educação básica no Brasil e em Santa Catarina, decorrentes da vinculação de receita, são alguns dos processos que demonstram a importância das medidas de coerção para promover o desenvolvimento, a proteção ou a organização dos campos das políticas públicas.

Infelizmente, a fraca mobilização dos gestores públicos e do conjunto da sociedade quanto à importância de determinadas dimensões na composição do desenvolvimento, como o meio ambiente, a cultura ou a participação, levam-nos a crer que para que essa mobilização se amplie – sobretudo, em contextos nos quais o desenvolvimento corresponde meramente a dinamismo econômico – faz-se necessário uma legislação e fiscalização forte ao lado de programas e campanhas de conscientização de alto impacto. Neste último item, as mídias sociais podem ter um importante papel como meios de informação de massa, já que o custo é baixo e o alcance tende a ser alto.

As estratégias coercitivas não são as preferidas dos novos modelos de administração pública apresentados na fundamentação teórica deste trabalho, uma vez que o engajamento político da sociedade e a tomada de controle dos cidadãos sobre o poder público são vistos como o propósito de sistemas políticos mais avançados. No entanto, até que alcancemos nível de consciência sociopolítico-ambiental maior, aspecto que o IDMS ainda não é capaz de captar fielmente, as sanções e também os incentivos podem ser instrumentos muito úteis para estimular mudanças de comportamento em direção à sustentabilidade. Ainda que saibamos que a reconfiguração da esfera pública e o aumento da participação sejam fenômenos em ascensão, temos consciência de que grande parte da população ainda está alheia aos fóruns nos quais são tomadas as decisões de interesse público.

Neste contexto, cabe destacar que a também idealizada rede de entidades catarinenses voltadas à promoção do desenvolvimento regional, sofreu importantes perdas

nos últimos anos. O fechamento das agências regionais de desenvolvimento e do Fórum Catarinense de Desenvolvimento devido, em grande medida, à instalação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (FILIMPPIM; ABRÚCIO, 2010) provocaram um sensível declínio na rede associativista catarinense. Conforme a interpretação dos autores, esse processo praticamente promoveu a troca de entidades de característica civil, que fomentavam o desenvolvimento local, por órgãos públicos burocráticos cuja eficácia é duvidosa.

Com a perda das agências e do fórum de desenvolvimento, o modelo associativista catarinense que, ainda assim, destaca-se em relação ao restante do Brasil, ficou mais limitado ao trabalho das Associações Microrregionais de Municípios, instituições que também têm o desenvolvimento regional como missão, mas que são fundadas pelos prefeitos municipais. Ao lado das associações, encontra-se a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), que atua no mesmo sentido.

A faceta mais animadora deste cenário está no grande número de entidades associativas que vêm nascendo como braços da FECAM e dessas associações, a exemplo dos colegiados e consórcios públicos, que alavancaram os índices da Gestão Pública no IDMS.

Cabe ressaltar, ainda, que uma das conclusões indesejáveis deste trabalho é que a dimensão melhor avaliada no IDMS, a Sociocultural, puxada praticamente pelos indicadores de saúde e educação, representa o campo com maior presença de legislação e transferências vinculadas do governo federal e estadual. Se, por um lado, isto é animador do ponto de vista da organização/coordenação nacional, é pessimista, se entendermos que a maior evolução dos municípios está situada justamente na área em que a maior parte das determinações em termos de políticas e alocação de recursos vem do governo central.

Mas, ao mesmo tempo em que isso é verdade, também devemos lembrar que o formato atual do pacto federativo brasileiro, embora se autodenome municipalista, permanece concentrando poder e recursos e limitando, excessivamente, a possibilidade de iniciativas locais de impacto. O método de repartição do bolo tributário limita enormemente a margem de manobra dos governos locais. E, essa pequena margem exige dos gestores e suas equipes uma capacitação que, muitas vezes, eles não possuem (RÉUS, *et al*, 2010) dificultando ainda mais as possibilidades de o município atuar como efetivo agente de desenvolvimento em seu próprio território. Nesse sentido, o SIDMS e as diversas outras ferramentas produzidas pela FECAM e associações de municípios vêm oferecer suporte aos poderes municipais visando facilitar este caminho que é dificultado, por muitos

lados, às municipalidades, notadamente, às que não possuem uma base econômica que permita autonomia financeira.

Assim, são duas as frentes da luta municipalista, o pleito pela maior descentralização orçamentária frente ao governo federal, o que requer extrema coesão entre as municipalidades, e o maior esforço interno no sentido de organizar a gestão e atuar proativamente como agente de desenvolvimento. Neste contexto, a construção da cultura do planejamento e da avaliação das políticas públicas são fundamentais para que se possa atuar nestas margens limitadas. Tendo em vista que o planejamento teve uma péssima avaliação no IDMS e que os planos de desenvolvimento municipais (ou planejamento estratégico) estiveram pouco presentes, entendemos, que a subdimensão Gestão Pública, com classificação média (0,694), ainda representa um grande desafio aos municípios. As possibilidades de que a liderança já exercida pelas prefeituras se canalize em prol da sustentabilidade, certamente, passa por uma revolução na profissionalização da gestão pública.

A análise do grande arcabouço de dados oferecido pelo IDMS mostrou-nos que alguns municípios e regiões são dotados de significativos recursos e, consequentemente, poder para promover um novo modelo de desenvolvimento. Mas, para a grande maioria dos municípios catarinenses, notadamente os de pequeno porte e com baixa autonomia financeira, a capacidade de influência e de reversão dos quadros de depressão são muito limitados, de modo que parece-nos difícil que eles “possuam força para se levantar pelo próprio cadarço” (DOWBOR, 2001, p.232). Assim, é decisivo que políticas de desenvolvimento regional e de abrangência estadual sejam colocadas em prática, sobretudo, nas regiões deprimidas, visando diminuir as desigualdades regionais. Porém, tais políticas não devem ter um recorte apenas econômico. Como visto, as regiões mais insustentáveis sofrem de múltiplas exclusões (econômica, social, cultural, ambiental e política). Neste sentido, é importante se pensar na inter-relação entre as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável. Isso implica também, promover incentivos ou ações diretas para a formação de capacidades humanas para pensar e executar os processos endógenos de desenvolvimento. (DOWBOR, 2001).

Aos municípios com baixo dinamismo econômico e, portanto, com baixa capacidade de arrecadação de receita própria, cabe o estudo das vocações locais e um plano de desenvolvimento (preferencialmente integrado com a região), aliados ao apoio à formalização de negócios tanto quanto ao suporte técnico para os empreendedores. Por outro lado, o fortalecimento de uma economia diversificada e plural implica incentivar as

diversas formas de empreendimento que incluem também as associações e cooperativas e outros formatos de organizações produtivas que fazem parte da economia social e solidária (ANDION, 2005).

As tendências gerais observadas ao longo deste trabalho apontam para a necessidade premente de um plano de desenvolvimento sério para Santa Catarina, sendo que os cinco territórios mais deprimidos, já citados, requerem lugar especial nesta construção.

As ameaças e limites que o passado impõe sobre o presente e o futuro, discutidas por Salm (1993), Vieira (2009), Gunderson e Holling (2002), além de outros autores examinados ao longo da fundamentação teórica deste trabalho, alertam para a necessidade de se assumir o esgotamento do modelo meramente economicista como um fato do presente e incorporar, para além da retórica, as dimensões do desenvolvimento que costumam ter lugares periféricos na elaboração dos planejamentos tradicionais.

Isso é o que ocorre com o campo ambiental, que se constitui no aspecto mais ameaçador ao desenvolvimento sustentável catarinense, com o campo político - no engajamento social para a promoção do bem público - e com áreas como a cultura, que denotam campos multifacetários de desenvolvimento, mas ainda pouco explorados em Santa Catarina.

Porém, o fundamental do ponto de vista da sustentabilidade é que todos esses campos se desenvolvam em equilíbrio e que as políticas públicas estejam integradas, já que a fragmentação é considerada uma abstração ultrapassada, pertencente a um tempo que não existe mais. Os novos estilos de desenvolvimento consideram a complexidade, a integração e a cooperação como base para a sua fundação.

A fragmentação das políticas e do planejamento corre grande risco e desembocar em planos que desenvolvam algumas áreas em detrimento de outras, mas nós temos aprendido que sempre pagaremos o preço por isso. Uma história de séculos mergulhados em uma economia que interpretou erroneamente o meio ambiente como bem ilimitado, vem nos cobrando altos preços de reparação. Uma história de séculos de descaso social com a política, abriu espaço para que o poder econômico se tornasse íntimo do Estado, enquanto a sociedade se tornou estranha a ele. Por outra perspectiva, uma história de séculos de governos catarinenses levando a maior parte dos investimentos públicos a regiões selecionadas do estado, deixaram territórios deprimidos e populações empobrecidas em várias partes de Santa Catarina.

Toda esta interdependência, que já é bem conhecida, inclusive do poder público, deve ser a orientação inicial do plano de desenvolvimento que Santa Catarina necessita. Outras “matérias-primas” que podem ser utilizadas neste instrumento podem ser: (1) as “Prioridades Regionais”<sup>166</sup> levantadas pela FECAM junto aos prefeitos ao longo do mês de março de 2012, nas quais foram conjuntamente definidos os projetos estruturais prioritários de cada mesorregião; (2) o levantamento das prioridades regionais realizado pelo próprio Governo do Estado por meio das SDR’s no ano de 2011; (3) e o documento “Desenvolvimento SC: uma visão da indústria”, que traz uma análise do desenvolvimento catarinense e uma série de apontamentos quanto aos pontos de estrangulamento no desenvolvimento do estado, segundo a visão da FIESC.

Por fim, ressaltamos que a longa jornada de construção deste trabalho, que trazia como objetivo a construção de um panorama sobre o desenvolvimento em Santa Catarina, visto pela perspectiva dos municípios e da sustentabilidade, mostrou-nos um estado bem menos idealizado e marcado, atualmente, por uma perceptível falta de visão, de projeto, de horizonte.

Ao analisar os dados do IDMS, fizemos indesejáveis descobertas. Uma delas é de que os índices de qualidade de vida comparáveis aos europeus, de presença tão marcante em nosso imaginário coletivo, são realidade apenas para as regiões litorâneas, Vale do Itajaí, Norte Catarinense e algumas “ilhas” do Oeste Catarinense. No mais, a realidade é bem mais próxima dos padrões brasileiros do que europeus e os índices de sustentabilidade encontram-se em matizes temerosas em muitos de nossos municípios.

Nós precisamos de um caminho para Santa Catarina e precisamos de uma força-tarefa para levantar nossos territórios deprimidos, sob risco de que, até mesmo, as regiões desenvolvidas passem a declinar em sua sustentabilidade, graças à natural tendência de migração em direção ao trabalho, renda e qualidade de vida, que é o que todo cidadão, procura e tem direito.

Nossa conclusão mais relevante é de que Santa Catarina vive um “descaminho” e para quem não tem caminho, qualquer um serve, inclusive o da degradação, do empobrecimento e da desigualdade.

---

<sup>166</sup> A pauta municipalista catarinense, que elegeu prioridades regionais básicas, pode ser vista no endereço: <http://mobilizacao.fecam.org.br/>

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Para uma Teoria dos Estudos Territoriais.** In: VIEIRA, Paulo Freire *et. al.*. Desenvolvimento Territorial Sustentável: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: Secco, 2010.

ABRUCIO, F.L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K.. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ABRUCIO, F.L; FRAZESE, C. **Federalismo e políticas públicas:** o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em:  
[http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh\\_escola/arquivos/pdf/par-federalismo-fernando-abrucio.pdf](http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/par-federalismo-fernando-abrucio.pdf). Acesso em: 06 Nov. 2011.

ABRUCIO, F.L.; SOARES, M.M. **Redes federativas no Brasil:** cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AMARAL FILHO, J. A Endogenização do Desenvolvimento Regional e Local. In: PEA, 2001. Disponível em: [www.ipea.gov.br/pub/ppp23](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp23). Acesso em 11 Ago. 2011.

ANDION, Carolina. **Atuação das ONGs nas Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável no meio rural de Santa Catarina:** os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da Agreco. Tese de Doutorado. Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2007.

\_\_\_\_\_. **Contribuições do Debate sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável para a Efetividade da Gestão Municipal.** In: Política & Sociedade. vol.8. n.14. Ano 2009.

ARENDT, H. **A Condição Humana.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

AROUCA, S. **Reforma Sanitária.** Disponível em:  
<http://bvsarouca.icict.fiocruz.br/sanitarista05.html>. Acesso em 30 Ago. 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados.** Rio de Janeiro, v.45, n. 3, p. 431-457, 2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr-jun, 2004.

\_\_\_\_\_. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. In: **Revista Sociologia e Política**. n.24, p. 9-27, junho, 2005.

\_\_\_\_\_. Entrevista com Marta Arretche. In: [http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/media/Desigualdade4\\_entrevistaArretche.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/media/Desigualdade4_entrevistaArretche.pdf). Acesso em 10 de Fev. de 2011.

BADIE, B. **O fim dos territórios**. Lisboa: Piaget, 1995.

BAUMANN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

BAVARESCO, R. P. Os Ciclos Econômicos do Extremo Oeste Catarinense: Modernização, Progresso e Empobrecimento. Universidade Regional de Blumenau, 2003. **Dissertação de Mestrado**. Disponível em: [http://proxy.furb.br/tede/tde\\_arquivos/3/TDE-2006-11-30T111620Z-176/Publico/Diss%20Paulo%20Ricardo%20Bavaresco.pdf](http://proxy.furb.br/tede/tde_arquivos/3/TDE-2006-11-30T111620Z-176/Publico/Diss%20Paulo%20Ricardo%20Bavaresco.pdf) Acesso em: 04.Abr.2012.

BEDUSCHI FILHO, L.C.; ABRAMOVAY, R. **Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil**. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), 57, 2003, Juiz de Fora. Anais...Juiz de Fora: SOBER, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BRASIL. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRESSER PEREIRA, L.C. Do Estado Patrimonial Ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER PEREIRA, L.C; SPINK, Peter (Orgs.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, v.43, n.1, p.59-65, Jan/Fev. 1983.

BRUNO, R.M; DEL OMO, M.. **Servidor Público**: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BOISIER, S. Post-Scriptum sobre Desenvolvimento Regional: modelos reais e modelos mentais. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.19, Jun.1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/16>. Acesso em 22.Fev.2012.

CACCIA-BAVA, S. **Desenvolvimento Local**. São Paulo: Pólis, 1996.

CALADO, S.S; Ferreira, S.C.R. **Análise de documentos**: método de recolha e análise de dados. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>. Acesso em: 23.01.2012.

CAMARGO, A.B.A. A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. In: Encontro Anual da Anpocs, 15, 1992, Caxambu. **Anais...Caxambu**: ANPOCS, 1992.

- \_\_\_\_\_. Um novo pacto federativo. In: **Revista do Serviço Público**, vol.118, n.1, 1994.
- \_\_\_\_\_. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e experiências estratégicas. In: VERGARA, S.C; ALMEIDA CORRÊA, V.L. (Orgs.) **Propostas para uma Gestão Pública Efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- CÂMPELO DA SILVA, L.R., *et al.* Pesquisa Documental: alternativa investigativa na formação docente. In: IX Congresso Nacional de Educação, 2009, Curitiba. **Anais eletrônicos...**Curitiba, 2009. Disponível em: [http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3124\\_1712.pdf](http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3124_1712.pdf). Acesso em 20 Dez. 2011.
- CAMPOS, C.A; RIBEIRO, F.L.. Aplicação da Ferramenta *Dashboard of Sustainability* no Processo de Avaliação do Desenvolvimento Sustentável na Agricultura Familiar. In: XVI CONGRESSO DA SOBER, 2007, Londrina. **Anais eletrônicos...** Londrina: SOBER, 2007. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/6/1053.pdf>. Acesso em 19 Jun. 2011.
- CASTORÍADIS, C. Basta de Mediocridade. In: **Le Monde Diplomatique**. Ago. 1999. Tradução APED. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~aped/>. Acesso em: 24 Ago. 2011.
- CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.
- CEAG/SC - CENTRO DE ASSISTÊNCIA GERENCIAL/SANTA CATARINA. **Evolução histórica-econômica de Santa Catarina: estudo das alterações estruturais** (século XVII-1960). Florianópolis: CEAG/SC, 1980.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Makron Books, 1996.
- CNM (Confederação Nacional dos Municípios). Estudo da CNM contraria dados da Firjan sobre a situação fiscal dos Municípios. In: **Confederação Nacional de Municípios**. Disponível em: [http://www.cnm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=56&Itemid=164](http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=56&Itemid=164). Acesso em 10. Abr. 2012.
- CONGESC (Conselho Estadual de Cultura de Santa Catarina). **Ata Assembleia 12.07.2011**. Florianópolis: CONGESC/FECAM, 2012.
- CONSULTOR MUNICIPAL. **Finanças Municipais**. Disponível em: <http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/contpub/0009.pdf>. Acesso em 27 Set. 2011.
- COSTA, J.B.A., MACÊDO, N.A.W.P., Poder Público Local e Políticas Públicas: algumas considerações sobre avaliação. SEGUNDA JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005, São Luís (MA). **Anais eletrônicos...**Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina\\_PGPP/Trabalhos/EixoTematicoE/210\\_joao\\_bosco.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos/EixoTematicoE/210_joao_bosco.pdf). Acesso em 22.Fev.2012.

COSTA, L.. **O continente de Lagens:** sua história e influência no sertão da terra firme. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura, 1982.4v.

CTB (Central de Trabalhadores do Brasil). Área Rural receberá Atenção especial no Brasil sem Miséria. **Portal do CTB.** <http://portalctb.org.br/site/trabalhadores-rurais/15197-area-rural-recebera-atencao-especial-do-brasil-sem-miseria>. Acesso em 02.Abr.2012.

DALLABRIDA, V.R. **Desenvolvimento Regional:** porque algumas regiões se desenvolvem e outras não? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DANIEL, C. Autonomia Municipal e as Relações entre os Estados e a União. In: Hofmeister, W.; Carneiro, J. M. B. (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DEHEINZELIN, L. Economia Criativa e a Reinvenção da Economia. In: LOUETTE, A. **Indicadores de Nações:** uma contribuição ao diálogo da sustentabilidade. São Paulo: Willis Harman House – WHH, 2009.

DELEUZE, G. e GUATTARI, F. s/d. [ed. original: 1972] **O Anti-Édipo:** capitalismo e esquizofrenia. Lisboa: Assírio & Alvim.

DELEUZE, G. e GUATTARI, F.. **O que é a Filosofia?** 34. ed. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992.

DENHARDT, R.B. **Teorias de Administração Pública.** Tradução Francisco G. Heidemann. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service:** Serving, not Steering. New York: M.E. Sharpe, 2007.

DOWBOR, L. **O Que é Poder Local.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DOWBOR, L. **A reprodução social.** Petrópolis: Vozes, 2001.

DOWBOR, L. **Economia a favor do tripé sustentável.** Entrevista com Ladislau Dowbor em 18 Dez. 2008.

[http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo\\_410660.shtml?fn=1&pag=0&fnt=9pt](http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo_410660.shtml?fn=1&pag=0&fnt=9pt). Acesso em: 20 Jun. 2012.

DUNSTON, R. *et al.* Co-Production and Health System Reform: From Re-Imagining To Re-Making. **The Australian Journal of Public Administration**, vol. 68, n. 1, p. 39–52, 2009.

EMBRAPA/SEBRAE. Sistemas de Tratamento de Dejetos Suíños. Inventário Tecnológico. In: [www.cnpsa.embrapa.br/invitec/ambiente.html](http://www.cnpsa.embrapa.br/invitec/ambiente.html). Acesso em: 06.Mai.2012.

FAORO, R. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998.

FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. v.35, n.1, 2001. Disponível em <http://tinyurl.com/nbd57a>. Acesso em 30 Jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. CLAD. **Anais**. 2007 XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 2007.

FECAM. **Pauta Municipalista**: como os municípios podem salvar o Brasil. Florianópolis: FECAM, 2003

\_\_\_\_\_. **Metodologia do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável**. Florianópolis: FECAM, 2009.

\_\_\_\_\_. **Termo de Referência**: Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável. Florianópolis: FECAM, 2009.

FIESC. **Santa Catarina em Dados**. Florianópolis: FIESC, 2010.

FERREIRA, J. **Entrevista com Juca Ferreira**. Entrevistas. Blog do Hamilton. Disponível em: [http://www.hamiltonpereira.org.br/entrevistas/a-cultura-e-importante-para-o-desenvolvimento-social-e-economico-do-pais-diz-juca-ferreira/20100316101549\\_E\\_792](http://www.hamiltonpereira.org.br/entrevistas/a-cultura-e-importante-para-o-desenvolvimento-social-e-economico-do-pais-diz-juca-ferreira/20100316101549_E_792). Acesso em 12. Abr.2012.

FILIPPIM, E. S. **Administração Pública e Desenvolvimento Sustentável**: Um Estudo Sobre A Região Da Associação Dos Municípios Do Meio Oeste Catarinense. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2008.

\_\_\_\_\_. **Teorias do Desenvolvimento**. Joaçaba: UNOESC, 2008

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, p. 212-228, 2010.

FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea**: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FRANÇA FILHO, G.C., Definindo Gestão Social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL (ENAPEGS), 1., 2007, Juazeiro do Norte. **Anais...** Juazeiro do Norte: NPGA/CIAGS/UFBA, 2007.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1991.

GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. In: **Revista da Administração de Empresas**. São Paulo: v.35, n.2. p. 57-63. Mar/Abr. 1995.

GOULART FILHO, A. **Formação Econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

GRIMBERG, E. Consumo Sustentável. Conferências. São Paulo: SESC/SP, 2011. Disponível em: <http://www.sescsp.org.br/sesc/Conferencias/>. Acesso em: 03. Jan. 2012.

GUIVANT, J. S.; MIRANDA, C. As duas caras de Jano : Agroindústrias e Agricultura Familiar diante da questão ambiental. In: **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília, v. 16, n. 3, set/dez, 1999, p. 85-128.

GUNDERSON, L.H.; HOLLING C.S.. **Panarchy**: Understanding Transformations in Human and Natural Systems. Washington, DC: Island Press, 2002.

GUERREIRO RAMOS, A. **A Nova Ciência das Organizações**. São Paulo: FGV, 1989.

GUERREIRO RAMOS, A. Modelos de Homem e Teoria Administrativa. (Tradução de Francisco G. Heidemann). In: **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica de Paraná, n. 3, Dez., 2001.

HABERMAS, J., **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. 6. ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2010.

HELAL, D.R.; DIEGUES, G.C. Do Patrimonialismo ao Paradigma Gerencial: paradoxos da administração pública municipal de Caeté – MG. **Administração Pública e Gestão Social**, v.1, n.1, p.23-45, jan./mar. 2009.

HORA, D., L. **Gestão Democrática na Escola Campinas**. São Paulo, Papirus, 1994.

IBGE. **Censo Agropecuário: 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em:<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtml> Acesso em 12.Abr.2012.

IBGE. **Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros: 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtml> Acesso em 07.Mar.2012.

IBGE. **Censo 2010**. . Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtml> Acesso em: 20.set.2011.

JEAN, B. Do Desenvolvimento Regional ao Desenvolvimento Territorial Sustentável: Rumo a um Desenvolvimento Territorial Solidário para um bom desenvolvimento dos territórios rurais. In: VIEIRA, Paulo Freire *etc. al.*. **Desenvolvimento Territorial Sustentável**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: Secco, 2010.

JOLLIVET, M.; PAVE, A. “**L’Environnement**: Questions et perspectives pour la recherche”. *Lettre du programme Environnement du CNRS*, n. 6., 1992.

KANASHIRO, V. Produção acadêmica brasileira sobre sustentabilidade: análise da base Scielo Brasil. ENANPPAS, 5., 2010, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: ANPASS Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT10-56-52-20100903195607.pdf>. Acesso em 20 Out. 2011.

KERLINGER, F.N. (1980) **Metodologia da pesquisa em ciências sociais; um tratamento conceitual**. São Paulo : EPU/EDUSP.

KISSLER, L. Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigunspolitik. Genese und Struktur eines neuen Politikfeldes. In: KISSLER, Leo; WIECHMANN, Elke (Orgs.). *Die Zukunft der Arbeit in den Städten. Kommunale Bündnisse für Arbeit aus Akteurs- und Forschungssicht*. Baden Baden, p. 9-20, 2003.

LASZLO, E. **A Ciência E O Campo Akashico**: Uma Teoria Integral De Tudo. Tradução Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 2008.

LASZLO, E. **Macrotransição**: o desafio para o terceiro milênio. São Paulo: Axis Mundi, 2001.

LAYRARGUES, P.P. Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: Evolução de um conceito? **Revista Proposta**, n.71 Fev.,1997.

LEME, R. **Aplicação Prática de Gestão de Pessoas por Competências**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

LINS, H.N. **Reestruturação industrial em Santa Catarina**: pequenas e médias empresas têxteis e vestuaristas catarinenses perante os desafios dos anos 90. Florianópolis: Editora da UFSC, 2000.

LISBOA, A.M. **Desmistificando “Santa”Catarina**. Florianópolis: Departamento de Ciências Econômicas, UFSC, 1985.

LISBOA, M. **Instituições e Crescimento Econômico**. Disponível em: [www.iepecdg.com.br/artigos](http://www.iepecdg.com.br/artigos). Acesso em 18 de Set. 2010.

LLORENS J.L.; ALBURQUERQUE, F.; CASTILHO, J.D. **Estudos de Casos de Desarollo Económico Local em América Latina**. Washington: BID, 2002. (Série de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarollo Sostenible)

LIPIETZ, A. **Audácia**: uma alternativa para o século XXI. São Paulo: Nobel, 1991.

LOUETTE, A. **Indicadores de Nações**: uma contribuição ao diálogo da sustentabilidade. São Paulo: Willis Harman House – WHH, 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n.70, p. 139-170, 2007.

- MARICATO, E. **A Nova Política de Habitação Nacional.** Portal da USP. Textos. Disponível em:  
[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_novapoliticahab.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticahab.pdf). Acesso em 30.Mar.2012.
- MARTINS, M.L. **Os desafios da gestão municipal democrática:** Santos. São Paulo: Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.
- MARTINS, H.F. **Reforma do Estado na Era FHC:** diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.
- MATTEI, L.F. Economia Catarinense: crescimento com desigualdades Regionais. In: Encontro Estadual de Economia Catarinense. 5, 2011, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [http://www.anpec.org.br/encontro\\_2011.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2011.htm). Acesso em 20.Abr.2012.
- MATTOS, F.M. **Santa Catarina:** nova dimensão. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1973.  
\_\_\_\_\_. **Santa Catarina:** tempos de angústia e esperança – subsídios para um programa de governo. 2. Ed. Florianópolis: Lunardelli, 1986.
- MENEGASSO, M.E.; HEIDEMANN, F.G.. **Diagnóstico do Capital Social em Santa Catarina.** Florianópolis: UDESC/PNUD/SPG, 2006.
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). **Inclusão Produtiva urbana e rural marca lançamento do Brasil sem Miséria no Sul.** In: Boletim Semanal do MDS. n.306. 14 a 21 de outubro de 2011. Brasília: MDS, 2011.
- MICHELS, I.L. **Crítica ao Modelo Catarinense de Desenvolvimento:** do planejamento econômico (1956) aos precatórios (1997). 2.ed. Campo Grande: Ed. UFMS, 2001.
- MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 6.ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 1996.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. **Sistema Nacional de Cultura.** Brasília: Ministério da Cultura, 2010. Disponível em: <http://www.slideshare.net/maiscultura/apresentao-sistema-nacional-de-cultura-ago2009-4694899>. Acesso em: 12. Abr.2012.
- MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e territórios. A dinâmica das redes de desenvolvimento rural no Oeste catarinense,** 2003. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciencias Humanas (PPICH), Univesidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- MONTANÓ, C. **Terceiro setor e questão social-crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2003.
- MONTIBELLER, G. Carência Social no Estado de Santa Catarina. **Atualidade Econômica.** Departamento de Ciências Econômicas, Ed. da UFSC, Ano 5, (19): 6-9, Set-Out. 1991.
- MORIN, E. **As grandes questões do nosso tempo.** Lisboa: Notícias, 1994.

- \_\_\_\_\_. **Introdução ao pensamento complexo.** Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- \_\_\_\_\_. Entrevista com Edgar Morin: Um Virtuose que se opõe a qualquer interdição intelectual. ***Le Figaro***, 2002. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/Morin1.htm>. Acesso em 20 Out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Novo Humanismo. **Conferência SESC/SP** 2007. Disponível em: <http://www.universodoconhecimento.com.br/content/view/127/57/>. Acesso em 20 Out. 2011.
- MP/SC (Ministério Público de Santa Catarina). **Lixo Nossa de Cada Dia**. Programas. Disponível em: [http://portal.mp.sc.gov.br/portal/webforms/Interna.aspx?campo=589&secao\\_id=419](http://portal.mp.sc.gov.br/portal/webforms/Interna.aspx?campo=589&secao_id=419). Acesso em 10.Mar.2012.
- MUSSOI, E.M. Agricultura Familiar: Reflexão a partir de novas perspectivas. In: VIEIRA, P.F. (Org). **A pequena produção e modelo catarinense de desenvolvimento**. 1.ed. Florianópolis: APED, 2002.
- NAHAS, M.I.P. **O Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte**: experiência de construção e perspectivas de aplicabilidade de um instrumento urbanístico, na gestão da cidade. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro – Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte, 2000.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: ENAP, 1997.
- OCDE. **Avaliação de Políticas Nacionais de Educação**: Estado de Santa Catarina, Brasil. Paris: Éditions OCDE, 2010.
- OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (org.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro: Petrópolis; Brasília: NEDIC, 1999.
- OLIVEIRA, R. P. de, ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 28, p. 05-23, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2012.
- ORR, K.; BENNETT, M. Reflexivity in the co-production of academic-practitioner research. **Qualitative Research in Organizations and Management: an International Journal**. v. 4, n. 1, 2009
- OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. (Tradução Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior). 6<sup>a</sup> ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PAOLI, M. C., Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. cap.8. In: SANTOS, B. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PEQQUEUR, B. **De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire: essai sur le développement local.** Tese de doutorado. Grenoble: Université de Grenoble, 1987.

PINHO, J.A.G.; SANTANA, M. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. In: ENANPAD, 21, 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...**São Paulo: ANPAD, 1998.

PNUMA; IBAMA; UMA. **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial.** *GEO* 3, 2004.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália moderna. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAUD, C. O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial : problemáticas cruzadas In: VIEIRA, RIBEIRO, FRANCO E CORDEIRO (org.) **Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil.** Florianópolis: APED, 1998.

\_\_\_\_\_. **Indústria, Território e Meio Ambiente no Brasil:** perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis/Blumenau: Ed. UFSC/FURB, 1999.

REBOUÇAS, F. ECO-92. Desenvolvimento Sustentável e Ecologia. **Infoescola, 2010.** Disponível em: <http://www.infoescola.com/ecologia/eco-92/>. Acesso em 25 Ago. 2011.

RECEITA FEDERAL/SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. In: Prêmio Tesouro Nacional, 13, 2008, Brasília. **Anais Eletrônicos...**Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/XIIIPremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica\\_Fiscal\\_Federacao\\_Brasileira.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIPremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf). Acesso em: 15 Jan.2012.

RIBEIRO, L.C.Q. **Déficit Habitacional e Inadequação Habitacional.** In: Necessidades Habitacionais. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas e Gestão Municipal, 2003. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/nec\\_hab.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/nec_hab.pdf). Acesso em: 18.Abr.2012.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3<sup>a</sup> ed. rev. e ampl., São Paulo: Atlas, 1999.

RIPSA BRASIL. **Fichas de Qualificação:** hipertensão. Brasília: Ripsa Brasil, 2012. Disponível em: <http://www.ripsa.org.br/fichasIDB/>. Acesso em 23. Abril.2012.

ROSSETTO, A. **Proposta de um Sistema Integrado de Gestão do Ambiente Urbano (sigau) para Desenvolvimento Sustentável de Cidades.** 2003. 334 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

ROSSI, V. L. S. Desafio à escola pública: tomar em suas mãos seu próprio destino. In: **Cadernos Cedex**, ano XXI, n.55, p.92-107, nov., 2001.

SACHS, Ignacy. **Stratégies de l'écodéveloppement.** Paris: Les Editions Ouvrières, 1980.

- \_\_\_\_\_. **Espaços, Tempos e Estratégias de Desenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Estratégias de Transição para o Século XXI:** Desenvolvimento e Meio Ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Estratégias de transição para o século XXI:** desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel Fundap, 1993.
- \_\_\_\_\_. SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. et al. **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Brasiliense, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- \_\_\_\_\_. Entrevista com Ignacy Sachs. *In: O Estado de São Paulo:* 14.Mar.2007. Disponível em:  
<http://www.coepbrasil.org.br/portal/Publico/apresentarArquivo.aspx?ID=3ab558e3-d9d5-4020-924f-48ac8957053d>. Acesso em 29 Ago. 2011.
- \_\_\_\_\_. Apresentação. In: VEIGA, E. **Desenvolvimento Sustentável.** São Paulo: Garamond, 2010.
- SALDANHA, G.S.; PEIXOTO, F.B.; ESTRADA, R.G.S. Planejamento Estratégico na Gestão Pública Municipal. In: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE ESTRATÉGIA, 1, 2006, Balneário Camboriú. **Anais eletrônicos...** Balneário Camboriú: SLADE, 2006. Disponível em:  
<http://www.eadfea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publica%C3%A7%C3%B5es/rolando/46.htm>. Acesso em 22 Fev. 2012.
- SALM, J.F. Paradigmas na Formação de Administradores: frustrações e possibilidades. In: **Revista Universidade e Desenvolvimento.** Florianópolis: UDESC, Out. 1993.
- SALM, J.F.; MENEGASSO, M.E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. *In: Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG, 2006, São Paulo. Anais...* São Paulo: ANPAD, 22-24 nov., 2006.
- \_\_\_\_\_. Proposta de Modelos de Coprodução do Bem Público a partir de Tipologias de Participação. In: ENANPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro: **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2010.
- SANTOS FILHO, I. **Fatores Determinantes da Pobreza Rural e Urbana em Santa Catarina.** In: Encontro de Economia Catarinense. 2 ed. Chapecó, 2008. Disponível em:  
[http://www.apec.unesc.net/II%20EEC/sessoes\\_tematicas/Demografia/Artigo2.pdf](http://www.apec.unesc.net/II%20EEC/sessoes_tematicas/Demografia/Artigo2.pdf). Acesso em 02.04.2012.
- SANTOS JUNIOR, O.A. **Democracia e governo local:** dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise e casos práticos. São Paulo. Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SPG/SC (Secretaria de Planejamento e Gestão de Santa Catarina). Secretaria do Planejamento divulga o PIB de Santa Catarina do ano de 2007. **Notícias**. Florianópolis: SPG, 2009. Disponível em:[http://www.spg.sc.gov.br/noticias/todas\\_not.php?noticia=448&titulo=Secretaria%20do%20Planejamento%20divulga%20o%20PIB%20de%20Santa%20Catarina%20do%20ano%20de%202007](http://www.spg.sc.gov.br/noticias/todas_not.php?noticia=448&titulo=Secretaria%20do%20Planejamento%20divulga%20o%20PIB%20de%20Santa%20Catarina%20do%20ano%20de%202007). Acesso em 10. Mar. 2012.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SOUZA, V. Revisão de Desenhos de Pesquisa Relevantes. **Revista Latino-americana de Enfermagem**, vol. 15, n.3, Ribeirão Preto, Jun., 2007.

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Estados e municípios**. Finanças do Brasil. Brasília: STN, 2012. Disponível em:  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp). Acesso em 10. Abr.2012.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual”, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.32, n.5, set/out. 1998.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação no Brasil**. Disponível em: <http://www.educarse.com/v3/index.php/brasil/721-brasil-tem-quase-4-milhoes-de-criancas-e-jovens-fora-da-escola>. Acesso em 03.Abril.2012.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Estudo em Ciências Sociais**: a Pesquisa Qualitativa em Educação. S. Paulo: Atlas, 1995.

TURNES, V.; COSTA, P.E.O. (2008). **Termo de Referência**: Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável. Florianópolis, 2008. 13p. Relatório.

VAN BELLEN, H.M. **Indicadores de Sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VIEIRA, P.F.; RIBEIRO, M. A.(Orgs.). **Ecologia humana, ética e educação**: A mensagem de *Pierre Dansereau*. Porto Alegre: Pallotti e Florianópolis: APED, 1999.

\_\_\_\_\_. Meio Ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIEIRA, P. F. et. al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. (Org). **A pequena produção e modelo catarinense de desenvolvimento**. 1. ed. Florianópolis: APED, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento sustentável. **Politica & Sociedade**, v. 1, p. 25-73, 2009.

- \_\_\_\_\_. ***Et al.. Potencialidades e Obstáculos à Construção de Territórios Sustentáveis no Estado de Santa Catarina.*** In: VIEIRA, Paulo Freire *etc. al.. Desenvolvimento Territorial Sustentável: subsídios para uma política de fomento.* Florianópolis: Secco, 2010.
- VIEIRA, P.H.; CUNHA, I.J. Repensando o Desenvolvimento Catarinense. Posfácio. In: VIEIRA, P.F. (Org). **A pequena produção e modelo catarinense de desenvolvimento.** 1.ed. Florianópolis: APED, 2002.
- VIEIRA, P.F.; RAUD, C.; MORAES, E.C. **Uma Estratégia de Ecodesenvolvimento para a Região Litorânea Sudeste-Sul do Brasil.** Disponível em: [http://www.cfh.ufsc.br/~aped/uma\\_estrategia\\_de\\_ecodesenvolvimento.html](http://www.cfh.ufsc.br/~aped/uma_estrategia_de_ecodesenvolvimento.html). Acesso em: 29 Ago.2011.
- VEBLEN, T.B. **A teoria da classe ociosa:** um estudo econômico das instituições. São Paulo: Pioneira, 1965. (1. ed. 1899).
- VERAS, D. **Madeira e Sangue.** São Paulo: Instituto Observatório Social, 2012. Disponível em: [http://www.observatoriosocial.org.br/arquivos\\_biblioteca/conteudo/1908er11\\_16a28.pdf](http://www.observatoriosocial.org.br/arquivos_biblioteca/conteudo/1908er11_16a28.pdf). Acesso em 03.Abr.2012.
- VERGARA, S.C.; CORRÊA, V.L.A. (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- VILLAS-BOAS, M.A. et al. **Uma visão prospectiva da relação escola/família./comunidade:** Criando parcerias para uma aprendizagem de sucesso. Lisboa: DAPP-ME, 2000.
- \_\_\_\_\_, M.A. **Escola e família:** Uma relação produtiva de aprendizagem em sociedades multiculturais. Lisboa: ESE João de Deus, 2001.
- ZIULKOSKI, P. Estudo da CNM contraria dados da FIRJAN sobre a situação fiscal dos municípios. In: Institucional. **Confederação Nacional de Municípios.** Disponível em: [http://www.cnm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=56&Itemid=164](http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=56&Itemid=164). Acesso em 03. Abr.2012.