

Antonio Marcos Gavazzoni

**SUSTENTABILIDADE, GOVERNANÇA E REFORMA NO  
ESTADO DE SANTA CATARINA: UM NOVO OLHAR PARA A  
GESTÃO DA SAÚDE**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutor em Direito.

Orientador: Professor Doutor Orides Mezzaroba

Florianópolis  
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Gavazzoni, Antonio Marcos

SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA NA REFORMA NO ESTADO DE  
SANTA CATARINA: UM NOVO OLHAR PARA A GESTÃO DA SAÚDE /  
Antonio Marcos Gavazzoni ; orientador, Orides Mezzaroba -  
Florianópolis, SC, 2014.

219 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-  
Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Sustentabilidade. 3. Governança Pública.  
4. Reforma do Estado. 5. Direito à Saúde. I. Mezzaroba,  
Orides . II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA**

Centro de Ciências Jurídicas  
Programa de Pós-Graduação em Direito

Campus Universitário Reitor: João Góes Filho, Florianópolis  
Bairro: Trindade - caixa postal: 476  
88020-900 Florianópolis, Estado de Santa Catarina  
Fone (48) 3721-9287, fax (48): 3721-5752

**Sustentabilidade, governança e reforma no Estado de  
Santa Catarina: um novo olhar para a gestão da saúde**

**ANTONIO MARCOS GAVAZZONI**

Esta tese foi julgada e aprovada em sua forma final pelo  
Orientador e pelos demais membros da Banca  
Examinadora, composta pelos seguintes membros:

  
**Prof. Dr. Orides Mezzaroba**

UFSC – Orientador

  
**Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro**

UNOESC – Membro

  
**Prof. Dr. Alexandre Moraes da Rosa**

UNIVALI – Membro

  
**Prof. Dr. Cláudio Eduardo Régis de  
Figueiredo e Silva**

ESMESC – Membro

  
**Prof. Dr. Luis Carlos Cancellier de  
Olivo**

UFSC – Membro

  
**Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel**

Coordenador do PPGD

Florianópolis, 28 de maio de 2014.



## AGRADECIMENTOS

Inicialmente é preciso destacar que este trabalho não é resultado apenas de um esforço individual, ele nasce de significativas contribuições que recolhi durante minha trajetória profissional, acadêmica e como cidadão catarinense, ao conviver com pessoas e instituições que foram fundamentais a essa construção, tornando minha vida plena de sentido e transformando os esforços tão cansativos em passos necessários em direção à meta que estabeleci. É impossível dissociar a produção acadêmica da busca incessante pela melhoria da qualidade de vida do povo catarinense. Por esse motivo, articulando sustentabilidade com direito à saúde, pretendemos reavaliar o presente, pensando na melhoria do futuro do nosso Estado.

A vontade de encontrar maneiras de contribuir para um desenvolvimento social, ambiental e econômico sadio em Santa Catarina me fez empreender essa jornada, apoiado generosamente pelo meu orientador Professor Orides Mezzaroba, quem conheci ainda em 1993, no início de minha graduação em Direito, e no decorrer desses 21 anos de trajetória me apoiou significativamente, sempre com uma palavra de incentivo, de apoio e estímulo para vencer os desafios, a quem agradeço imensamente.

Agradeço também aos professores Luiz Carlos Cancellier, Cláudio Figueiredo e Matheus Felipe de Castro, pela imensa contribuição na evolução e aprimoramento deste trabalho. Aos professores do PPGD agradeço a partilha do saber e o estímulo para despertar meu interesse pelo conhecimento. Aos servidores do PPGD meu reconhecimento pelo interesse e disposição em colaborar.

Preciso homenagear, ainda, os amigos queridos que de uma forma ou de outra contribuíram com sua força e estímulo para que eu conseguisse completar este percurso, meu muito obrigado em especial ao Julio Marcellino, pela amizade e parceria.

Meu agradecimento e minha homenagem carinhosa aos amigos Alexandre Morais da Rosa, Márcio Staffen e Aline Gostinski pelas discussões valiosas sobre o conteúdo do mesmo, pela colaboração no levantamento de informações e pelo suporte no desenvolvimento desta tese.

Estendo meus agradecimentos aos funcionários e colegas de trabalho da CELESC, da Secretaria de Estado da Administração e da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, pela dedicação diária.



Consciente de que é impossível listar todos que de uma forma ou de outra me acrescentaram conhecimentos e experiências essenciais à forma de ver o mundo e nele atuar - particularmente em relação ao Direito e à Administração Pública - deixo meu agradecimento a todos com quem convivo e aprendo diariamente.

E por último um especial agradecimento aos meus filhos Lorenzo e Bianca e, à minha mulher Fabielle que incondicionalmente me apoia, ama e incentiva, e compreende a distância que o trabalho me impede de minimizar.





“Mercados colapsam. Prevalece a carência em meio à abundância. Caudais de demandas são desencadeados. Sistemas jurídicos não dão conta das situações de fato. As questões mais prementes provocam desdém. Cuidados médicos falham. Edifícios de racionalidade científica ruem. Governos tombam. Eleitores indecisos fogem. E tudo isso sem que a suscetibilidade das pessoas tenha qualquer coisa que ver com suas ações, ou suas ofensas com suas realizações, e ao mesmo tempo em que a realidade segue inalterada diante de nossos sentidos.”

(Ulrich Beck, 2010)



## RESUMO

A tese aqui apresentada busca demonstrar que a melhor alternativa para a reforma profunda e positiva que o Estado de Santa Catarina necessita é a aplicação dos princípios da Sustentabilidade através da Governança Pública. A Sustentabilidade ganhou importância mundial e constitui hoje uma meta planetária para garantir o futuro da espécie humana, deixou de ser uma alternativa e consolidou-se como o único caminho viável, devendo ser buscada em todos os níveis de governo e pensada nas diversas áreas do conhecimento. Analisando-se a atual situação do Estado Catarinense fica claro que uma mudança radical é necessária, por isso foram apresentadas várias sugestões e exemplos demonstrando na prática como podem ser aplicados os princípios sustentáveis, que encontram na Governança Pública o veículo perfeito para garantir e harmonizar a gestão pública com as necessidades sociais, ambientais e econômicas. Por fim, será realizado o estudo de caso do Plano de Gestão da Saúde realizado no Estado de Santa Catarina como forma de ratificar os argumentos da tese.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade. Governança Pública. Plano de Gestão da Saúde. Reforma de Estado.



## **ABSTRACT**

The thesis presented here intends to demonstrate that the best alternative to the profound and positive reform that the state of Santa Catarina needs and applying the principles of Sustainability through the public Governance. Sustainability has gained importance and today is a global target to ensure the future of the human species is no longer an alternative and established itself as the only viable path, and should be sought at all levels of government. Analyzing the current situation of the State of Santa Catarina is clear that a radical shift is required, so several suggestions and examples demonstrating in practice were presented as sustainable principles can be applied, lying in governance publishes the perfect vehicle to ensure and coordinate public management with social, environmental and economic needs. Finally the case study will be presented to the Health Management Plan as a means of demonstrating the arguments of the thesis and demonstrate in a practical way how to implement and simple to change and how the results are significant.

**Keywords:** Sustainability. Public Governance. Health Management Plan. Reform of Santa Catarina.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição original dos povos indígenas em SC .....	88
Tabela 2 – População Catarinense 2010 Por Macrorregião .....	88
Tabela 3 – Faixa Etária da População Catarinense .....	89
Tabela 4 – Projeção População/Mortalidade/Expectativa de Vida .....	89
Tabela 5 – População Urbana/Rural/Total Por Faixa Etária em 2010 ..	90
Tabela 6 – Distribuição Religiosa de Santa Catarina .....	94
Tabela 7 – Produto Interno Bruto do Estado de SC- 2009 .....	96
Tabela 8 – Valor Bruto Adicionado Catarinense. ....	97
Tabela 9 – Valor Bruto Adicionado Fiscal – 2012 .....	97
Tabela 10 – PIB Estados Brasileiros .....	98
Tabela 11 – Turistas em SC nos Meses de Janeiro e Fevereiro .....	100
Tabela 12 – Número de Presos X Número de Vagas .....	103
Tabela 13 – Frota Veicular Catarinense - 2012 .....	105





## SUMÁRIO

<b>1 Introdução .....</b>	<b>21</b>
<b>2 Fundamentos epistemológicos da sustentabilidade e do desenvolvimento .....</b>	<b>25</b>
2.1 Aspectos introdutórios .....	25
2.2 Gênese e Primeiros Passos: a sustentabilidade e suas origens .....	31
2.3 A construção do pensamento sustentável: Influenciadores do Pensamento Sustentável .....	40
2.4 A sustentabilidade e sua relação com o desenvolvimento econômico .....	46
2.5 A sustentabilidade e sua relação com o Direito.....	64
<b>3 Aspectos históricos, econômicos e sociais sobre o Estado de Santa Catarina .....</b>	<b>83</b>
3.1 Aspectos introdutórios.....	83
3.2 Considerações sobre a história e a geografia catarinense.....	84
3.3 Considerações sobre a população catarinense .....	88
3.4 Considerações sobre a economia do Estado de Santa Catarina.....	95
3.5 A prestação de serviços públicos básicos pelo poder público catarinense.....	101
<b>4 O conceito de governança e de gestão sustentável aplicados na reforma do Estado catarinense .....</b>	<b>111</b>
4.1 Aspectos introdutórios.....	111
4.2 A contribuição da Avaliação Ecológica do Milênio para a gestão sustentável .....	117
4.3 Fundamentação teórica do conceito de Governança e de Gestão Sustentável .....	120
4.4 A participação popular e a gestão sustentável.....	123
4.5 A aplicação dos princípios da sustentabilidade na reforma do Estado de Santa Catarina.....	127
4.6 Algumas experiências em que foram aplicados os conceitos de governança e sustentabilidade.....	138
<b>5 Plano de gestão da saúde Catarinense: Análise e construção de um modelo .....</b>	<b>145</b>
5.1 Aspectos introdutórios.....	145
5.2 Análise sobre o mercado da saúde catarinense .....	148
5.3 Análise sobre o modelo de gestão da saúde catarinense .....	151
5.4 A realidade de recursos humanos na gestão da saúde catarinense	155
5.5 A realidade do contexto de ativos no sistema de saúde catarinense .....	162
5.6 O modelo de gestão de gestão hospitalar catarinense .....	173



5.7 Aplicação de um modelo piloto para a gestão hospitalar catarinense .....	177
5.8 A estratégia de implementação do plano de gestão da saúde catarinense .....	182
<b>6 Conclusão .....</b>	<b>189</b>
<b>Referências.....</b>	<b>193</b>
<b>Anexo A - Tabela Municípios/População de Santa Catarina .....</b>	<b>213</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Buscar e aprimorar modos de desenvolvimento ecologicamente corretos, socialmente justos e economicamente viáveis aplicando os conceitos e critérios de sustentabilidade na gestão pública, promovendo uma governança democrática, acessível e sustentável no Estado de Santa Catarina é a base do paradigma aqui proposto, balizador no caso da gestão da saúde que será tratada na análise de caso ao final do trabalho. Apresentar-se-á subsídios para a aplicação da Sustentabilidade e da Governança na reforma do Estado Catarinense, com o intuito de garantir um futuro equilibrado e sustentável.

O objetivo deste trabalho é o de demonstrar que o Estado de Santa Catarina necessita de uma reforma profunda na área da saúde e que a melhor alternativa para atender as perspectivas futuras é a aplicação dos princípios da Sustentabilidade através da Governança Pública. Refletir sobre a mudança de paradigma no tocante ao equilíbrio da vida humana nos diversos aspectos, trazendo a Sustentabilidade e a Governança Pública como as melhores soluções para a resolução dos problemas atuais, e futuros também, enfrentados pelo Estado de Santa Catarina, através de uma retomada histórica da crise mundial e do relato de experiências bem sucedidas de Sustentabilidade e Governança no Brasil e no mundo, analisando-se por fim a experiência da Gestão da Saúde.

O fundamento deste estudo está em responder a seguinte pergunta: os princípios aplicados à concepção de sustentabilidade e de governança pública apresentam ou não elementos capazes de contribuir para a construção de um plano de gestão de saúde equilibrado e sustentável para o Estado de Santa Catarina?

O método de investigação a ser aplicado na presente pesquisa será o dedutivo. Os procedimentos a serem adotados na pesquisa serão o de análise bibliográfica, documental, textos legais e análise de caso concreto.

O trabalho está composto por quatro capítulos, sendo que o primeiro versará sobre as bases teóricas da Sustentabilidade, nas considerações iniciais será apresentada resumidamente a problemática da Sustentabilidade e da evolução do pensamento, sendo que no segundo item far-se-á um apanhado histórico do surgimento da consciência de meio ambiente e do próprio homem, quando e como o ser humano começou a interagir com o meio e estuda-lo, até chegar nos conceitos de Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade.

Na sequência serão lembrados os principais fatos e eventos históricos que influenciaram a construção das teorias da Sustentabilidade, a evolução dos conceitos e a ampliação das áreas de estudo envolvidas na formação dos princípios sustentáveis. Serão apresentadas as diversas dimensões da Sustentabilidade, as propostas de mudança no paradigma de pensamento atual e a real necessidade de ajustes na ética social. Finalizando o capítulo com a apresentação do envolvimento do Direito na garantia dos ideais sustentáveis, o teor das principais legislações sobre o assunto e os impactos dessas regulamentações no dia a dia das pessoas. Ficará visível a evolução da necessidade e urgência da mudança de pensamento e atitude referente à Sustentabilidade que deixa de ser tratada como alternativa simpática para tornar-se efetivamente o único caminho viável para manutenção da espécie humana na Terra.

No segundo capítulo contextualizar-se-á o tema no espaço, trazendo uma breve visão da situação atual do Estado de Santa Catarina através de dados colhidos no último censo do IBGE e interpretando-os na intenção de fazer projeções e traçar as perspectivas para os diversos setores da vida em sociedade em busca de um planejamento encabeçado pelo gestor público, explorando diversas áreas, problemas e perspectivas para o futuro. Os dados trazidos ao texto comprovarão a necessidade urgente de uma reforma profunda e servirão de base para as propostas de reforma sustentável do sistema. Nas considerações iniciais será feita uma breve introdução das razões do capítulo, seguida de uma análise da história e geografia catarinenses, duas importantes bases para o entendimento dos problemas enfrentados no Estado.

Após serão analisados os aspectos populacionais, como a demografia e a composição social. Na sequência será feita a abordagem da economia de Santa Catarina, estudando os diversos setores produtivos, o turismo e o índice de desenvolvimento humano. Depois serão analisados os serviços públicos disponíveis aos cidadãos, como educação, sistema carcerário, saneamento básico, trânsito e transporte público, segurança e saúde. Concluindo com uma análise da situação apresentada. Estarão disponíveis mapas, gráficos e tabelas para ilustrar de forma mais detalhada as informações colhidas, e proporcionar uma visão realista da situação enfrentada em Santa Catarina.

O terceiro capítulo tenciona criar perspectivas para a resolução dos problemas levantados no capítulo anterior através da aplicação da Governança Pública sob a ótica da Sustentabilidade. Tratar-se-á da Gestão Pública Sustentável e da Governança em Santa Catarina enriquecendo a discussão sobre as possibilidades de busca da

sustentabilidade ao nível de estado e municípios, valorizando a cultura e o desenvolvimento local e trazendo importantes casos bem sucedidos de gestão e ações sustentáveis.

Nas considerações iniciais serão resgatadas as ideias apresentadas nos capítulos anteriores conectando-as aos exemplos e propostas apresentadas neste. A Avaliação Ecossistêmica do Milênio será explorada tendo em vista que é uma das primeiras iniciativas a nível mundial de governança em prol da sustentabilidade. Em seguida a governança e gestão pública será trazida ao texto sendo abordada sua história, surgimento, objetivos, características e princípios norteadores. Após será explorada a participação popular como base da governança pública.

No próximo item serão apresentadas propostas de ações e intenções que visam sanar as deficiências e preparar o Estado catarinense para os desafios futuros, aplicando os princípios sustentáveis na perspectiva de reforma do Estado de Santa Catarina. Ao final do capítulo serão abordadas experiências de referência no Brasil e no mundo mostrando de forma prática as infinitas possibilidades de aplicação da governança e da sustentabilidade.

O quarto e último capítulo trata da análise de caso concreto e apresenta a proposta do Plano de Gestão da Saúde por ser um exemplo de como a aplicação dos princípios sustentáveis aliados à governança pública podem trazer reflexos positivos para o Estado, mostrando de forma prática como estruturar essas mudanças. Serão apresentados detalhes desde a concepção do projeto até os resultados obtidos com sua aplicação, baseados principalmente no relatório final do Plano de Gestão da Saúde apresentado ao governo do Estado de Santa Catarina em novembro de 2013 pela consultoria alemã Roland Berger Strategy Consultants.