

## ARRANJOS INSTITUCIONAIS: O Papel da Amavi no Desenvolvimento Regional do Alto Vale do Itajaí por Meio da Governança Ambiental e da Gestão Urbana

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.60.16000>

Submetido em: 22/5/2024

Aceito em: 27/8/2024

Publicado em: 15/10/2024

Anandra Gorges Martendal<sup>1</sup>, Ivonei José Wilhelm<sup>2</sup>,  
Cristiane Mansur de Moraes Souza<sup>3</sup>, Barbara Letícia de Castro Bortolli<sup>4</sup>,  
Gilberto Friedenreich dos Santos<sup>5</sup>

### RESUMO

Arranjos institucionais são estruturas e mecanismos estabelecidos para coordenar ações em uma organização ou sistema, proporcionando diretrizes para as tomadas de decisão, ações e interações entre seus membros. O arranjo institucional da Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí (Amavi) proporciona estruturas vitais para os municípios associados, atuando como elemento de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, o objetivo deste artigo foi analisar as atividades desempenhadas pela Amavi nas áreas de governança ambiental e gestão urbana, entre os anos de 2016 e 2022, vinculadas ao desenvolvimento regional do Alto Vale do Itajaí – SC. O estudo, de caráter qualitativo, baseou-se na análise de relatórios anuais da citada Associação. A pesquisa buscou as atividades da Amavi com foco na “governança ambiental” e “gestão urbana”. Essas atividades foram classificadas em categorias de acordo com a afinidade entre elas, e em seguida foram quantificadas as ocorrências de cada categoria ao longo dos anos. Na obtenção e interpretação dos dados dos relatórios, os tópicos de meio ambiente e saneamento foram identificados como atividades vinculadas à governança ambiental e o tópico planejamento urbano como atividade relacionada à gestão urbana. Assim, na temática de governança ambiental, o saneamento básico foi a atividade de maior preocupação. Na temática de gestão urbana, a categoria Plano Diretor ganhou evidência. Por fim, o estudo revela o compromisso da Amavi na busca da promoção do desenvolvimento regional, organizando e promovendo ações nas áreas de Governança Ambiental e Gestão Urbana no Alto Vale do Itajaí.

**Palavras-chave:** desenvolvimento regional; arranjos institucionais; governança ambiental; gestão urbana.

### INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS: THE ROLE OF AMAVI IN THE UPPER ITAJAÍ VALLEY REGIONAL DEVELOPMENT

### ABSTRACT

Institutional arrangements are structures and mechanisms established to coordinate actions in an organization or system, providing guidelines for decision-making, actions and interactions between its members. The Alto Vale do Itajaí Municipalities Association (Amavi) institutional arrangement provides vital structures for the member municipalities, acting as an element of territorial development. With this in mind, the aim of this article was to analyse the activities carried out by Amavi in the areas of environmental governance and urban management between 2016 and 2022, which were linked to the regional development of the Alto Vale do Itajaí – SC. The qualitative research was

<sup>1</sup> Universidade Regional de Blumenau – FURB. Blumenau/SC, Brasil. Instituto Federal Catarinense – IFC. Blumenau/SC, Brasil. <https://orcid.org/0009-0000-8452-1353>

<sup>2</sup> Universidade Regional de Blumenau – FURB. Blumenau/SC, Brasil. <https://orcid.org/0009-0006-0934-1452>

<sup>3</sup> Universidade Regional de Blumenau – FURB. Blumenau/SC, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-4586-7471>

<sup>4</sup> Universidade Regional de Blumenau – FURB. Blumenau/SC, Brasil. <https://orcid.org/0009-0009-2059-8162>

<sup>5</sup> Universidade Regional de Blumenau – FURB. Blumenau/SC, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-6021-8966>

based on analysing the Association's annual reports. The research looked for activities focused on "environmental governance" and "urban management". These activities were classified into categories according to their affinity, and then the occurrences of each category over the years were quantified. In obtaining and interpreting the data from the reports, the environment and sanitation topics were identified as activities linked to environmental governance and the urban planning topic as an activity related to urban management. Thus, in the environmental governance theme, basic sanitation was the activity of greatest concern. In the urban management theme, the masterplan category gained prominence. Finally, the study reveals Amavi's commitment to promoting regional development by organizing and promoting actions in the areas of environmental governance and urban management in the Alto Vale do Itajaí.

**Keywords:** regional development; institutional arrangements; environmental governance; urban management.

## INTRODUÇÃO

O Vale do Itajaí, em Santa Catarina, divide-se em três sub-regiões: Alto Vale, Médio Vale e Baixo Vale. A microrregião do Alto Vale do Itajaí contempla 28 municípios e tem como principal destaque o município de Rio do Sul. Neste município confluem os Rios Itajaí do Oeste e Itajaí do Sul, dando origem ao rio mais importante da Bacia Hidrográfica do Vale do Itajaí, o Rio Itajaí-açu, que tem aproximadamente 190 km de extensão. A caracterização topográfica do curso fluvial se traduz em uma acentuada irregularidade em suas linhas longitudinais, tendo perfil de cursos sinuosos, pontuados por numerosas áreas de corredeiras (Espíndola; Nodari, 2013).

O Alto Vale do Itajaí abrange o maior número de municípios da mesorregião e tem a mais extensa área territorial. Sua topografia é predominantemente influenciada pela presença da Serra Geral, pelos Patamares do Alto Rio Itajaí e pela Serra da Boa Vista e dos Faxinais. Nas elevações mais pronunciadas os rios esculpiram profundamente a paisagem, com vales estreitos e íngremes, intercalados por áreas ligeiramente planas (Dallacorte, 1998). Desde a colonização, no final do século 19, os cursos d'água serviram de caminho natural para a ocupação do interior do vale, construindo no entorno dos leitos ferrovias e posteriormente rodovias. A ocupação humana deu-se nas partes planas, em sua maioria nas planícies de inundação. O fenômeno natural das cheias passou a interferir decisivamente na estrutura e na vida das cidades (Schult; Pinheiro, 2003).

Como em grande parte do Brasil, as áreas centrais mais suscetíveis de toda a mesorregião tornaram-se supervalorizadas, por receberem infraestrutura, serviços públicos e pelo processo de verticalização. Na contramão desse processo as periferias expandiram-se precariamente, resultado de um modelo socioespacial de exclusão e especulação, com ocupação irregular em áreas frágeis ao longo de cursos d'água e encostas (Schult; Pinheiro, 2003). O processo de ocupação de áreas suscetíveis às enchentes e o processo de urbanização sem planejamento, entre outros fatores, resultaram em diversos problemas socioambientais. Dessa forma, requerendo um esforço em conjunto dos municípios, no Alto Vale do Itajaí, a criação da Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí (Amavi) teve e ainda tem como objetivo a organização, planejamento e ações com seus pares para um desenvolvimento regional sustentável.

A atuação da Amavi assume um papel importante por reunir demandas dos municípios associados ao planejar atividades de cunho político-representativo, técnico, científico, cultural e social, na defesa dos interesses dos municípios (Estatuto Amavi, 2023). A Associação foi

constituída em 7 de novembro de 1964, por prefeitos dos municípios do Alto Vale com o objetivo de integrar seus pares na promoção de um desenvolvimento regional, buscando por soluções em conjunto para problemas comuns. Atualmente o Alto Vale contempla 28 municípios, apresentando uma população de aproximadamente 320 mil habitantes. A população dos municípios que fazem parte da Amavi é pequena em sua maioria. Apenas três municípios têm mais de 20 mil habitantes, com Rio do Sul sendo o maior, com mais de 72 mil habitantes. A Amavi, como arranjo institucional, proporciona estruturas vitais para os municípios, sendo inviável a manutenção dessas estruturas de forma individualizada por eles, diante dos custos envolvidos e pode ser compreendida como elemento de desenvolvimento territorial (Staloch; De Oliveira Rocha, 2023).

Logo, o objetivo da presente pesquisa consiste em descrever o papel da Amavi no sentido de contribuir para o desenvolvimento regional do território por ela abrangido. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa com dados obtidos em fontes secundárias, a partir de relatórios anuais de atividades, que contemplam o período de 2016 até 2022 e publicados no *site* oficial da Amavi. Os documentos analisados reportam as atividades desenvolvidas pela Amavi nos municípios que fazem parte da Associação. A pesquisa qualitativa pode adotar várias posturas e métodos, incluindo observação, entrevistas, questionários e análise de documentos. Este tipo de pesquisa busca entender fenômenos dentro de seus próprios contextos específicos, assim o papel do pesquisador é obter um panorama profundo e holístico do contexto em estudo (Gray, 2012).

Para esta pesquisa foram analisadas as atividades referentes às temáticas de governança ambiental e gestão urbana. Nos relatórios, que apresentam diversos temas, foram identificados os seguintes tópicos como referentes às temáticas de interesse desta pesquisa: meio ambiente e saneamento como atividades relacionadas à governança ambiental e planejamento urbano como atividades relacionadas à gestão urbana. Após categorizar as atividades correlatas a cada temática, foram analisadas as atividades mais relevantes, estabelecendo-se a sua conexão com a base teórica exposta no corpo do artigo. Desta forma, o artigo buscou descrever as atividades desempenhadas pela Amavi nas áreas de Governança Ambiental e Gestão Urbana, entre os anos de 2016 e 2022, na região de abrangência da Associação e que estão inter-relacionadas ao desenvolvimento regional do Alto Vale do Itajaí.

O artigo foi organizado em oito partes. A primeira delas compreende esta introdução, seguida da revisão de literatura, que aborda os temas desenvolvimento regional e arranjos institucionais e Governança Ambiental e Gestão Urbana. Em seguida é apresentada a caracterização do estudo de caso: o Alto Vale do Itajaí e o modelo de ocupação do território, bem como um tópico que descreve a Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí – Amavi. A quarta parte traz a metodologia. Na sequência estão os resultados e discussão: análise dos relatórios técnicos – governança ambiental, gestão urbana e suas inter-relações com o desenvolvimento regional. As considerações finais são a penúltima parte do texto, que é encerrado com as referências que embasaram este artigo.

## REVISÃO DE LITERATURA

Neste tópico serão exploradas referências que tratam dos assuntos: desenvolvimento regional e arranjos institucionais e governança ambiental e gestão urbana.

---

## Desenvolvimento regional e arranjos institucionais

É vasta a literatura existente sobre o fenômeno desenvolvimento – sobre o que é, como e por que ocorre, como pode e se pode ser medido. São variadas também as abordagens para tratar do tema, desde aquelas relacionadas às áreas do conhecimento – Economia, Geografia, Sociologia, História, até aquelas relacionadas às escalas territoriais – continental, nacional, regional, local. Nenhuma abordagem sozinha, contudo, será capaz de descrever este tema complexo chamado desenvolvimento (Bellingieri, 2017). A origem do desenvolvimento contemporâneo no campo teórico remonta à fase do mercantilismo, e aos pensadores clássicos, como Adam Smith, que entendiam o crescimento e o desenvolvimento como sinônimos. Karl Marx e John Maynard Keynes foram os primeiros a contribuir com a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento (Brum, 2002).

O conceito de desenvolvimento passou por diversas modificações ao longo dos anos. Após a crise econômica de 1930, a Segunda Guerra Mundial e o discurso de posse de Harry Truman, o desenvolvimento passou a ser encarado como conceito ideológico. Os países foram divididos entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. Assim, o desenvolvimento passou a ser determinado pela industrialização, e era sinônimo de crescimento econômico, medido pelo PIB *per capita* (Latouche, 2000). A partir da década de 60 do século 20 surgiu uma abordagem que considerava a qualidade de vida na análise (Oliveira, 2018) e os indicadores sociais passaram a compor o conceito (Bellingieri, 2017). No final da década de 60 e início da década de 70 a emergência da problemática ambiental fez surgir o ecodesenvolvimento, que pressupunha a estagnação voluntária do crescimento econômico como forma de preservar os recursos ambientais. Sem aceitação, este conceito modificou-se e na década de 80 instaurou-se o paradigma de desenvolvimento sustentável, que recomendava o crescimento econômico como forma de reduzir a pobreza e os problemas ambientais (Sachs, 2000).

Após um período de esquecimento, provocado pelo declínio do sistema financeiro internacional, das recessões com inflação, das crises de petróleo e da dívida externa, a temática desenvolvimento voltou a ser discutida na América Latina na década de 90 (Sunkel, 2001). A ideia de desenvolvimento endógeno reconduziu o tema à discussão na década de 90 e anos 2000. A valorização do local e dos seus atores, o protagonismo das cidades e o desenvolvimento de baixo para cima fizeram o contraponto dos debates sobre a concepção até então vigente de que o desenvolvimento se daria de cima para baixo. Cabe lembrar que o desenvolvimento local/regional não é sinônimo de desenvolvimento municipal. O desenvolvimento local/regional não se refere a uma escala geográfica determinada, mas sim a um território socialmente construído (Bellingieri, 2017).

Para Clemente e Higachi (2000), o desenvolvimento regional é entendido como a elevação do nível de vida da população, tendo por base o desenvolvimento autossustentado, no qual as riquezas da região, juntamente com o fator humano, seus costumes, culturas e práticas adaptam a economia às particularidades daquela região. Nos processos de desenvolvimento regional endógeno os atores da própria localidade controlam o processo de transformação local, visando a aumentar o bem-estar da comunidade da qual fazem parte ao aproveitarem o potencial existente em seu território (Vázquez Barquero, 2001), o que leva à percepção de que o conjunto de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais regionais constitui o ponto de partida para o desenvolvimento de uma comunidade (Xavier *et al.*, 2013).

Segundo Furtado (1983), não basta considerar o nível de renda *per capita* de um país, é preciso considerar como essa renda é distribuída e se essa distribuição é capaz de gerar melhorias na qualidade de vida e bem-estar geral da população, ou seja, para que haja desenvolvimento é necessário que as estruturas produtivas se modifiquem, que os recursos produtivos sejam alocados de forma diferente e que essa nova configuração culmine na ampliação da qualidade de vida da população daquele país. Sendo assim, o conceito de desenvolvimento é entendido como algo mais amplo do que apenas o crescimento econômico, ele deve contemplar também aspectos sociais e institucionais. O desenvolvimento regional constitui um processo de transformação social, econômica, cultural e política (Theis *et al.*, 2022).

Convergindo em direção ao desenvolvimento regional encontram-se os arranjos institucionais. Desde a segunda metade do século 20 as transformações sociais, a globalização e as crises internacionais forçaram o Estado a encarar as novas demandas em torno da gestão pública (Lotta; Vaz, 2015). Destacam-se nesse contexto a necessidade de otimização do uso de recursos públicos, a demanda pela ampliação da oferta de serviços públicos e as pressões por mais transparência e participação social (Vaz, 2006). O Estado precisou trazer à agenda questões sensíveis sobre seu papel, seu tamanho e suas relações com a sociedade (Lotta; Vaz, 2015).

A integração econômica, resultado da globalização, acabou ditando as regras dos sistemas produtivos e financeiros, bem como dos mercados de bens e serviços; as regiões tiveram de se reinventar para sobreviver e a competitividade e a inovação trouxeram novos métodos de produção e gestão. Essa reinvenção incentivou a participação das comunidades no debate sobre o desenvolvimento regional/local (Theis *et al.*, 2022). Nesse sentido, os arranjos institucionais têm figurado como uma alternativa viável para atender às novas demandas da sociedade em relação ao Estado.

Os arranjos institucionais referem-se às estruturas e mecanismos estabelecidos para governar e coordenar ações dentro de uma organização ou sistema, proporcionando diretrizes claras para as tomadas de decisão, ações e interações entre seus membros. Além disso, eles determinam como as responsabilidades são atribuídas, como os recursos são alocados e de que forma as relações de poder são estruturadas. Esses arranjos podem variar significativamente de uma situação para outra, dependendo de fatores como cultura organizacional, tamanho, setor de atuação e objetivos específicos. Alguns exemplos comuns de arranjos institucionais incluem estruturas de governança, comitês, associações, sistemas de gestão e políticas internas. Os arranjos institucionais têm buscado promover o envolvimento e a coordenação horizontal entre os setores de políticas e a coordenação vertical entre os entes federativos ou com outras organizações ou sociedades (Lotta; Vaz, 2015).

Os arranjos institucionais buscam reunir e promover o envolvimento dos diversos atores e entes no processo decisório, na introdução e na avaliação de políticas públicas, para que estas possam gerar resultados satisfatórios em diferentes localidades. A própria Constituição Federal do Brasil menciona a importância da participação social, capaz de construir espaços de participação direta dos cidadãos nas decisões que os envolvem e cita os conselhos, as conferências, as audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos como mecanismos possibilitadores dessa participação. Todos esses mecanismos levam a uma maior participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas, estreitando a relação Estado-sociedade. Os arranjos institucionais são um componente importante dessa relação, pois é justamente nesse espaço que acontece a participação da sociedade nas políticas públicas (Lotta; Vaz, 2015).

Dentro dos arranjos institucionais há espaço para a participação da sociedade nas negociações e construção de políticas públicas. Conforme Jacobi (2023), os arranjos institucionais potencializam o engajamento individual e comunitário. A partir dessa interação entre pessoas e grupos acontecem as trocas de conhecimentos, cria-se um ambiente de confiança, reciprocidade, cooperação e trabalho em rede, além da experimentação, inovação e aprendizagem constante, compartilhada e retroalimentada. Por isso, a governança de políticas públicas deve dialogar com um amplo conjunto de interesses e perspectivas. Ela deve envolver múltiplos atores de diferentes níveis, em especial aqueles que serão atingidos pelas decisões tomadas. O processo de governança está presente nessas estruturas. Nelas os atores sociais se envolvem em prol de objetivos como a governança ambiental e gestão urbana, temas cada vez mais presentes nos debates sobre o desenvolvimento, buscando atender às demandas da sociedade junto ao Estado.

### **A governança ambiental e a gestão urbana**

Os arranjos institucionais podem atuar como promotores da governança ambiental e da gestão urbana, na medida em que possibilitam, aos grupos sociais envolvidos naquele território, a defesa dos seus interesses. Importante salientar que os diversos grupos de atores envolvidos apresentam interesses, por vezes, conflitantes, e possuem uma relação desigual na escala de poder e de tomada de decisão. Olhar para além do ambiente físico permite ver o território como unidade de planejamento, compreender as relações entre as transformações territoriais, suas diferentes escalas, o arcabouço político-administrativo e burocrático vigente, os diferentes projetos, as perspectivas e valores quanto ao acesso à água e a estrutura de poder na tomada de decisão (Empinotti *et al.*, 2021). Esse olhar diferenciado sobre o território permite colocar em cena as temáticas da gestão urbana e da governança ambiental.

Conforme Jacobi e Sinisgalli (2012), a governança ambiental envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente, por meio das organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta. Ela representa um campo de disputa no estabelecimento de limites mínimos para a conservação do capital natural e para a promoção da justiça social (De Freitas *et al.*, 2021). Para Moura e Bezerra (2016) a governança ambiental envolve questões político-institucionais de tomada de decisão e as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e instituição de políticas públicas. Ela envolve a articulação e a cooperação entre atores sociais e políticos, arranjos institucionais e mecanismos de união de interesses.

No Brasil, o debate sobre o desenvolvimento sustentável como um paradigma a ser seguido remonta à década de 90, na Rio-92. A Rio+20 reacendeu o debate indicando avanços naquilo que vem sendo denominado como governança ambiental (Moura; Bezerra, 2016). O assunto foi um dos carros-chefe das discussões da Conferência, com o intuito de promover e acelerar a transição para sociedades sustentáveis, apostando na definição de novos espaços institucionais e processos decisórios compartilhados (Jacobi; Sinisgalli, 2012). Após as duas Conferências, alguns avanços podem ser apontados, como os Conselhos Ambientais, nos quais a sociedade civil está representada e as ONGs que pressionam o Legislativo e o Executivo a avançarem na agenda ambiental. Além disso, o acesso à informação está melhorando, o sistema

legal possui meios para punir crimes ambientais e os Ministérios Públicos Federal e Municipais têm sido observadores atentos de práticas ambientais ilegais (Moura; Bezerra, 2016).

A estrutura da governança ambiental do Brasil é definida pela Lei 6.938/1981, da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – que prevê uma vasta rede de conselhos estaduais e municipais e comitês temáticos, como os de bacias hidrográficas e de unidades de conservação. A falta de estrutura dos governos estaduais e municipais, porém, gera obstáculos para a adoção efetiva da PNMA e do Sisnama, com prejuízos para a sociedade e o meio ambiente (Moura; Bezerra, 2016). Os avanços no que se refere aos dispositivos institucionais são inegáveis, contudo a face mais visível da política ambiental é o licenciamento ambiental e a fiscalização por meio de medidas punitivas. Outros instrumentos como a avaliação ambiental estratégica, avaliação das bacias hidrográficas, zoneamento ecológico-econômico e planejamento biorregional, que poderiam contribuir para o planejamento ambiental integrado, não fazem parte da cultura predominante do setor (Moura; Bezerra, 2016).

A partir da discussão de governança e de processos decisórios, é possível abordar a gestão urbana, a qual desempenha um papel fundamental na melhoria e adaptação das cidades. Num país de dimensões continentais como o Brasil, com diversas realidades geográficas e sociais, faz-se necessário elaborar, aplicar e avaliar, com frequência, instrumentos que possibilitem a organização e o desenvolvimento de cada lugar. A gestão urbana abrange diversas áreas, desde o planejamento urbano até a promoção da mobilidade sustentável, garantia de moradia acessível, preservação ambiental, envolvimento comunitário e fomento ao desenvolvimento econômico. O cerne da gestão urbana reside em encontrar um equilíbrio harmonioso entre esses elementos, impulsionando o desenvolvimento das áreas urbanas e atendendo às necessidades em constante evolução da dinâmica urbana.

Neste sentido, o Plano Diretor é uma ferramenta essencial para a gestão urbana, porém, “apesar da sua relevância e obrigatoriedade para cidades com mais de 20.000 habitantes, na prática presencia-se, em muitos municípios, a dificuldade da sua implementação e de articulação das diretrizes propostas com o desenvolvimento local” (Melo Bernardes; Esdras Leite, 2021, p. 41). A elaboração do Plano Diretor está prevista no Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001 – e deve ser feita pelo governo municipal em parceria com toda a população. A revisão do Plano Diretor deve acontecer a cada 10 anos (Brasil, 2001). O Plano Diretor caracteriza-se como um instrumento valioso no planejamento estratégico, ele “[...] representa o principal elo entre planejamento e gestão. É ele quem deve orientar as ações da gestão, a partir das discussões e deliberações realizadas durante o processo de planejamento” (Saboya, 2007, p. 37).

O Plano Diretor assume a competência de estabelecer diretrizes, metas e políticas acerca do desenvolvimento dos municípios, no que tange desde o uso do solo até a infraestrutura, transporte, meio ambiente e qualidade de vida. Sua importância transcende a esfera técnica, impactando diretamente a vida das pessoas e a dinâmica das cidades. Ele contribui para a criação de espaços urbanos mais eficientes e sustentáveis, no presente e para o futuro. O Plano Diretor deve contar com a participação de diversos atores (Frey, 2003), dado que o próprio conceito de governança urbana enfatiza a importância de mobilizar o conhecimento da sociedade em prol da melhoria da administração pública e de processos decisórios locais (Putnam, 2001; Scherer-Warren, 1999; Castells, 1999). Essa perspectiva reconhece que a qualidade de vida nas cidades não recai exclusivamente sobre o governo, mas é uma responsabilidade compartilhada por todas as organizações e cidadãos que constituem o tecido institucional e social da cidade.

---

A integração entre pesquisadores, graduados, classes profissionais e entidades como Associações de Municípios leva a um desenvolvimento positivo (Staloch; De Oliveira Rocha, 2023). A inserção de múltiplos atores políticos no contexto da gestão urbana é essencial para atender às necessidades locais de maneira eficaz e evitar abordagens baseadas em soluções pré-fabricadas. A construção de mecanismos de governança regional, sejam eles redes, fóruns ou consórcios, implica o equacionamento das soluções de cooperação em relação aos custos transacionais enfrentados pelos atores individuais (Santana-Chaves *et al.*, 2021). Conforme argumentado por Milton Santos (2000), cada lugar possui características específicas que demandam políticas públicas adaptadas às suas realidades. Nesse sentido, a gestão urbana necessita reconhecer a diversidade de atores envolvidos e seus devidos papéis e graus de participação, levando em consideração suas distintas perspectivas, interesses e posições na escala de poder. Isso implica promover um diálogo contínuo, com intuito de construir consensos e enfrentar desafios que envolvem o desenvolvimento urbano (Santos, 2000).

A efetividade da governança depende, de um lado, de um arranjo institucional que inclua os principais *stakeholders*, governos e agências municipais, estaduais e federais, lideranças do setor privado e da sociedade civil organizada. E por outro lado, depende das oportunidades dadas aos diferentes atores para expressar seus pontos de vista e preocupações e, de fato, influenciar no processo colaborativo pela busca de interesses comuns. A efetividade da governança depende, ainda, das competências atribuídas às instituições de governança para conceber e colocar em prática políticas públicas relevantes para a região (Santana-Chaves *et al.*, 2021). Dessa maneira, o envolvimento dos diversos atores e entes no processo de tomada de decisão, levando em conta as relações desiguais de poder nesse processo, os conflitos e os consensos, certamente impactará no processo de desenvolvimento regional do território.

## CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO: O ALTO VALE DO ITAJAÍ E O MODELO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO

O Estado de Santa Catarina tem uma população absoluta de aproximadamente 7,6 milhões de habitantes, de acordo com o último Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2022, sendo composto por um total de 295 municípios. Essa população está distribuída nas seis mesorregiões do Estado, a saber: Vale do Itajaí, Grande Florianópolis, Região Norte, Região Sul, Região Oeste e Região Serrana. O território catarinense é relativamente pequeno, representando aproximadamente 1% do território nacional. O relevo do Estado é caracterizado por uma grande diversidade topográfica. As Serras Geral e do Mar são importantes cadeias montanhosas que cortam o Estado e têm papel fundamental na distribuição e orientação das águas dos rios, sendo responsáveis por originar as duas vertentes do estado: a Vertente do Interior e a Vertente do Atlântico.

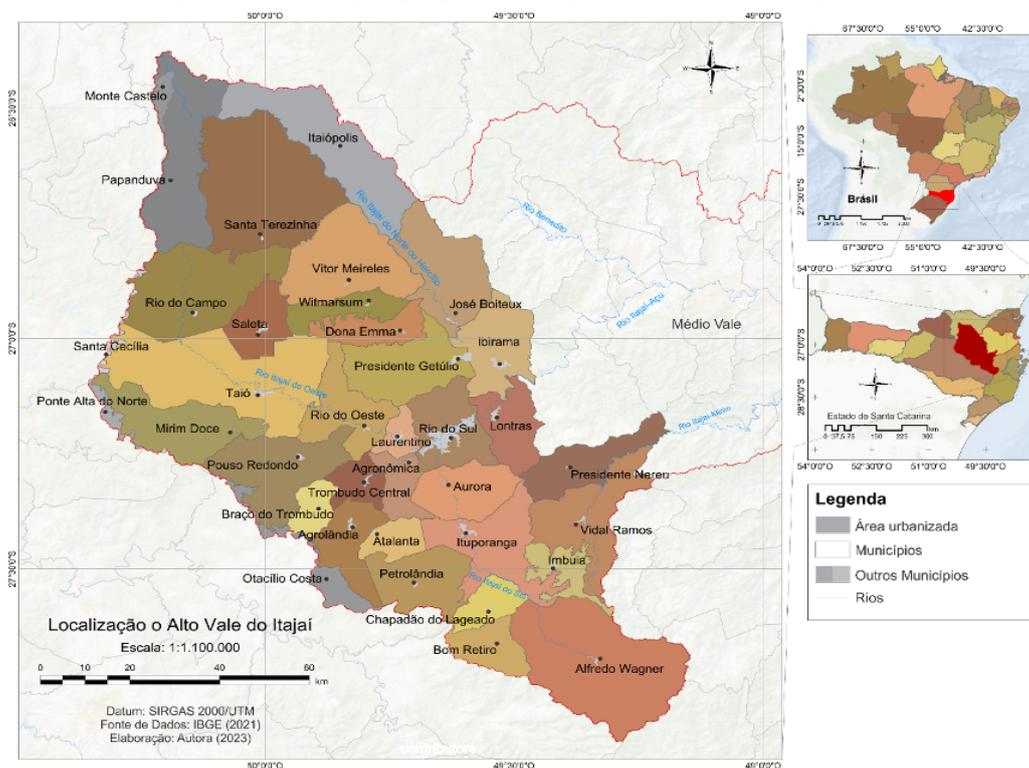
Na Vertente do Atlântico verifica-se a densidade demográfica mais significativa do Estado e “cujas águas correm em direção ao Oceano Atlântico e abastecem cerca de 65% da população catarinense. Nela se formam 12 bacias hidrográficas, cuja drenagem atinge 35.298 km<sup>2</sup>, ou seja, 37% do território do Estado” (Santa Catarina, 2008, p. 24). O destaque fica para a bacia do Vale do Rio Itajaí, a maior de Santa Catarina. O mais volumoso curso d’água desta bacia é o Itajaí-açu, que tem os rios Itajaí do Norte, Itajaí do Oeste e Itajaí do Sul como principais afluentes (Reis; Almeida; Bueno, 2018). Nesta bacia estão localizados 54 municípios (Santa Catarina, 2014). Os rios esculpiram profundamente a paisagem, terminando em vales estreitos e íngremes, interca-

lados por áreas ligeiramente planas (Dallacorte, 1998). Na mesorregião destacam-se cidades como Blumenau, Itajaí, Balneário Camboriú, Brusque, Jaraguá do Sul, Rio do Sul e Navegantes como alguns dos principais centros urbanos.

A bacia do Vale do Rio Itajaí divide-se em três sub-regiões: o Alto Vale do Itajaí, com 28 municípios, tem como principal destaque a cidade de Rio do Sul; o Médio Vale, composto por 14 municípios, tem Blumenau como sua principal referência; o Baixo Vale do Itajaí, com 12 municípios, tem como destaques os municípios de Balneário Camboriú, Itajaí, Itapema e Navegantes. Esta bacia abriga “1.508.627 habitantes (IBGE, 2019) [...] e tem longo histórico de registro de desastres naturais” (Jansen, 2020, p. 106). Podemos destacar que a vegetação original de todo o Vale do Itajaí e sua Bacia Hidrográfica foi intensamente explorada, em geral para fins comerciais. Sendo assim, a ação antrópica teve papel decisivo no processo de transformação superficial da paisagem. Neste artigo, o recorte de interesse consiste na região denominada Alto Vale do Itajaí.

O modelo de ocupação do território do Alto Vale do Itajaí foi baseado no curso do Rio Itajaí-açu e seus afluentes. Desde a colonização, no final do século 19, o Rio foi o caminho natural para o interior, ao longo do seu leito foram construídas ferrovias e posteriormente rodovias. A ocupação humana deu-se nas partes planas, em sua maioria nas planícies de inundação. Logo, o fenômeno natural das cheias passou a interferir decisivamente na estrutura e na vida das cidades (Schult; Pinheiro, 2003). A velocidade do processo de urbanização no século 20 fez com que as planícies de inundação e o leito secundário do Rio fossem ocupados ao longo da Bacia do Itajaí, denotando um reflexo do processo que acontecia em todo o Brasil. Nas décadas de 60 e 70 as cidades-polo da bacia, Blumenau e Rio do Sul, foram intensamente urbanizadas e registraram taxas de crescimento populacional sem precedentes (Schult; Pinheiro, 2003).

Figura 1 – Localização geográfica da região do Alto Vale do Itajaí – SC



Fonte: Nemetz (2023).

Assim como no restante do Brasil, na Bacia do Itajaí as áreas centrais ficaram superverticalizadas, por receberem infraestrutura, serviços públicos e pelo processo de verticalização. Já as periferias tiveram expansão precária, resultante de um modelo socioespacial de exclusão e especulação, no qual as áreas centrais se localizavam em áreas inundáveis e nas periferias havia ocupação precária e irregular em áreas frágeis ao logo de cursos d'água e encostas (Schult; Pinheiro, 2003). O crescimento rápido e sem planejamento ocupou áreas ambientalmente frágeis. Faixas marginais de córregos foram modificadas por meio de tubulações, aterros, desmatamento e poluição. Este padrão de uso e ocupação determinou a configuração urbana dos municípios, que se deu baseada em interesses particulares e sem a intervenção do Estado no planejamento (Schult; Pinheiro, 2003).

O município de Blumenau, por exemplo, teve seu primeiro Plano Diretor aprovado em 1977 e Rio do Sul em 1995, ou seja, após os períodos de intensa urbanização. Dado o modelo de ocupação, o fenômeno das enchentes acaba por promover uma força externa, que pressiona o poder público a agir no sentido de estruturar o planejamento urbano. Como medidas estruturais pode-se citar a construção das barragens Oeste (Taió), Sul (Ituporanga) e Norte (José Boiteux). E como medidas não estruturais, pode-se citar os sistemas de alerta, a estruturação da defesa civil nos municípios e a elaboração de cartas-enchente (Schult; Pinheiro, 2003). Nesse sentido, a atuação da Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí (Amavi), assume papel considerável ao reunir demandas dos municípios associados para planejar atividades de cunho político-representativo, técnico, científico, cultural e social, na defesa dos interesses dos municípios (Estatuto Amavi, 2023).

## A ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO ITAJAÍ – AMAVI

Na década de 60 os governantes dos municípios que compunham a região do Alto Vale do Itajaí perceberam que a colaboração mútua representativa poderia ser um meio eficiente no enfrentamento de questões de ordens estruturais, organizacionais, sociais, econômicas e administrativas. Eles tinham “[...] recursos escassos e enfrentavam isoladamente problemas complexos” (Amavi, 2023). Então, em 7 de novembro de 1964, 20 prefeitos dos municípios do Alto Vale constituíram a entidade que representaria seus membros, Com o objetivo de integrar seus pares na promoção de um desenvolvimento regional, buscando por soluções em conjunto para problemas que se apresentavam de forma geral. A transcrição da ata de reunião do Conselho Plenário da Câmara Junior daquela data revela os objetivos norteadores da criação da entidade: congregar, unir, discutir, resolver, treinar, relacionar, divulgar, enfim, fazer um trabalho conjunto pelos municípios da região (Amavi, 2023).

Na época, a Associação foi constituída pelos municípios de: Agrolândia, Agronômica, Aurora, Dona Emma, Ibirama, Imbuia, Ituporanga, Laurentino, Lontras, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Saleté, Taió, Trombudo Central e Witmarsum. Atualmente, 28 municípios integram o arranjo institucional da Amavi, somando-se àqueles da fundação: Atalanta, Braço do Trombudo, Chapadão do Lageado, José Boiteux, Mirim Doce, Santa Terezinha, Vidal Ramos e Vitor Meireles. A maioria dos municípios é de pequeno porte, somente três deles têm mais de 20 mil habitantes, sendo Rio do Sul o polo urbano e econômico da região, com 72.587 habitantes, seguido por Ituporanga, com 26.525 habitantes, e Presidente Getúlio, com 20.010 habitantes. Dos demais, seis têm entre 10

e 20 mil habitantes e os outros têm menos de 10 mil. Ao todo a região tem aproximadamente 320 mil habitantes.

A agricultura é a base econômica de 16 municípios associados. Em 12 deles a indústria figura como principal fonte da economia. Em 15 dos 28 municípios associados a maior parte da população está localizada na área rural. Estes municípios enfrentaram uma série de desafios, incluindo a falta de recursos para investimentos em áreas como educação, saúde, infraestrutura e agricultura. Como resposta para essas necessidades foi estabelecida uma abordagem colaborativa em busca de soluções conjuntas. A Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí representa um arranjo institucional influente no cenário regional, destacando-se por sua capacidade de coordenar e articular interesses entre os municípios membros, na busca por atender às prioridades do Vale do Itajaí. Nesse contexto, é essencial compreender mais profundamente o que significa ser um arranjo institucional e como a Amavi desempenha esse papel fundamental.

O conceito de arranjo institucional refere-se à estrutura organizacional que permite que diferentes entidades possam coordenar suas ações para atingir objetivos mútuos. No caso da Amavi, esse arranjo lida com os desafios que os municípios membros enfrentam, promovendo colaboração para as tomadas de decisão conjuntas, contribuindo para a construção de soluções adequadas às necessidades específicas da região. As atividades da Associação são desenvolvidas por meio de áreas técnicas, divididas pela própria Amavi em 14 núcleos: assistência social; comunicação social; contabilidade e controle interno; cultura e turismo; educação e esporte; arquitetura e engenharia; assessoria jurídica; meio ambiente; gestão da movimentação econômica; planejamento territorial; relações institucionais; secretaria executiva; tecnologia da informação e área técnica SIGA – Sistema de Informações Geográficas (Amavi, 2023).

A Associação dispõe também de 17 colegiados temáticos para coordenar e promover a cooperação entre os municípios associados: Colegiado de Defesa Civil dos Municípios do Alto Vale do Itajaí; Colegiado dos Dirigentes Municipais de Esportes da Amavi; Conselho dos Dirigentes Municipais de Educação da Amavi; Colegiado de Cultura da Amavi; Comissão Intergestores Regionais de Saúde do Alto Vale do Itajaí; Colegiado de Compras e Licitações da Amavi; Colegiado de Turismo da Amavi Instância de Governança Regional; Conselho dos Contabilistas Municipais da Amavi; Conselho dos Controladores Internos dos Municípios da Amavi; Colegiado de Desenvolvimento Econômico da Amavi; Colegiado de Advogados dos Municípios da Amavi; Colegiado de Assistência Social/Amavi; Colegiado de Recursos Humanos da Amavi; Colegiado de Vigilância Sanitária da Amavi; Colegiado de Planejamento Territorial dos Municípios do Alto Vale do Itajaí; Conselho dos Secretários de Agricultura da Amavi e Conselho de Órgãos Fazendários dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (Amavi, 2023).

A Amavi destaca-se como uma entidade que colabora para a coordenação, planejamento e desenvolvimento regional no Alto Vale do Itajaí, por meio de seus diversos colegiados, que abarcam uma vasta gama de áreas, desde a educação até a defesa civil. A Associação desempenha um papel fundamental na promoção da colaboração entre os municípios associados, com o objetivo claro de fortalecer as políticas públicas. À medida que a Amavi persevera em sua missão de servir aos interesses dos municípios da região, sua influência positiva se expande para todas as esferas em que atua, contribuindo de maneira significativa para a construção de um futuro mais próspero e sustentável para o Alto Vale do Itajaí e seus habitantes.

## METODOLOGIA

Os relatórios anuais de atividades da Amavi dos anos de 2016 a 2022, disponíveis no *site* da Associação, foram o ponto de partida para a análise qualitativa dos dados disponíveis. Eles fornecem informações acerca das atividades desempenhadas e a prestação de contas de cada exercício. Os relatórios são analisados previamente pelo Conselho Fiscal da Associação e depois são submetidos à apreciação e deliberação de uma assembleia geral, composta pelos prefeitos dos municípios associados. Eles contêm informações sobre: assembleias gerais; coordenação e administração; assessoria contábil e controle interno; assessoria jurídica; assessoria econômica; arquitetura e engenharia; sistemas de informações georreferenciadas; informática; assessoria de imprensa; assessoria de educação e desporto; assessoria de assistência social; assessoria de turismo; projetos e defesa civil; consórcios; meio ambiente e saneamento e planejamento territorial.

Para este artigo, que descreveu as atividades desempenhadas pela Amavi nas áreas de governança ambiental e gestão urbana, entre os anos de 2016 e 2022, na região de abrangência da Associação e que podem estar relacionadas ao desenvolvimento regional do Alto Vale do Itajaí, os tópicos pinçados dos relatórios, para servir de base de dados para esta pesquisa, foram aqueles que se referem ao: a) meio ambiente e saneamento, relacionado à temática governança ambiental e b) planejamento territorial, relacionado à temática da gestão urbana. Todas as atividades disponíveis nos relatórios anuais foram classificadas em categorias distintas de acordo com a afinidade entre elas, em seguida foram quantificadas as ocorrências de cada categoria ao longo dos anos. A análise desse quadro-síntese permitiu a compreensão da atuação da Associação nas áreas de governança ambiental e gestão urbana.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO: ANÁLISE DOS RELATÓRIOS TÉCNICOS – GOVERNANÇA AMBIENTAL, GESTÃO URBANA E SUAS INTER-RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A partir da consulta aos relatórios anuais de atividades da Amavi e a posterior classificação delas em categorias de análise, foi criado o quadro-síntese a seguir:

Quadro 1 – Quantitativo de atividades desenvolvidas pela Amavi de 2016 a 2022

Temática	Categorias	Ano/Quantidade de atividades de cada categoria						
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Governança Ambiental	Legislação ambiental e meio ambiente	6	7	7	6	5	5	5
	Licenciamento ambiental	2	2	2	3	5	9	8
	Mitigação de desastres	-	-	-	1	1	1	1
	Reuniões	3	3	2	2	2	2	2
	Saneamento básico	14	13	13	14	16	13	12
	Sensibilização ou capacitação	-	-	1	1	1	2	2
	Outros	2	2	2	2	1	2	1

Gestão Urbana	Legislação	13	6	8	3	4	3	2
	Plano Diretor	3	18	20	28	22	21	18
	Reuniões	5	6	1	2	1	2	-
	Sensibilização ou capacitação	13	14	10	6	8	10	7
	Visita Técnica	-	4	-	-	-	-	1
	Outros	3	2	5	3	1	2	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na temática Governança Ambiental foram identificadas sete categorias: legislação ambiental e meio ambiental; licenciamento ambiental; mitigação de desastres; reuniões; saneamento básico; sensibilização ou capacitação e outros. Dentro da categoria legislação ambiental e meio ambiente foram adicionadas atividades como: participação na elaboração de políticas municipais de meio ambiente, assessoria ambiental aos municípios e participação em conselhos de meio ambiente. Na categoria licenciamento ambiental estão atividades de participação em colegiados com foco em licenciamento ambiental municipal e auxílio na elaboração de projetos de licenciamento ambiental para os municípios. Na categoria mitigação de desastres estão atividades como: auxílio na elaboração de planos contra desastres e participação na câmara técnica de prevenção e mitigação de desastres naturais. Na categoria reuniões foram alocadas atividades relacionadas a encontros para discussão de temas diversos.

Fazem parte da categoria “saneamento básico” todas as atividades que envolvem planejamento e revisão dos planos municipais de saneamento, gestão de resíduos e tratamento de efluentes. Já na categoria de “sensibilização ou capacitação” foram alocadas as atividades referentes às capacitações de técnicos municipais e eventos de sensibilização relacionados à temática ambiental. Por fim, na categoria “outros” foram colocadas as atividades que não puderam ser classificadas em nenhuma categoria anterior. Na temática Gestão Urbana foram identificadas seis categorias: legislação; plano diretor; reuniões; sensibilização ou capacitação; visita técnica e outros. Na categoria “legislação” estão alocadas as seguintes atividades: elaboração de projetos de lei para ampliação de perímetros urbanos, elaboração e revisão de códigos de obras e posturas e legislação de parcelamento do solo.

Na categoria “Plano Diretor” estão as participações em audiências públicas e conselhos para discutir temas relacionados aos planos diretores dos municípios; elaboração de mapas e delimitações de perímetros urbanos; participação em núcleos de planejamento territorial; elaboração de pareceres técnicos sobre parcelamento do solo e estudo ambiental para diagnóstico socioambiental. Em “reuniões” foram alocadas as diversas atividades relacionadas a encontros para discussão de temas diversos. O grupo “sensibilização/capacitação” recebeu as atividades de treinamentos em áreas diversas. As “visitas técnicas” consistem nas atividades de visitas a determinados locais, com o objetivo de avaliar uma situação específica. Por fim, na categoria “outros” foram alocadas as atividades que não puderam ser classificadas em nenhuma das demais categorias.

Na temática Governança Ambiental, em todos os anos a categoria mais evidente foi a do saneamento básico. Esta categoria reflete uma necessidade emergente no Alto Vale do Itajaí, no Brasil e no mundo para a destinação dos resíduos produzidos. Desde a década de 60 existe uma preocupação em considerar a qualidade de vida das pessoas quando se fala em desenvolvi-

to (Oliveira, 2018) e desde a década de 70 a problemática ambiental é tema relevante para o conceito de desenvolvimento (Sachs, 2000). Logo, esta categoria está fortemente relacionada ao desenvolvimento regional, uma vez que a destinação correta dos resíduos garante qualidade de vida à população e proteção ao meio ambiente, e de acordo com Furtado (1983), o conceito de desenvolvimento deve contemplar as melhorias na qualidade de vida e bem-estar geral da população.

Ainda na temática da Governança Ambiental também se destacaram as atividades referentes às categorias de legislação ambiental e meio ambiente e licenciamento ambiental. Essas duas categorias englobam atividades que visam a atender questões relacionadas à legislação ambiental, à participação em conselhos de defesa do meio ambiente e projetos de licenciamento ambiental. Conforme Jacobi e Sinisgalli (2012), a Governança Ambiental envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente, por meio das organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta. Na concepção de Moura e Bezerra (2016) a Governança Ambiental envolve questões político-institucionais de tomada de decisão e as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e instituição de políticas públicas.

O arranjo institucional Amavi tem atuação mais evidente nas áreas de legislação ambiental e meio ambiente e licenciamento ambiental, corroborando Moura e Bezerra (2016), que apontam o inegável avanço nos dispositivos legais relacionados ao meio ambiente, porém alertam para o fato de que a face mais visível da política ambiental é o licenciamento ambiental e a fiscalização por meio de medidas punitivas. A Amavi não possui colegiados específicos para a área ambiental. Isso poderia evidenciar a tendência apontada por Moura e Bezerra (2016) de que outros instrumentos, como a avaliação ambiental estratégica, avaliação das bacias hidrográficas, zoneamento ecológico-econômico e planejamento biorregional, que poderiam contribuir para o planejamento ambiental integrado, muitas vezes não fazem parte da cultura predominante do setor. As demais categorias: mitigação de desastres, reuniões, sensibilização ou capacitação e outros não obtiveram tanto destaque, em virtude da quantidade menor de atividades desenvolvidas.

Na temática Gestão Urbana a categoria Plano Diretor obteve o maior destaque. Cabe salientar que a maioria dos pequenos municípios apresenta dificuldades operacionais para a prática do planejamento e da gestão urbana, dada a falta de estrutura institucional e administrativa, como profissionais qualificados, instrumentos e condições operacionais apropriadas para o desenvolvimento do processo (Meurer; Vieira, 2010). Nos municípios do Alto Vale do Itajaí a situação não é diferente. Apenas três municípios têm mais de 20 mil habitantes; dos demais, seis têm entre 10 e 20 mil habitantes e os outros têm menos de 10 mil habitantes. Como a maioria dos municípios é de pequeno porte, eles não têm capacidade financeira para arcar com os custos de manutenção de um quadro técnico específico para elaboração e atualização dos Planos Diretores.

Mesmo, entretanto, que a maioria dos municípios da região não tivesse a obrigatoriedade de elaborar Planos Diretores, durante a 2ª Conferência das Cidades do Alto Vale do Itajaí realizada pela Amavi em julho de 2005, com a adesão dos 28 municípios associados, a elaboração dos Planos Diretores foi apontada como prioridade para a região, revelando a preocupação dos municípios e da Associação em construir um instrumento regional de planeja-

mento territorial. O Alto Vale do Itajaí congrega pequenos municípios polarizados por Rio do Sul. A maioria mantém certa dependência técnica em relação à Amavi, principalmente nas áreas de engenharia e planejamento territorial, pois não possuem condições financeiras de manter uma estrutura técnica no município. Por este motivo, a Amavi foi acionada pelas administrações municipais para coordenar a elaboração de 27 Planos Diretores de uma forma regional, mediante a formalização de convênio de cooperação técnica (Meurer; Vieira, 2010).

Todo o processo relacionado a esta experiência foi descrito no artigo de Meurer e Vieira (2010). Os autores apontam as diversas etapas da elaboração do Plano Diretor Regional Participativo, que passam pela estruturação das equipes locais, levantamento de dados, diagnóstico, leitura técnica e comunitária, proposta de diretrizes, oficinas de discussão, audiências públicas, elaboração do projeto de lei, aprovação na Câmara de Vereadores, desenvolvimento e gestão do Plano Diretor. De acordo com os autores, a experiência de elaboração dos Planos Diretores Participativos na região do Alto Vale do Itajaí representou o início de um processo de planejamento territorial na região. Os avanços e dificuldades fizeram parte processo e a Amavi deve continuar dando sua contribuição para que a região se desenvolva de forma sustentável e socialmente justa.

Na perspectiva do desenvolvimento regional, a elaboração dos Planos Diretores, mesmo para municípios que não necessariamente são obrigados a tê-los, caracteriza uma preocupação com o desenvolvimento integral da região, uma vez que nos processos de desenvolvimento regional endógeno, os atores da própria localidade controlam o processo de transformação local, visando a aumentar o bem-estar da comunidade da qual fazem parte (Vázquez Barquero, 2001). Outra categoria de destaque na temática da Gestão Urbana foi a sensibilização ou capacitação. Nesta categoria estão capacitações em diversas áreas como Cadastro Ambiental Rural (CAR), Áreas de Preservação Permanente (APPs) em áreas urbanas, utilização de sistemas, instauração da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e assistência técnica permanente aos municípios. Destaque intermediário para a categoria legislação, com a elaboração de diversos projetos de lei para os municípios associados.

Em relação aos Colegiados, o destaque é dado para o Coplan/Alto Vale – Colegiado de Planejamento Territorial do Alto Vale do Itajaí – tendo por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos relativos às áreas de planejamento territorial municipal, tendo sua estrutura logística por meio da Amavi. O Coplan é formado pelos secretários municipais de planejamento ou equivalente, pelos arquitetos dos polos de planejamento territorial da Amavi, juntamente com mais dois membros indicados pelo chefe do poder Executivo de cada município (Regimento Interno Coplan, 2023).

As estruturas necessárias para desenvolver as atividades entregues pelo arranjo institucional da Amavi aos municípios envolvem profissionais nas áreas de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, Direito, Assistência Social, Contabilidade, Turismo e Cultura, Psicologia, Informática e Assessoria Educacional (Amavi, 2023), que trabalham de forma coordenada para atender às demandas dos municípios associados. O arranjo proporciona estruturas vitais para os municípios. A manutenção dessas estruturas de forma individual por cada município se tornaria inviável, dados os custos envolvidos. Além de atender às demandas dos associados, a atuação por meio dos Colegiados e do Consórcio CIS Amavi – Consórcio Intermunicipal de Saúde – reforçam a coordenação entre os diversos atores envolvidos. A reunião desses atores na coordenação de

processos, formulação de objetivos e execução de ações pode levar a decisões mais acertadas e que atendam às expectativas dos envolvidos (Lotta; Vaz, 2015).

O formato dos Colegiados e Conselhos permite a participação de membros da comunidade nos processos decisórios, legitimando e validando decisões. A própria Constituição Federal do Brasil menciona a importância da participação social, capaz de construir espaços de participação direta dos cidadãos nas decisões que os envolvem. Os mecanismos citados são os conselhos, as conferências, as audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos, entre outros. Todos esses mecanismos levam a uma maior participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas, estreitando a relação Estado-sociedade (Lotta; Vaz, 2015). É nesse cenário que o desenvolvimento regional dos municípios associados à Amavi vai se desenhando por meio das atividades desenvolvidas pela Associação nas áreas de governança ambiental e gestão urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme abordado no texto, a Governança Ambiental, com foco no saneamento básico e legislação ambiental e meio ambiente e licenciamento ambiental, garante a destinação adequada dos resíduos e a conformidade com regulamentações ambientais, promovendo a preservação dos recursos naturais e a saúde das comunidades. Simultaneamente, a gestão urbana, por meio da elaboração e revisão dos Planos Diretores municipais, desempenha um papel essencial no ordenamento das cidades, buscando o crescimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população no Alto Vale do Itajaí. A atuação da Amavi nessas áreas contribui significativamente para o desenvolvimento regional sustentável, beneficiando tanto os municípios associados quanto a região como um todo.

A análise das atividades desenvolvidas pela Amavi nos campos da Governança Ambiental e da Gestão Urbana, ao longo do período de 2016 a 2022, evidencia o papel essencial dessa Associação na promoção do saneamento básico e da conformidade com a legislação ambiental, no apoio ao licenciamento ambiental, na elaboração e instituição de Planos Diretores, bem como na capacitação técnica dos municípios associados. A abordagem adotada pela Amavi, apesar de desafios e problemáticas enfrentadas, reflete o seu compromisso contínuo com questões relativas ao desenvolvimento na região do Alto Vale do Itajaí.

No que diz respeito à Governança Ambiental, sete categorias distintas foram identificadas, entre elas atividades relacionadas à legislação ambiental e licenciamento, até a mitigação de desastres e saneamento básico. Atividades que refletem o compromisso da Amavi em assegurar a conformidade com regulamentações ambientais, promover a preservação dos recursos naturais e garantir a qualidade de vida das comunidades locais (Estatuto Amavi, 2023).

É perceptível que a pauta de saneamento básico emerge como uma das categorias mais evidentes e cruciais dentro da temática de Governança Ambiental identificada nos relatórios da Amavi. Essa categoria reflete não apenas uma necessidade local, mas também uma preocupação global com a gestão adequada dos resíduos e a preservação de APAs e APPs. Após 2019 emerge a categoria de mitigação de desastres, e a Amavi aponta para a necessidade da elaboração de planos de prevenção e mitigação, assim como a atuação nas demais áreas que influenciam esse tema.

Na área da Gestão Urbana foram identificadas seis categorias, tendo como maior enfoque as áreas de legislação, Plano Diretor e sensibilização e capacitação para auxílio dos demais municípios membros da Associação. A elaboração de projetos de lei e o planejamento urbano são aspectos cruciais destacados nos relatórios. Ambas as temáticas, Governança Ambiental e Gestão Urbana, demonstram a preocupação da Amavi com o desenvolvimento regional, afetando positivamente tanto os municípios associados quanto a região do Alto Vale do Itajaí em geral.

A Amavi presta ajuda aos municípios que têm seu desenvolvimento afetado pela falta de estrutura em âmbito municipal. Um dos exemplos para tal fato é a elaboração de Planos Diretores. Muitos municípios, incluindo os pequenos, enfrentam desafios na elaboração e instituição do documento devido à falta de recursos e estrutura institucional. A região do Alto Vale do Itajaí é composta principalmente por esses pequenos municípios, a maioria com menos de 20 mil habitantes, o que os torna dependentes da Amavi para apoio técnico, especialmente em áreas como Engenharia e Planejamento Territorial.

Quanto aos Colegiados, é possível observar na região, em particular, a atuação do Coplan/ Alto Vale, que coordena políticas e procedimentos relacionados ao planejamento territorial municipal. Composto por secretários municipais de planejamento, arquitetos e demais membros, o Coplan desempenha um papel fundamental na gestão eficaz do desenvolvimento regional, especialmente nos pequenos municípios, os quais possuem recursos e estruturas institucionais limitados. Além disso, os Colegiados e Conselhos, como espaços de participação comunitária nos processos decisórios, desempenham um papel importante na construção de políticas públicas. Os arranjos institucionais, portanto, incluindo os Colegiados, são peças essenciais para o alcance dos objetivos de desenvolvimento da região do Alto Vale do Itajaí, especialmente nas áreas de Governança Ambiental e Gestão Urbana, por meio das atividades realizadas pela Amavi.

## REFERÊNCIAS

- AMAVI. *Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí*. Disponível em: <https://amavi.org.br/>. Acesso em: 8 set. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades – Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.
- BELLINGIERI, J. C. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. *Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE*, v. 2, n. 37, p. 6-34, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v2i37.4678>
- BRUM, A. J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CASTELLS, M. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza, 1999.
- CLEMENTE, A.; HIGACHI, H. *Economia e desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2000.
- DALLACORTE, I. C. *Organização do espaço e manejo do solo em Santa Terezinha, no Alto Vale do Itajaí/SC: reflexos sobre a qualidade ambiental e as 120 ocorrências de enchentes na Bacia Hidrográfica do Itajaí*. 1998. 364 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 1998.
- DE FREITAS, C. E.; SINISGALI, P.; ALMEIDA, P.; LEÃO, R.; IGARI, A. O instrumento de outorga e os limites ambientais: uma investigação sob a perspectiva da Economia Ecológica. *Redibec – Revista Iberoamericana*

- de *Economía Ecológica*, v. 34, n. 1, p. 155-178, 2021. Disponível em: <https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/vol34-1-8>. Acesso em: 6 mar. 2024.
- EMPINOTTI, V. L.; TADEU, N. D.; FRAGKOU, M. C.; SINISGALLI, P. A. A. Desafios de governança da água: conceito de territórios hidrossociais e arranjos institucionais. *Estudos Avançados*, v. 35, n. 102, p. 177-192, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35102.011>
- ESPÍNDOLA, M. A.; NODARI, E. S. Enchentes inesperadas? Vulnerabilidades e políticas públicas em Rio do Sul-SC, Brasil. *Esboços Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFSC*, v. 20, n. 30, p. 9-34, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7976.2013v20n30p9>
- ESTATUTO AMAVI. *Estatuto dos municípios do Alto Vale do Itajaí*. Disponível em: <https://amavi.org.br/>. Acesso em: 8 set. 2023.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Abril, 1983.
- FREY, K. Gestão urbana: um desafio interdisciplinar. In: Seminário Internacional em Gestão Urbana, I, 2003, Curitiba. *Anais...* Curitiba: PUCPR/PPGTU, 2003. v. 1.
- FREY, K. Sociedade da informação: implicações para a gestão urbana. In: FREY, K.; GRAY, D. E. *Pesquisa no mundo real*. São Paulo: Penso, 2012.
- GRAY, D. E. *Pesquisa no mundo real*. Trad.: Roberto Cataldo Costa. 2 ed. Porto Alegre: Penso, 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Dados dos municípios do Alto Vale do Itajaí 2019*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/panorama>. Acesso em: 10 set. 2023.
- JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. de A. Governança ambiental e economia verde. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, p. 1.469-1.478, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600011>
- JACOBI, P. Desafios da governança ambiental urbana face à emergência climática. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, v. 23, n. 1, p. 9-20, 2023. DOI: 10.5935/cadernospos.v23n1p9-20
- JANSEN, G. R. *Avaliação da governança da gestão de riscos de desastres: o caso da bacia hidrográfica do Rio Itajaí-SC*. 2020. 376 f., il. Tese (Doutorado em Engenharia Ambiental) – Universidade Regional de Blumenau, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, Centro de Ciências Tecnológicas, Blumenau, 2020. Disponível em: [http://www.bc.furb.br/docs/TE/2020/366828\\_1\\_1.pdf](http://www.bc.furb.br/docs/TE/2020/366828_1_1.pdf). Acesso em: 16 set. 2023.
- LATOUCHE, S. Padrão de vida. In: SACHS, Wolfgang (org.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>
- MELO BERNARDES, B.; ESDRAS LEITE, M. O plano diretor como instrumento de planejamento e gestão urbana dos centros emergentes no Norte de Minas/MG. *Arq. Urb, [S. l.]*, n. 30, p. 41-55, 2021. DOI: 10.37916/arq.urb.vi30.420. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/420>. Acesso em: 25 abr. 2024.
- MEURER, F.; VIEIRA, G. F. Plano diretor para municípios de pequeno porte: a experiência do plano diretor regional participativa do Amavi. In: PPLA 2010. SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2., 2010. Curitiba. Anais [...]. Curitiba: Ambiens, 2010. p. 1-13.
- MOURA, A. S. de.; BEZZERA, M. do C. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: MOURA, A. M. M. de. *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6800>. Acesso em: 10 set. 2023.
- NEMETZ, S. M. M. C. de S. *Avaliação da governança dos recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí e Bacias Contíguas (SC): a contribuição do Comitê do Itajaí para o desenvolvimento regional sustentável*. 2023. 271 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional de Blumenau, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Blumenau, 2023. Disponível em: [http://bu.furb.br/docs/TE/2023/370143\\_1\\_1.pdf](http://bu.furb.br/docs/TE/2023/370143_1_1.pdf). Acesso em: 3 mar. 2024.

- OLIVEIRA, M. R. Algumas teorias para discutir o desenvolvimento. *Revista Economia e Desenvolvimento*, v. 30, e. 7, p. 1-10, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5902/1414650932923>
- PUTNAM, R. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, First Touchstone Edition, 2001.
- REIS, L. B.; ALMEIDA, F. S.; BUENO, L. Reis. Entre “estruturas e pontas”: o contexto arqueológico do Alto Vale do Itajaí do Sul e o povoamento do Brasil meridional. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, v. 13, p. 597-623, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bgoeldi/a/CCpcv8S8s8qc9Hnj9DRtD3s/?format=html&lang=pt> Acesso em: 16/09/2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981.81222018000300007>
- REGIMENTO INTERNO COPLAN. Regimento Interno Colegiado de Planejamento Territorial dos Municípios do Alto Vale do Itajaí. Disponível em: [https://amavi.org.br/arquivos/amavi/colegiados/coplan/Regimento\\_interno.pdf](https://amavi.org.br/arquivos/amavi/colegiados/coplan/Regimento_interno.pdf). Acesso em: 8 set. 2023.
- RELATÓRIOS DE ATIVIDADES. Relatórios de atividades Amavi. Disponível em: <https://amavi.org.br/institucional/servicos-municipios>. Acesso em: 10 set. 2023.
- SABOYA, R. T. Concepção de uma estrutura de sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos. 2007. 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/90032>. Acesso em: 23 set. 2023.
- SACHS, W. Meio Ambiente. In: SACHS, Wolfgang (Org.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SANTA CATARINA. *Atlas de Santa Catarina*. 2. ed. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2008.
- SANTA CATARINA. *Santa Catarina em síntese: terra catarinense, gente catarinense, cidades e regiões, aspectos históricos, panorama atual da sociedade catarinense, infraestrutura, cenário econômico*. 2. ed. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2014.
- SANTANA-CHAVES, I. M.; LEONEL, A. L.; ANJOS, L. A. P. dos; MOMM, S.; CATELAN, M. J.; FREY, K. Apontamentos sobre governança e planejamento na Região Metropolitana de Sorocaba. *Cadernos de Campo*, v. 31, p. 177-206, 2021. DOI: <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2021.31.177206>
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SCHERER-WARREN, I. Os usos da solidariedade: a luta pela terra e a questão do poder. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.
- SCHULT, S. I. M.; PINHEIRO, A. Ocupação e controle de áreas urbanas inundáveis. In: BEATE, F.; PINHEIRO, A. (org.). *Enchentes na Bacia do Itajaí: 20 anos de experiências*. 1. ed. Blumenau: Editora da Furb, 2003. p. 173-190. V. 2.
- STALOCH, R.; DE OLIVEIRA ROCHA, I. O processo de planejamento territorial em pequenos municípios e a atuação da Associação de Municípios do Alto Vale do Itajaí em Santa Catarina. *Redes*, v. 28, n. 1, 7 nov. 2023. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v28i1.18166>
- SUNKEL, O. A sustentabilidade do desenvolvimento atual na América Latina. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Unesp; Edusp, 2001.
- THEIS, I. M.; LIMA, J. F. de; OLIVEIRA, N. M. de; BARBOSA, J. L. A.; RANDOLPH, R. Desenvolvimento regional: construção de um novo campo do saber? *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 18, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i1.6383>
- VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças no serviço público brasileiro no Brasil pós-redemocratização. *Cadernos Enap*, edição especial, 2006.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.
- XAVIER, T. R.; WITTMANN, M. L.; INÁCIO, R. de O.; KERN, J. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 1.041-1.066, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400011>

**Autor Correspondente**

Anandra Gorges Martendal

Universidade Regional de Blumenau – Furb

R. Antônio da Veiga, 140 – Itoupava Seca, Blumenau/SC, Brasil. CEP 89030-903

amartendal@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído  
sob os termos da licença Creative Commons.

