

Eixo Temático ET-11-016 - Outros

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DA GOVERNANÇA PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL

Pedro José Aleixo dos Santos, Lucia Santana de Freitas

¹Doutorando em Recursos Naturais (PPGRN-UFCG).

²Prof^a. Dr^a. do Programa de Pós Graduação em Recursos Naturais (UFCG).

RESUMO

Este ensaio teórico teve como objetivo identificar as premissas abordadas em teorias da governança que contribuem para a conceptualização e melhor operacionalização da governança ambiental. Para tanto, foram consultados artigos científicos publicados em revistas nacionais e internacionais cujo tema tratada refira-se à governança, governança ambiental, boa governança e *good enough governance*, permitindo identificar que o aporte teórico da governança é consistente em apresentá-la como um instrumento para a inserção da sociedade nas decisões que alteram o contexto social, ecológico, econômico, político e cultural onde estão inseridas. Todavia, no âmbito prático, os diferentes desafios e obstáculos à serem superados para afins da sua efetivação, em especial, quando a governança é articulada ao enfrentamento do contexto de crise ambiental (*governança ambiental*), deixam claro que a apreciação dos princípios e premissas que a consolida deve ser considerada instauração de processos equitativos, inclusivos, socialmente justos e ambientalmente orientados para o princípio da sustentabilidade.

Palavras-chave: Governança; Governança Ambiental; Boa Governança; Participação Pública; Sustentabilidade.

INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea tem sido constantemente confrontada com problemáticas que expressam a dualidade das ações que a consolidaram enquanto civilização, das estratégias efetivadas focando o seu desenvolvimento e das percepções que indicavam para o ser humano como espécie relevante em detrimento das demais. Tais adversidades tem conduzido ao questionamento quanto a benevolência dos paradigmas e ações que sustentam o sistema social, político e econômico vigente e, conforme afirma o sociólogo Ulrich Beck (2011), inserindo a dimensão da incerteza e do risco no cotidiano das populações.

Diante da atual conjuntura, torna-se evidente a fragilidade das concepções e argumentos que evocaram o desenvolvimento a qualquer custo, haja vista que este “desenvolvimento”, na maneira em que tem se efetivado, tem acarretado transformações significantes na dinâmica socioambiental global sem ao menos propiciar o alcance de alguns de seus objetivos básicos, a exemplo do bem-estar coletivo e da superação de situações de extrema pobreza (GUIVANT, 2001), o que tem conduzido diferentes estudiosos à classificá-lo como predatório, desigual e insustentável (KEMP; PARTO; GIBSON, 2005).

Nesse viés, uma forte ênfase no cerne deste debate direciona-se aos impactos acarretados ao meio ambiente, visto que a manutenção modelo político e econômico predominante está baseada na produção e no consumo, logo, depreende da exploração frequente dos recursos naturais que associada à adoção de modelos de gestão ambiental incipientes tem corroborado para a superação da capacidade de suporte dos ecossistemas, redução da diversidade biológica, extinção de espécies endêmicas e intensificação das mudanças climáticas.

Assim, conforme afirma Leff (2011) este cenário, caso não seja revertido, conduz ao colapso dos diferentes sistemas que circundam a dinâmica social global, que, na concepção de Guimarães e Fontora (2012), já é evidente. Para os autores, a sociedade humana nunca esteve tão próxima de sentir os impactos de suas ações sobre os seus sistemas vitais, de modo que

prevenir a extinção da espécie humana preconiza uma nova ética planetária, a qual esteja comprometida com a promoção da sustentabilidade.

Entende-se o poder, que, na perspectiva capitalista se materializa através do capital econômico e se efetiva na maneira em que são estabelecidas as relações sociais, como uma das raízes mais profundas que tem sustentado o agravamento do contexto citado e inviabilizado a sensibilização e transformações atitudinais ante as catastróficas perspectivas mensuradas. Logo, reorientar os caminhos e perspectivas do desenvolvimento preconiza uma reorientação paradigmática e estrutural da maneira como o “poder” tem sido exercido (DALLABRIDA, 2011).

É neste contexto que diversas iniciativas conduzidas por agências e instituições internacionais, nacionais e locais tem reconhecido os efeitos das assimetrias de poder exercidas nos territórios e recomendado a organização da sociedade para a atuação cidadã na esfera pública, tendo como instrumento facilitador de diálogo e de tomadas de decisões orientadas para o bem-estar coletivo, a abertura de espaços formais de deliberação participativa e a efetivação de processos de governança.

Nesse viés, a governança representa um arranjo político-institucional cuja operacionalização tem sido fortemente defendida como estratégica para o enfrentamento das crises sociais, econômicas e ambientais vivenciadas globalmente (SMITH, 2012), sem entretanto, ser tratada de maneira uniforme quanto ao seu conceito, premissas e princípios, o que tem dificultado o alcance de seus objetivos quando incorporada às políticas públicas efetivadas pelo Estados nacionais (HARDT, 2012).

Nesse sentido, diversos desafios são apresentados na literatura científica em torno da consolidação teórica da governança e da sua aplicação à temática ambiental, a qual passa a ser designada como *governança ambiental*. Dentre estes desafios, explicita-se: o rompimento da lógica de priorização das razões econômicas nas ações governamentais (CAVALCANTI, 2004), predominância das relações de poder nas decisões relativas ao meio ambiente (CASTRO; HOGENBOON; BAUD, 2011) efetivação e monitoramento de políticas ambientais, criação de instrumentos eficientes para a divulgação de resultados de ações deliberadas em coletividade, eficiência dos órgãos ambientais e capacitação técnica dos seus profissionais, operacionalização de instrumentos da governança ambiental e fomento à efetiva participação social (MOURA, 2014),

O contexto exposto suscitou neste trabalho o seguinte questionamento: quais premissas abordadas no arcabouço teórico-metodológico da governança corroboram para o alcance dos seus objetivos perante as questões ambientais? Assim, este ensaio teórico objetiva identificar as premissas abordadas em teorias da governança que contribuem potencialmente para a conceptualização e melhor operacionalização da governança ambiental.

Com essa perspectiva, foram consultados artigos publicados em revistas científicas nacionais e internacionais cuja temática tratada aborde aos temas: governança, governança ambiental, boa governança e *good enough governance*, sendo analisados os contextos, características e argumentos explicitados em cada um dos trabalhos. Trata-se de uma abordagem qualitativa, que segundo Rey (2005), tem caráter construtivo e interpretativo do objeto investigado, implicando na compreensão do conhecimento como uma construção, ao invés da mera apropriação linear de uma realidade.

Assim, este ensaio teórico foi estruturado em 5 sessões, sendo a primeira e introdutória (tópico 1), destinada à explicitação das reflexões e objetivo que fomentaram a elaboração deste estudo. Na sessão 2, são apresentados os conceitos, contextos e perspectivas em que a governança tem sido abordada na literatura científica, como também os processos e temáticas que a consolida. Na terceira sessão (tópico 3), debate-se o conceito de boa governança, explicita-se os seus princípios e também as fragilidades recorrentes à sua operacionalização, enquanto que na sessão 4 (tópico 4) são tecidas reflexões acerca das contribuições teóricas da governança para a superação dos desafios e consolidação da governança ambiental. O trabalho é finalizado na quarta sessão (considerações finais) com a sintetização das principais questões discutidas.

GOVERNANÇA: CONCEITOS, PROCESSOS E TEMAS

Conforme abordado no tópico introdutório, a governança tem se tornado um tema cada vez mais relevante no âmbito da comunidade internacional. Sua inserção ao *modus operandi* dos governos é defendida como um instrumento para o aperfeiçoamento das instituições governamentais na medida em que desencadeia a reconfiguração de forças sociais, incorporação de mecanismos de controle, intensificação da transparência, equidade, inclusividade e a catalisação das necessidades imediatas de grupos sociais socialmente vulneráveis.

Diante de tais expectativas, diferentes agências e centros de pesquisa tem defendido a sua consolidação como instrumento para a reorientação da maneira de atuação dos governos, conduzido à realização de investigações empíricas e constantes avaliações das diretrizes e recomendações a seu respeito (GRINDLE, 2010). Entretanto, conforme afirma Hardt (2012), estes esforços ainda tem sido incipientes para preencher as lacunas atribuídas ao seu conceito, perspectivas, princípios e formas de operacionalização.

Dessa forma, esta sessão objetiva explicitar os conceitos, perspectivas teóricas, temáticas e processos abordados no arcabouço teórico-metodológico da governança, entendendo esta como uma etapa indispensável para o fomento de reflexões acerca das suas contribuições para a governança ambiental. Admite-se, entretanto, a impossibilidade do esgotamento do debate ou formação consensos apenas neste trabalho, haja vista a complexidade do tema tratado e objetivo delimitado para este estudo.

Nesse viés, governança é um tema cuja teorização não é realizada de maneira consensual na literatura científica. Diferentes abordagens tem sido realizadas por pesquisadores e instituições que divergem quanto as finalidades e intensões pelas quais este arranjo político-institucional é efetivado (HARDT, 2012). Trata-se, portanto, de um conceito dinâmico e multifacetado que tem sido apresentado de maneira difusa e imprecisa.

Entretanto, as distintas concepções acerca desta temática tem sido fundamentadas duas perspectivas teóricas, o que conduziu Grindle (2010) e Cozzolino e Irving (2015) a afirmar a existência de duas correntes conceituais acerca da governança, sendo uma delas vinculada as teorias econômicas de controle do mercado (governança gerencial) e a outra às teorias de fortalecimento da democracia (governança democrática)³.

Na concepção de Grindle (2010), a governança gerencial é fortemente influenciada pelos posicionamentos políticos de direita e enfatiza a incorporação de mecanismos de controle do mercado econômico à operacionalização das instituições públicas, tendo como objetivo intensificar a regulação dos investimentos provenientes da comunidade internacional em políticas públicas articuladas pelos estados nacionais.

Para tanto, teóricos como Fukuyama (2013), enfatizam a criação de opções de saída, competição, manipulação da escala de salários, encurtamento das rotas de responsabilização e melhoria nos métodos de monitoramento. Assim, governança pode ser conceituada nesta vertente teórica como o conjunto de meios pelos quais o governo elabora e aplica suas leis e oferece serviços para a sociedade

Já a governança democrática, assim como remete a sua nomenclatura, tem como ênfase a inserção dos cidadãos na esfera pública e a sua participação nas decisões que afetam a sua realidade. Logo, o debate proveniente desta vertente fundamenta-se por princípios como a cidadania, equidade, justiça e inclusividade social. Cabe salientar que reflexões tecidas no âmbito desta corrente tem sido intensamente influenciadas por pressupostos teóricos postulados através da teoria da deliberação participativa proposta por Jurgen Habermas.

Explicita-se a concepção de governança desta vertente através do conceito apresentado por Jacobbi e Sulaiman (2016), os quais, a defende como o conjunto de arranjos institucionais que permitem o engajamento individual e comunitário na tomada de decisões e implementação de ações, abarcando a interação e cooperação entre atores sociais, compartilhamento de experiências e informações, bem como a aprendizagem.

³ Os termos Governança gerencial e democrática são definidos por Cozzolino e Irving (2015).

Salienta-se que apesar das distinções conceituais, ambas as perspectivas confluem em defender a participação social como um aspecto indissociável da governança, sendo ação cidadã argumentada na perspectiva gerencial como um elemento de vigilância do processo de atuação das instituições públicas, e, portanto, cooperadora para o combate à corrupção, ou, em contraponto, na perspectiva democrática, como um elemento balizador das necessidades das populações, favorecendo para a ação estatal mais compatível com as demandas sociais imediatas e refletindo na maior eficiência do Estado (LORENZETTI; CARRION, 2012).

Defende-se neste estudo que ambas as perspectivas teóricas citadas apresentam argumentos relevantes para o aprimoramento do Estado, eficiência das suas instituições e melhor atendimento das demandas coletivas. Todavia, entende-se que a sua efetivação deve ser planejada a partir da apreciação do contexto social, cultural, econômico e ambiental, permitindo a adoção dos parâmetros considerados adequados para as finalidades almejadas, conforme recomenda Grindle (2007).

No âmbito operacional, Dallabrida (2011) afirma que a governança é estabelecida através de dois processos: a descentralização e a concertação social.

A descentralização se refere ao processo de distribuição das atribuições, responsabilidades e autonomia do Estado central às suas instituições, favorecendo para que a atuação conjunta entre governo, sociedade e agentes econômicos corrobore para o encontro de soluções adequadas para os problemas vivenciados pelas comunidades (DOWBOUR, 1994). Entretanto, Dallabrida (2011) adverte que a descentralização só se legitima como um instrumento para a democratização da esfera pública quando associada ao processo de concertação social.

Nesse sentido, define-se por concertação social ao processo de auto-organização da sociedade civil para a atuação em arenas públicas de deliberação, o qual preconiza a formação do poder local através do empoderamento cidadão individual e coletivo, bem como engajamento social na gestão da coisa pública.

Para Dallabrida (2011) a concertação social desencadeia a formação de novas forças políticas e sociais dotadas de legitimidade para a representação dos interesses coletivos nas arenas de deliberação participativa, corroborando para que a aproximação entre Estado e sociedade realizada através da instauração dos processos de governança conflua para a explicitação das necessidades e demandas alocadas nas comunidades, e, por conseguinte, seu atendimento através da ação dos governos.

Sendo assim, fortalece-se o argumento exposto por Giaretta, Fernandes e Philippi Jr. (2012) de que a governança é um instrumento para o combate às assimetrias de poder institucionalizadas na política tradicional através da ação pública, no qual, as oligarquias familiares e agentes relevantes para a manutenção do sistema econômico tendem a ter suas intenções e objetivos priorizados em detrimento dos interesses dos demais grupos sociais.

Dadas as potencialidades da governança para o aprimoramento das instituições públicas e atendimento efetivo das demandas representativas das coletividades, este arranjo político-institucional tem sido associado à resolução de diferentes crises vivenciadas contemporaneamente em sociedade, sendo atribuída uma denominação adjetivação específica indicativa da temática abordada (SMITH, 2012).

Nesse viés, as premissas da governança tem sido aplicadas ao relacionamento estabelecido entre agentes atuantes em empresas sob a definição de *governança corporativa*, ao processo de planejamento das ações de desenvolvimento de territórios específicos passando a ser tratada como *governança territorial*, às ações, órgãos e entidades que compõe a administração pública sendo designada como *governança pública*, como também à gestão dos recursos do meio ambiente e promoção de políticas ambientais sendo conceituada como *governança ambiental*.

Do ponto de vista teórico e metodológico, cada uma destas perspectivas tem sido objeto de investigação científica, corroborando para a identificação dos apanágios que efetivamente se consolidam com a sua articulação na esfera pública, assim como mapeamento das fragilidades e subsequentes causas de insucesso nas experiências não exitosas, sendo o conjunto de resultados

apresentados através destas pesquisas, a principal fonte de dados das agências internacionais para a elaboração de diretrizes e normativas orientadas para a instauração de cenários em que a governança seja considerada satisfatória (GRINDLE, 2007).

Assim, é incorporada ao conceito de governança, a concepção de “boa” ou “ruim” governança conforme a apreciação de seus princípios e diretrizes pelas instituições governamentais, sendo estabelecidos um conjunto de critérios e princípios pelos quais as experiências em governança possam ser avaliadas e conferindo à este arranjo político-institucional uma dimensão qualitativa que será explorada neste ensaio na sessão 3.0.

BOA GOVERNANÇA: CONCEITOS, PRINCÍPIOS E REFLEXÕES

A década de 1970 foi marcada politicamente pelas pressões exercidas por agências internacionais em torno da incorporação da governança ao *modus operandi* dos governos, sendo estas pressões justificadas pelo fato de que o mero investimento financeiro em políticas sociais desenvolvidas pelos Estados nacionais apresentavam resultados incipientes em detrimento dos altos índices de corrupção das instituições governamentais (COZZOLINO; IRVING, 2016).

Algumas mudanças no cenário político internacional também indicavam a necessidade do empenho de estratégias capazes de romper com a resistência dos governos à democratização da esfera pública, haja vista os fortes resquícios da ação política tradicionalmente centralizadora e clientelista, especialmente nos países mais pobres (COZZOLINO; IRVING, 2016). Dessa forma, a governança passou a ser considerada uma pré-condição para o financiamento de projetos e políticas públicas, como também para a negociação das dívidas dos países com as agências financiamento, impulsionando sua implantação em diferentes regiões do mundo (WEISS, 2000).

Dada a relevância que lhe foi conferida no cenário internacional, a governança passou a ser objeto de estudo de investigações científicas, fato propiciou a identificação de diferentes fragilidades relativas à sua efetivação, como também fomentou o empenho das agências internacionais em delimitar de diretrizes através das quais a governança pudesse ser implantada e sistematicamente avaliada (HARDT, 2012).

Estabeleceu-se assim a concepção de *boa governança* e uma agenda de atribuições à serem apreciadas pelas federações para fins de sua consolidação, a qual, tornou-se pública através da publicação de relatórios de desenvolvimento elaborados por agências internacionais (HARDT, 2012), sendo esta constituída por princípios, normas, leis e convenções, concebidos por Grindle (2004; 2007; 2010) como *Agenda da Boa governança*.

Semelhantemente ao conceito de governança, a boa governança tem sido abordada de maneira não consensual na literatura científica, sendo a elaboração de distintas concepções justificada por Graft; Paanakker (2015) como reflexo dos valores que lhe são aplicados. Os autores enfatizam para a adoção de duas tipificações de valores: os de desempenho e os processuais, estando, os primeiros relacionados ao aumento da eficiência na ação pública e os segundos à qualificação da governança enquanto ética, responsável e democrática.

Nesse viés, exemplifica-se as concepções referentes as correntes citadas dos conceitos explicitados pelo Fundo Monetário Internacional (1997) e por Iftimeoi (2015), referindo-se o primeiro autor aos valores de desempenho e o segundo aos valores processuais.

De acordo com o Fundo Monetário Internacional (1997), a boa governança garante regras capazes de melhorar a eficácia e a responsabilidade do setor público, bem como a redução da corrupção. Logo, avalia-se que as concepções defendidas nesta perspectiva teórica fundamentam-se nas premissas delineadas a partir da governança gerencial.

Em contraponto, Iftimeoi (2015), afirma que a boa governança refere-se a capacidade do Estado em promover o desenvolvimento, proteger os direitos humanos, efetivar políticas e mecanismos através dos quais as populações mais vulneráveis sejam beneficiadas por medidas de proteção social, remetendo, portanto, às reflexões tecidas no âmbito da governança democrática.

Para fins de operacionalização, a boa governança tem sido amparada por um conjunto de princípios definidos na literatura científica como *princípios da boa governança*, entretanto,

também neste quesito não é consolidado um consenso entre as agencias responsáveis pela sua elaboração (HARDT, 2012). Dessa forma, cada agencia tem adotado aos princípios que atendem aos seus objetivos e premissas, considerando-os como parâmetros para avaliação dos processos de governança implementados pelos governos (WEISS, 2000), sendo esta uma das razões pelas quais, sinaliza-se a inconsistência nos modelos de avaliação da governança (MOURA, 2014).

Saparniene e Valukonyte (2012) afirmam que os princípios da boa governança apresentados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, através da publicação do relatório “*Governance and Sustainable Human Development*” em 1997 tem sido o principal referencial para a elaboração de diretrizes para a boa governança nas demais agências internacionais de desenvolvimento e financiamento. Assim, adotou-se este documento como parâmetro para explicitação dos princípios da boa governança e seus respectivos conceitos através do quadro 1.

Quadro 1. Princípios da boa governança.

Dimensões	Princípios	Conceitos
Legitimidade e Voz	Participação	Todos os devem ter voz na tomada de decisões, diretamente ou através de instituições intermediárias legítimas que representam sua intenção. Essa ampla participação é construída sobre liberdade de associação e fala, bem como capacidades para participar de forma construtiva.
	Orientação por consensos	Refere-se ao alcance de amplo consenso sobre o que é do melhor interesse do grupo e, sempre que possível, sobre políticas e procedimentos.
Direção	Visão estratégica	Os atores sociais devem ter uma perspectiva ampla e de longo prazo sobre boa governança e desenvolvimento humano, além de um senso do que é necessário para esse desenvolvimento, respeitando, entretanto as complexidades históricas, culturais e sociais em que essa perspectiva é fundamentada
Performance	Capacidade de resposta	As decisões tomadas através das instituições e processos que consolidam a governança devem buscar atender todas as partes interessadas.
	Eficiência e eficácia	Os processos e instituições devem produzir resultados que atendem às necessidades das coletividades, fazendo o melhor uso possível dos recursos disponíveis.
Accountability	Accountability	Os atores governamentais, econômicos e das organizações da sociedade civil são responsáveis perante o público, bem como para as partes interessadas institucionais.
	Transparência	É instituída através do fluxo livre de informações. Processos, instituições e informações são diretamente acessíveis e suficientes para a compreensão e monitoramento das ações deliberadas.

Fonte: Traduzido e adaptado de Edgar, Marshall e Bassett (2006).

Na concepção de Grindle (2010), os princípios da boa governança contribuem significativamente para a gestão mais eficiente das instituições governamentais e para a promoção políticas públicas inclusivas, equitativas, democráticas e compatíveis com as demandas sociais imediatas, permitindo inferir que a boa governança é um paradigma louvável.

Entretanto, assim como outras iniciativas benevolentes, a boa governança apresenta fragilidades que precisam ser debatidas para que a sua implementação não corrobore para a institucionalização das assimetrias de poder, desigualdades e exclusão social.

Um dos principais fatores frisados por Grindle (2004) diz respeito a quantidade de quesitos a serem incorporados na gestão pública de maneira concomitante, ou seja, a boa governança desconsidera o estabelecimento de uma agenda de reformas paulatinas compatível com a capacidade das instituições, podendo inviabilizar a apreciação dos seus princípios na gestão pública. A autora exemplifica a afirmativa explicitando dados dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial, os quais indicavam 45 parâmetros considerados imperativos para o desenvolvimento e boa governança no ano de 1997, evoluindo para 116 no ano de 2002.

Destacam-se as reflexões tecidas por Grindle (2004; 2007; 2010) tem sido um dos fundamentos proposta teórica *Good Enough Governance* (termo traduzido para a língua portuguesa por Fonseca e Burszryn (2009) como “*Governança Suficientemente Boa*”), a qual defende a implantação processual da Agenda da Boa Governança, tendo como parâmetro as características institucionais, sociais, econômicas e culturais das localidades em que a governança é implantada.

Assim, o quadro 2 apresenta uma síntese das principais características Boa Governança que preconizam ser reorientadas na perspectiva de Grindle (2004; 2007; 2010)

Quadro 2. fragilidades da Boa Governança na perspectiva da Good Enough Governance.

FRAGILIDADES DA BOA GOVERNANÇA
<ul style="list-style-type: none">• Tem atribuições definidas por agências bilaterais e multilaterais• Defende a implantação de ações consecutivamente• Predis põe alta intervenção na forma de funcionamento interno dos governos• Desconsidera a distinção entre a capacidade institucional dos diferentes países• Não reconhece estágios intermediários nos quais a governança poderia ser classificada como aceitável considerando o contexto em que se efetiva• Reconhece a boa governança como um imperativo para a promoção do desenvolvimento

Fonte: Autores da pesquisa.

O conjunto de questões expostas através desta sessão esclarecem que a boa governança é dotada de premissas e princípios potenciais para intensificar o êxito nas experiências em governança efetivadas em diferentes escalas do poder público. Todavia, trata-se de um tema que semelhantemente à governança apresenta complexidade e inconsistências.

Tendo em vista a incorporação de seus preceitos às políticas públicas orientadas para a resolução de crises de diferentes naturezas, entre as quais, as vigentes na perspectiva ambiental, na sessão 4 serão são tecidas reflexões acerca das contribuições teóricas da governança para a governança ambiental no contexto dos desafios que lhes tem sido atribuída.

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DA GOVERNANÇA PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL

Na contemporaneidade, verifica-se a realização de amplos em torno do delineamento de caminhos que compatibilizem os padrões societários estabelecidos no modelo econômico capitalista com o alcance da sustentabilidade, conferindo ao ser humano a atribuição salutar de reorientar os valores e atitudes que tem caracterizado sua reprodução social enquanto predatória

Essa perspectiva tem evocado não apenas a adoção de ações individuais que disponham de menores impactos sobre o meio ambiente, mas também o despertar das coletividades para a cidadania ativa sob o argumento de que o protagonismo exercido pela participação social foi indispensável para a ocorrência de grandes transformações paradigmáticas relativas à dimensão política das questões ambientais.

Nesse contexto, a governança ambiental emerge como um instrumento para o envolvimento e participação dos diferentes segmentos sociais nos processos políticos de tomada de decisão, cujas deliberações alteram potencialmente o ambiente⁴ ecológico, social, cultural, econômico e político em que as populações estão inseridas, consolidando por meios formais o princípio da corresponsabilidade no planejamento e execução da ação pública.

Diversos avanços se configuraram nas últimas décadas no que se refere à incorporação da governança ao tratamento das questões ambientais, os quais podem ser apreciados através da emergência de acordos internacionais e intranacionais, elaboração de políticas públicas, projetos e leis que asseguram e expandem o direito à participação cidadã nos processos de tomada de decisão, todavia, conforme sinaliza Moura (2014) também é vigente a necessidade de superar os desafios que obstaculiza a sua efetivação como instrumento para democratização e promoção da equidade socioambiental.

Nesse sentido, Cavalcanti (2004) adverte a necessidade de inversão da lógica de priorização da razão econômica e das relações de poder em detrimento da qualidade ambiental, uma vez que raciocínio antrópico associado as disparidades do modelo econômico capitalista tem contribuído para o agravamento da crise ambiental global, como também para a exposição de grupos sociais vulneráveis aos riscos e impactos decorrentes das atividades financeiras.

As questões postas em pauta através do argumento citado remetem para o fato de que a qualidade satisfatória dos processos de governança ambiental está alicerçada na cultura política das instituições e dos governos e também nas relações de poder estabelecidas entre os demais agentes participantes dos processos decisórios, preconizando o comprometimento político destes atores com a consolidação de processos permeados pelos princípios da equidade, inclusividade, eficácia e eficiência afim de que as negociações e consensos corroborem para o alcance do bem coletivo.

Revela-se, sob outra perspectiva, a relevância do reconhecimento do papel individual enquanto cidadão e da organização da coletividade para a atuação nas arenas deliberativas como estratégia para a dissolução das assimetrias de poder, pois, conforme afirma Dallabrida (2011) a sociedade é detentora de uma força social, a qual, mesmo quando desarticulada não pode ser considerada desprezível.

Tendo em vista a ênfase deste ensaio na governança ambiental, defende-se que o desencadear da autonomia cidadã deve ser permeado pela promoção de valores e processos educativos críticos orientados para a sustentabilidade e para a valorização das características e potenciais ambientais locais, pois, conforme adverte Barbosa, Silva e Fernandes (2011), a sociedade não se mobiliza em defesa daquilo que não acredita.

Outro desafio posto em debate por Moura (2014) diz respeito à necessidade de fortalecimento das instituições com o intuito de intensificar a sua capacidade em monitorar o cumprimento das leis, políticas e acordos ambientais, uma vez que a sua abstenção efetiva o negligenciamento do papel do Estado em promover a proteção e o bem-estar social. Para tanto, a autora recomenda a capacitação técnica dos profissionais inseridos nas instituições, realização de investimentos econômicos na sua manutenção, desenvolvimento mecanismos capazes de auxiliar nos processos de tomada de decisão e de metodologias que permitam aferir a qualidade da governança ambiental.

Sanchez (2008) e Cavalcanti (2004) corroboram neste quesito denunciando a omissão de órgãos e instituições ambientais na realização de audiências públicas destinadas à explicitação de ferramentas eficazes para equalizar as decisões referentes a implantação de empreendimentos. De acordo com estes autores, quando realizadas, as audiências tendem a priorizar a explicitação dos benefícios advindos dos mais distintos tipos de empreendimento,

⁴Considera-se neste estudo, a concepção de meio ambiente multifacetado e interdependente, razão pela qual, alinha-se o encontro de soluções para os problemas decorrentes da superação da capacidade de carga dos ecossistemas do planeta Terra aos aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos que os intensifica.

desfavorecendo, portanto, a compreensão das populações não familiarizadas com termos técnicos utilizados para explicitar os impactos negativos e riscos desencadeados.

Encenam-se algumas das consequências do contexto citado através do estudo realizado por Santos e Cavalcanti (2016), o qual identificou que a ausência da explicitação dos impactos positivos e negativos previstos para a instalação de um empreendimento rodoviário em um município do semiárido brasileiro refletiu no desconhecimento dos impactos e perigos socioambientais inerentes à abertura de estradas, inviabilizando a adoção de hábitos e desenvolvimento de mecanismos para a auto proteção da população local. Para os autores, este cenário corrobora para o estabelecimento de uma *sociedade de risco*, na qual a emergência de perigos invisíveis, irreversíveis e de difícil previsão intensifica a vulnerabilidade dos indivíduos.

Assim, entende-se que a adoção do princípio da visão estratégica associado à capacidade de resposta, eficácia e eficiência contribui significativamente para o melhor funcionamento das instituições ambientais, refletindo, na qualidade dos serviços oferecidos para a sociedade, e, especificamente no que se refere a realização de audiências públicas, viabiliza maior transparência e protagonismo cidadão na negociação de interesses.

Na compreensão de Castro et al. (2011) constitui-se fundamental a criação de mecanismos através dos quais as informações possam ser acessíveis e de fácil compreensão para os diferentes segmentos da sociedade, sendo este quesito relevante para o alcance da premissa de intensificar a legitimação das instituições, como também, para o exercício de tomadas de decisões conscientes.

Logo, torna-se explícita a relação de interdependência entre os princípios que exercem centralidade para a promoção da boa governança quando articulados à governança ambiental, tendo em vista o fortalecimento transparência através do efetivo fluxo de informações corrobora para o estabelecimento de processos participativos, auxilia na orientação de consensos, intensifica a capacidade de resposta, e, por conseguinte, a eficiência e a eficácia das instituições.

De acordo com Iftimoeai (2015), a apreciação destes princípios reflete no reconhecimento e percepção das populações em relação às ações exercidas pelas instituições governamentais, conferindo-lhes a sensação confiança em relação ao Estado.

Acredita-se que o conjunto de questões aqui expostas incidem sobre o desafio de motivar a participação da sociedade nas decisões relativas ao meio ambiente, uma vez que a descrença nas instituições acrescida aos valores antrópicos predominantemente disseminados na cultura ocidental, obstaculariza a auto responsabilização e o engajamento coletivo imbuídos ao desenvolvimento de estratégias para a sustentabilidade. Assim, remete-se às reflexões tecidas nos parágrafos iniciais desta sessão que trataram da importância dos processos educativos orientados para uma nova ética planetária por julgar-se a crise de valores explicitada nas concepções de Leff (2011), como uma das raízes mais profundas raízes *desgovernança* ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O agravamento sistemático do contexto de crise ambiental global tem fomentado o empenho de diferentes estratégias em torno da sua mitigação, haja vista a concepção de que a não reversão do cenário vigente conduz ao colapso dos sistemas que sustentam a vida em sociedade e colocam em risco a existência da própria espécie humana.

Nesse sentido, assume-se enquanto indivíduo o protagonismo para a efetuação de ações cotidianas de menor impacto à qualidade ambiental, mas também enquanto grupo social, desempenha-se o papel de parte integrante das tomadas de decisão que alteram significativamente as características do meio ambiente e modo de vida das demais espécies de seres vivos.

A governança emerge nesse contexto como instrumento para inserção dos cidadãos na esfera pública com vistas a torna-lo participante nas ações governamentais e um agente fiscalizador do processo de funcionamento das instituições, formalizando, portanto, o princípio da corresponsabilidade na efetuação políticas públicas destinadas à resolução de diferentes crises, entre as quais, a crise ambiental.

Quando articulada às questões recorrentes ao meio ambiente, governança recebe a especificação temática de *governança ambiental*, sendo sua efetivação um desafio ante a cultura antrópica de priorização da razão econômica e das relações de poder em detrimento da degradação ambiental, tornando necessária a sistemática revisão das premissas da governança que sinalizam estratégias para a sua *boa* operacionalização.

Nesse viés, apontou-se neste ensaio que dois processos a consolida: a descentralização e a concertação, sendo a maneira em que estes são articulados, significativa para a qualidade satisfatória ou incipiente na condução de tomadas de decisões passíveis de ser consideradas justas, equitativas, inclusivas, eficazes para o atendimento das necessidades das populações e orientadas para a sustentabilidade, razão pela qual, os princípios delineados no aporte teórico-metodológico da boa governança devem balizar a governança ambiental.

Entende-se como necessário o aprofundamento dos debates relativos à esta temática para fins de superação dos desafios e lacunas que lhes são atribuídas na literatura científica, assumindo-se, entretanto, que a discrepância entre as conjunturas em que a governança ambiental é exercida podem preconizar o empenho de estratégias adequadas ao contexto social, ambiental, econômico, cultural e político local. Assim, descredita-se à ideia de uma forma metodológica absoluta, passível de impulsionar a sustentabilidade em todas as localidades.

Torna-se necessário frisar que os argumentos e reflexões tecidas aqui não esgotam o debate em torno das questões consolidadas ou em processo de construção teórica a despeito da governança, governança ambiental ou promoção da sustentabilidade através da ação pública, todavia, entende a dialogicidade como um caminho eficaz para o compartilhamento das ideias, interpretações e experiências potencialmente promissor para o estabelecimento de futuros consensos.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, J.E.L.; SILVA, M.M.P.; FERNANDES, M. Educação Ambiental e o desenvolvimento sustentável no semiárido. In: ABÍLIO, F. J. P (Org.). **Educação ambiental para o semiárido**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2011.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

CASTRO, F.; HOGENBOON, B.; BAUND, M. Governança ambiental na América Latina: Para uma agenda de pesquisa mais integrada. **Ambiente & Sociedade**, v. 14, n. 2, p. 1-13, 2011.

CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica**, vol. 1, p. 1-10, 2004.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. A. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. **Revista Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p. 497-508, 2015.

DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial e desenvolvimento**. Garamound: Rio de Janeiro, 2011.

DOWBOUR, L. Governabilidade e Descentralização. **Revista do Serviço Público**, v. 45, n. 1, p. 95-177, 1994.

EDGAR, L.; MARSHALL, C.; BASSET, M. **Partnerships: Putting good governance principles in practice**. Institute on Governance, 2006. Disponível em: <https://iog.ca/docs/2006_August_partnerships.pdf Acesso em 20/01.2017>.

FONSECA, I. F.; BURSTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre a governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**: Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.

FUKUYAMA, F. What is governance? **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GIARETA, J.B.Z.; FERNANDES, V.; PHILIPPI JR, A. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Revista O&S**, v. 19, n. 62, p. 527-548, 2012.

GRAFT, G.; PAANAKKER, H. Good Governance: performance values and procedural values in conflict. **American Review of Public Administration**, v. 45, n. 6, p. 635-652, 2015.

- GRINDLE, M.S. Good Enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.
- GRINDLE, M.S. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553-574, 2007.
- Grindle, M. Good Governance: The Inflation of an Idea. **Faculty Research Working Paper Series**: Cambridge, ed. de jul, p. 10-23, 2010.
- GUIVANT, J. S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 16, p.95-112, set, 2001.
- HARDT, L. The idea of good (enough) governance. A look from complexity economics. **Working Paper Series**: Faculty of Economic Sciences (University of Warsaw), n °5, p. 1-21, 2012.
- IFTMOEAI, C. Good Governance: Normative vs. Descriptive dimension. **Practical Application of Science**, v. III, n. 1, p. 309-316, 2015.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Good Governance: The IMF's Role**. Washington, 1997.
- JACOBI, P. R.; SULAIMAN, S. N. Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas. **Revista USP**, n. 109, p. 133-142, 2016.
- KEMP, R.; PARTO, S.; GIBSON, R. B. Governance for sustainable development: moving from theory to practice. **International Journal Sustainable Development**, v.8, n. 1, p. 12-30, 2005.
- LEEF, E. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. **Olhar de Professor**: Ponta Grossa, v. 14, n. 2, p. 309-335, 2011.
- LORENZETTI, J.V.; CARRION, R.M. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 721-735, 2012.
- MOURA, A.M.M. **Caminhos para uma melhor governança na política ambiental brasileira**. In: MONASTERIO, L.M.; NERI, M.C.; SOARES, S.S.D. Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Ipea: Brasília, v.2, 2014.
- REY, F. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- SÁNCHEZ, L.E. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficinas e Textos, 2008.
- SANTOS, P.J.A.; CAVALCANTI, A.R. Impactos socioambientais do Programa Caminhos da Paraíba no Município de Coxixola, nordeste brasileiro. **Revista Espacios**, v. 38, n. 12, p. 22-34, 2017.
- SMITH, V.P.B. Desafios socioambientais e os distintos tipos de governança. In: Anais do VI Encontro Nacional da ANPPAS. Belém-PA. 2012.
- SPARNIENE, D.; VALUKONYTE, I. Implementation of Good Governance in Local Self-Government: the case of Siauliai City. **Social Research**, v. 28, n. 3, p. 98-112, 2012.
- WEISS, T.G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.