



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS

PEDRO JOSÉ ALEIXO DOS SANTOS

**GOVERNANÇA AMBIENTAL NO COMBATE À
DESERTIFICAÇÃO E MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA SECA
NO ESTADO DA PARAÍBA.**

Campina Grande-PB.

2020

PEDRO JOSÉ ALEIXO DOS SANTOS

**GOVERNANÇA AMBIENTAL NO COMBATE À
DESERTIFICAÇÃO E MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA SECA
NO ESTADO DA PARAÍBA.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito à obtenção do título de Doutor em Recursos Naturais.

Área de Concentração: Sociedade e Recursos Naturais

Linha de Pesquisa: Gestão de Recursos Naturais

Professora Orientadora: Lucia Santana de Freitas

Campina Grande-PB.

2020

S237g

Santos, Pedro José Aleixo dos.

Governança ambiental no combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca no estado da Paraíba / Pedro José Aleixo dos Santos. - Campina Grande, 2020.

219 f. : il. Color.

Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão de Recursos Naturais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, 2020.

"Orientação: Profa. Dra. Lúcia Santana de Freitas.

Referências.

1. Governança Ambiental. 2. Princípios da Boa Governança. 3. Combate à Desertificação. 4. Semiárido Paraibano. I. Freitas, Lúcia Santana de. II. Título.

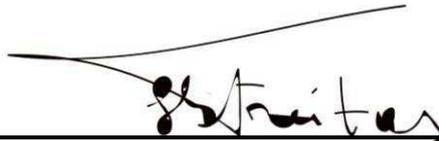
CDU 551.577.38 (813.3)(043)

PEDRO JOSÉ ALEIXO DOS SANTOS

**GOVERNANÇA AMBIENTAL NO COMBATE À DESERTIFICAÇÃO E
MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA SECA NO ESTADO DA PARAÍBA.**

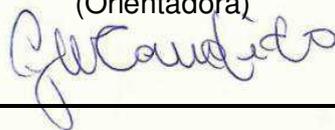
Tese apresentada em 26 de setembro de 2020

Banca Examinadora:



Prof^ª. Dr^ª. Lucia Santana de Freitas

(Orientadora)



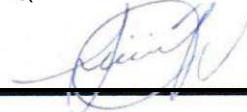
Prof^º. Dr. Gesinaldo Ataíde Cândido

(Examinador Interno)



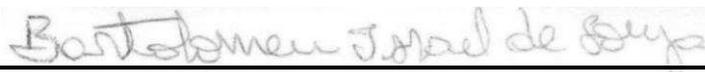
Prof^ª. Dr^ª. Maria de Fátima Martins

(Examinador Interno)



Prof^º. Dr. Sérgio Murilo Santos de Araújo

(Examinador Interno)



Prof^º. Dr. Bartolomeu Israel de Souza

(Examinador Externo)



Dr. Ricardo da Cunha Correia Lima

(Examinador Externo)

A Conta do Sonho (Elisa Lucinda)

Quanto custa um sonho?

Alguma coisa ele sempre custa.

Muitas vezes muitas coisas ele custa,

outras vezes outros sonhos ele custa.

Não importam os percalços, os sacrifícios,

os espinhosos enredos.

Não importa.

Uma vez vivido,

o sonho está sempre num ótimo preço!

AGRADECIMENTOS

À todos os que acreditaram nesse sonho comigo, que me deram apoio, acalento e encorajamento nos momentos adversos,

Aos meus amados pais, José Adjair Gonçalves dos Santos e Francisca Aleixo dos Santos, pelo incentivo ao longo de todo o percurso da minha carreira, pela compreensão para com a minha ausência e por respeitar e apoiar as minhas escolhas pessoais e profissionais, muito obrigado! Vocês são parte integrante dos meus sonhos e das conquistas!

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Lucia Santana de Freitas, por me receber como orientando e por todo o apoio que me concedeu ao longo da elaboração da pesquisa. Os desafios foram imensos e multifacetados, mas através da sua parceria foram superados. Muito obrigado! Sobretudo, por todo o apoio emocional e espiritual para lidar com as adversidades enfrentadas nesse caminho! A acredito que ganhei uma amiga e uma incrível e competente parceira de trabalho!

Aos meus amigos-irmãos, Eduardo Ernesto do Rêgo, José Ricardo Ribeiro e Lívia Poliana Santana Cavalcante, com os quais pude dividir cotidianamente, sem medo e sem censura, as alegrias, os medos e as adversidades do processo de doutoramento. Não há palavras para agradecer a amizade de vocês! *“Pauta: tese!”*. Estendo esses agradecimentos também aos amigos: Rafael de Andrade, Jessica Almeida, Karla Morais, George Francisco, Gibson Mallone e Lauriston Soares.

À querida Prof^a. Dr^a. Monica Maria Pereira da Silva, a qual foi a primeira a acreditar na minha potencialidade enquanto pesquisador e que desde então tem sido uma fonte inesgotável de inspiração, apoio e esperança. Meus sinceros agradecimentos, minha amiga e parceira! Minha promessa está cumprida. Que possamos seguir lutando em favor das causas ambientais e sociais, afinal, *“desistir não faz parte do dicionário do educador ambiental”*.

À Universidade Federal de Campina Grande e ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais, os quais, desde o ano de 2014 tem concedido todo o suporte disponível para o meu aperfeiçoamento profissional, como

também aos docentes, secretários e coordenadores do PPGRN-UFCG, os quais, colaboraram de forma significativa com a realização dessa jornada!

À cada um dos colegas e amigos pesquisadores do PPGRN-UFCG e do GGEEA-UEPB, por todo o apoio e compartilhamento de saberes, os quais foram basilares para a realização e concretização desse estudo!

À SEIRHMA que, através da secretaria executiva de meio ambiente, acolheu gentilmente a nossa pesquisa e disponibilizou todas as informações solicitadas para a realização do estudo. Meu muito obrigado!

O união das mãos que se deram nesse caminho foi imprescindível para que o sonho do doutoramento fosse realizado, razão pela qual, não me resta dúvida que juntos somos mais fortes!

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Perspectivas e etapas da transparência-----	64
Figura 2:	Estrutura Institucional da política ambiental brasileira-----	88
Figura 3:	Enquadramento teórico-----	93
Figura 4:	Etapas da pesquisa-----	95
Figura 5:	Mapa das mesorregiões da Paraíba-----	100
Figura 6:	Mapa do Bioma Caatinga-----	101
Figura 7:	Princípios da Boa Governança no PAN-BRASIL-----	131
Figura 8:	Abordagem dos Princípios da Boa Governança no PAN- BRASIL.-----	132
Figura 9:	Abordagem da Participação Pública no PAN-BRASIL-----	133
Figura 10:	Abordagem da inclusividade no PAN-BRASIL.-----	136
Figura 11:	Abordagem da Eficácia no PAN-BRASIL-----	138
Figura 12:	Abordagem da Eficiência no PAN-BRASIL-----	140
Figura 13:	Abordagem da <i>Accountability</i> no PAN-BRASIL-----	142
Figura 14:	Abordagem da transparência no PAN-BRASIL-----	143
Figura 15:	Abordagem do Estado de direito no PAN-BRASIL-----	147
Figura 16:	Princípios da Boa Governança no PAE-PB-----	160
Figura 17:	Abordagem dos Princípios da Boa Governança no PAE- PB-----	161

Figura 18:	Abordagem da Participação Pública no PAE-PB-----	162
Figura 19:	Abordagem da Inclusividade no PAE-PB-----	164
Figura 20:	Abordagem do Estado de Direito no PAE-PB-----	166
Figura 21:	Abordagem da Eficácia no PAE-PB-----	167
Figura 22:	Abordagem da Eficiência no PAE-PB-----	168
Figura 23:	Abordagem da transparência no PAE-PB-----	170
Figura 24:	Abordagem da <i>Accountability</i> no PAE-PB-----	171
Figura 25:	Instituição gestora das políticas públicas apresentadas nos eixos temáticas do PAE-PB-----	174
Figura 26:	Políticas públicas nos eixos temáticos do PAE-PB-----	176
Figura 27:	Atores e instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas presentes nos eixos temáticos do PAE-PB-----	178
Figura 28:	Ações prioritárias para a implantação do PAE-PB-----	182

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Requisitos para a boa governança-----	75
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Conceito de governança de agências internacionais interpretado por Weiss (2000) -----	44
Quadro 2:	Escalas político-institucionais em que a governança pode ser implementada -----	52
Quadro 3:	Conceitos e características da boa governança apresentadas na literatura científica e em documentos elaborados por agências internacionais de financiamento -----	57
Quadro 4:	Princípios da boa governança -----	60
Quadro 5:	Dimensões do estado de direito -----	69
Quadro 6:	Fragilidades da boa governança na perspectiva da <i>Good Enough Governance</i> -----	73
Quadro 7:	Propostas da <i>Good Enough Governance</i> -----	77
Quadro 8:	Instrumentos da política ambiental brasileira que apreciam a governança ambiental -----	85
Quadro 9:	Desafios da governança ambiental à luz da literatura científica -----	90
Quadro 10:	Processos da Análise de Conteúdo-----	95
Quadro 11:	Códigos e expressões análogas utilizadas para a codificação da governança ambiental na primeira etapa de análise do PAE-PB-----	96
Quadro 12:	Códigos, termos e expressões análogas utilizadas no processo de codificação do PAE-PB-----	97
Quadro 13:	Variáveis utilizadas no check-list de ações implementadas do PAE-PB-----	99

Quadro 14:	Atores e instituições participantes da estrutura institucional da gestão do PAE-PB -----	180
Quadro 15:	Comissões e Frentes Parlamentares atuantes no Combate à Desertificação no Estado da Paraíba-----	193

LISTA DE SIGLAS

AIA-	Avaliação de Impacto Ambiental
AESA-PB -	Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba
ASA-	Articulação no Semiárido Brasileiro
ASD-	Áreas Susceptíveis à Desertificação
COPAM-	Conselho de Proteção Ambiental da Paraíba
CONAMA-	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CTF/AIDA-	Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa do Meio Ambiente
DAS-	Declaração do Semiárido
EIA-	Estudo de impacto ambiental
FAO-	Food and Agriculture Organization of the United Nations
IBAMA-	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDR-	Ministério do Desenvolvimento Regional
MMA-	Ministério do Meio Ambiente
ONU-	Organização das Nações Unidas
P1MC-	Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas
PAE-PB-	Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca

PAN-BRASIL-	Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
PNMA-	Política Nacional de Meio Ambiente
RIMA-	Relatório de impacto ambiental
SERMACT-	Secretaria de Estado de Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e da Tecnologia-PB
SEIRHMA-	Secretaria de Infraestrutura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente
SINIMA-	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SISNAMA-	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SUDEMA-	Superintendência de Administração do Meio Ambiente
ZEE-	Zoneamento Ecológico-Econômico

RESUMO

A governança ambiental tem se constituído como um importante elemento da política ambiental devido as suas contribuições para o aprimoramento da gestão ambiental, atendimento das demandas coletivas e exercício da cidadania. Visando ampliar a sua aplicabilidade, tem-se estabelecimento os princípios da boa governança como diretrizes para a promoção da boa governança. Considerando a articulação entre a governança ambiental e o combate à desertificação instituído com a instauração da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação-CCD, o presente estudo objetiva analisar a governança ambiental na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba, em sua concepção e execução. Trata-se de uma pesquisa exploratória do tipo descritiva, de abordagem quantitativa e qualitativa e recorte temporal 2005-2020. A coleta de dados foi realizada através da avaliação dos Planos de Ação Nacional e Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-BRASIL e PAE-PB), como também da aplicação de *check-list* acerca da implementação do PAE-PB. Através das análises realizadas, verificou-se que a governança ambiental está inserida no PAN-BRASIL e no PAE-PB, sendo predominante a sua abordagem implícita e o argumento da democratização da gestão ambiental. Os princípios da boa governança (*accountability*, estado de direito, eficiência, eficácia, participação pública, inclusividade e transparência) são contemplados nos planos de forma preponderante implícita, com destaque para o princípio da participação pública. No que tange à estrutura institucional da gestão do PAE-PB, identificou-se que as políticas públicas administradas por instituições federais são prevaletentes em detrimento das gerenciadas pelas instituições estaduais e que a Secretaria de Infraestrutura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente-PB - SEIRHMA é o principal ator para a coordenação e articulação da implementação do PAE-PB. Constatou-se ainda ser predominante a não implementação de ações do PAE-PB, o que, associado à atuação individual de instituições governamentais em questões relacionadas ao combate à desertificação, tem culminado para a desconstrução da governança ambiental no âmbito dessa política pública.

Palavras-chave: governança ambiental; princípios da boa governança; combate à desertificação; semiárido paraibano.

ABSTRACT

Environmental governance has become an important element of environmental policy due to its contributions to the improvement of environmental management, meeting collective demands and exercising citizenship. In order to expand its applicability, the principles of good governance have been established as guidelines for the promotion of good governance. Considering the articulation between environmental governance and the fight against desertification instituted with the establishment of the United Nations Convention to Combat Desertification - CCD, this study aims to analyze environmental governance in the policy to combat desertification in the State of Paraíba, in its conception and execution. This is an exploratory research of the descriptive type, with a quantitative and qualitative approach and time frame 2005-2020. Data collection was carried out through the evaluation of the National and State Action Plans to Combat Desertification and Mitigate the Effects of Drought (PAN-BRASIL and PAE-PB), as well as the application of a check-list about the implementation of the PAE- PB. Through the analyzes carried out, it was found that environmental governance is inserted in PAN-BRASIL and PAE-PB, with its implicit approach and the argument for the democratization of environmental management predominating. The principles of good governance (accountability, rule of law, efficiency, effectiveness, public participation, inclusiveness and transparency) are included in the plans in a predominantly implicit manner, with emphasis on the principle of public participation. Regarding the institutional structure of PAE-PB management, it was identified that public policies administered by federal institutions are prevalent to the detriment of those managed by state institutions and that the Secretariat of Infrastructure, Water Resources and Environment-PB - SEIRHMA is the main actor for the coordination and articulation of the implementation of the PAE-PB. It was also found that the non-implementation of PAE-PB actions was predominant, which, associated with the individual performance of government institutions in issues related to combating desertification, has culminated in the deconstruction of environmental governance within the scope of this public policy.

Keywords: environmental governance; principles of good governance; combating desertification; semi-arid region of Paraíba.

SUMÁRIO

1.0	INTRODUÇÃO -----	19
1.1	Problema -----	24
1.2	Objetivos -----	30
1.2.1	Objetivo geral -----	30
1.2.2	Objetivos Específicos -----	30
1.3	Justificativa -----	30
1.4	Contribuições teóricas e empíricas-----	32
1.5	Estrutura do trabalho-----	34
2.0	MARCO TEÓRICO-----	37
2.1	Governança: contextos, conceitos, princípios e desdobramentos-----	37
2.1.1	Contextos e conceitos que envolvem a Governança-----	37
2.1.2	Princípios norteadores e a emergência do conceito de Boa Governança-----	54
2.2	Governança Ambiental: relevância, conceito, temas e instrumentos-----	78
3.0	ENQUADRAMENTO METODOLOGICO -----	93
3.1	Caracterização da pesquisa-----	93
3.2	Etapas da pesquisa-----	94
3.3	Caracterização da área de estudo-----	99
4.0	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS-----	103
4.1	Do Governo à Governança: a construção de uma política democrática de combate à desertificação para o Estado da Paraíba-----	103
4.1.1	Governança Ambiental no âmbito do PAN-BRASIL-----	104
4.1.1.1	Governança ambiental e a boa governança no PAN- BRASIL-----	130
4.1.2	Governança Ambiental no âmbito do PAE-PB-----	150
4.1.2.1	Governança Ambiental e a boa governança no PAE-PB-----	159
4.1.2.2	Estrutura institucional para o combate à desertificação no Estado da Paraíba-----	173

4.2	Da Governança ao Governo: a desconstrução da governança ambiental na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba-----	181
5.0	Conclusões -----	220
	REFERENCIAS -----	
	Anexos -----	

“...Lentamente surge uma cultura ecológica, de comportamentos e práticas incorporados na visão do mundo e que têm como efeito mais suavidade e benevolência na relação para com a natureza, a qual forma conosco um todo orgânico. A natureza não está só fora mas também dentro de nós. Pertencemo-nos mutuamente. Qualquer agressão à Terra significa também uma agressão aos filhos e filhas da Terra. A mãe-Terra, a grande e boa Pachamama das culturas andinas sofre nos seus rebentos e se alegra com a revolução cordial e benevolente que está em curso por todas as partes...”

(Leonardo Boff)

1.0 INTRODUÇÃO

Na pós modernidade, a efemeridade tem caracterizado a maneira como os seres humanos interagem entre si e com o conjunto de sistemas que propiciam a sua manutenção enquanto sociedade, tornando cotidianas as transformações no contexto em que estão inseridos e explícita a necessidade de ações que assegurem o atendimento dos seus anseios e qualidade de vida.

Diante disso, a capacidade dos governos em atender as demandas sociais e a eficácia da abordagem centralizadora e autoritária passaram a ser questionadas à luz de argumentos neoliberais e democráticos, colocando consensualmente em destaque a necessidade de renovação do Estado e da democratização dos processos que configuram a gestão pública.

Nesse perspectiva, a participação social tem sido defendida como fundamental para a reabilitação do Estado e para promover uma gestão pública potencialmente capaz de atender as demandas sociais hodiernas, sendo necessária a adoção de estratégias para o estabelecimento de canais de diálogo entre governos e sociedade, como também para o envolvimento e incorporação das populações na esfera pública.

Assim, configura-se uma nova postura por parte dos governos, a qual tem sido defendida não apenas no âmbito acadêmico-científico, mas também pelas instituições bilaterais e multilaterais, uma vez que passaram a considerar a participação cidadã como um condicionante para o financiamento de projetos, políticas públicas e para a negociação das dívidas com as agências internacionais (HARDT, 2012).

De acordo com Hardt (2012), o posicionamento e os critérios estabelecidos pelos atores da comunidade internacional tem exercido pressão nos Estados nacionais em torno da democratização, colocando em destaque arranjos institucionais participativos, tais como a Governança.

Nesse viés, a governança se configura como instrumento para conferir poder, legitimidade e voz ao cidadão no jogo de relações e negociações que constituem as tomadas de decisão na esfera pública, sendo concebida por Grindle (2010) como a maneira como as instituições conduzem a gestão da coisa

pública, envolvendo as regras, arenas e atores inseridos no jogo de negociação política, ou, sob outro prisma, com a capacidade de acesso das populações às tomadas de decisão e serviços oferecidos pelo Estado.

Convém destacar que não há consenso sobre o conceito de governança, haja vista que a temática tem sido abordada à luz de diferentes posicionamentos e aportes teóricos, tanto no contexto acadêmico-científico, quanto pelas instituições internacionais bilaterais e multilaterais, sendo adotada a concepção que melhor representa os valores à serem comunicados ou que melhor atende aos interesses e objetivos.

De acordo Grindle (2010) há uma tendência entre as instituições regidas por princípios políticos de direita em enfatizar a governança como um mecanismo relacionado à eficiência do Estado e à redução da corrupção na gestão da coisa pública, e, em contraponto, nas orientadas por princípios de esquerda, a abordagem predominante remete ao acesso das populações às arenas deliberativas e aos serviços ofertados pelos governos.

Indistintamente à perspectiva adotada, Dallabrida (2011) defende que a Governança é operacionalizada à partir de dois processos: a descentralização do Estado e a concertação social.

Nesse sentido, a descentralização se refere à transferência de recursos, responsabilidade de planejamento e do poder deliberativo do Estado central às suas instituições, as quais devem ser conduzidas por princípios que corroborem para a criação de condições de governabilidade, legitimação e eficiência na gestão pública (DALLABRIDA, 2011).

Em se tratando da concertação social, refere-se ao processo de formação e autonomia do poder local, o qual na concepção de Kleba e Wendausen (2009) pressupõe a auto-organização dos atores locais, a negociação de interesses e percepções, como também a consolidação de consensos passíveis de estabelecer uma agenda representativa das demandas coletivas por parte da sociedade civil. Trata-se de um processo complexo que envolve a autonomia individual e coletiva através da formação de capital social e empoderamento das estruturas para a ação cidadã.

Scardua e Busztyn (2003) advertem que os processos que envolvem a participação pública, a exemplo da governança, tem sido objeto de estudos acadêmicos desde a década de 1960 e tem ganhado força ao longo dos últimos anos como mecanismo para o rompimento da cultura do uso indevido de recursos públicos. Contudo, no âmbito operacional, Grindle (2007) considera ser necessário o seu aprimoramento, uma vez que as disparidades sociais locais e a indisponibilidade de capital social tem confluído para o atendimento de interesses específicos em arenas de participação pública e para a institucionalização das relações de poder autoritárias e clientelistas.

Dessa forma, a governança preconiza profundas mudanças na forma de funcionamento dos governos, como também o comprometimento político para com o atendimento dos interesses das coletividades, uma vez que os seus entraves e potencialidades estão alocados no exercício do poder e, conforme defende Dallabrida (2011), governa e decide aqueles que o detém.

Estando essas mudanças ainda em curso, Hardt (2012) afirma que estudos empíricos realizados em diferentes regiões do mundo tem identificado falhas na operacionalização da governança, as quais tem subsidiado a criação de critérios a serem atendidos, concebidos na literatura científica como “princípios da boa governança”, instituindo assim a concepção de “*boa governança*”.

Desse modo, a boa governança implica em uma noção qualitativa da governança, sendo estabelecida quando seus princípios essenciais são implementados no funcionamento das instituições públicas. Nesse sentido, dentre os princípios da boa governança a *United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific-UNESCAP* (2009) destaca: a participação pública, mediação de consensos, accountability, transparência, responsividade, eficiência, eficácia, equidade, inclusividade e Estado de direito.

A despeito da boa governança, Grindle (2010) destaca ser necessário que a sua implementação considere a capacidade institucional das localidades, com vistas a favorecer o real aproveitamento das potencialidades da democratização da esfera pública, pois, quando esse aspecto é desconsiderado pode-se corroborar para o fortalecimento de relações de desiguais em uma localidade.

Cabe destacar que a (boa) governança não representa uma nova modalidade de governo, e sim uma forma de modernização do processo político, pois, o Estado continua a ser ator legítimo no processo deliberativo, todavia, os agentes governamentais e não governamentais passam a ser considerados parte integrante na esfera pública (UNESCAP, 2009). Dessa forma, Weiss (2000) avalia que quando o desempenho da governança é avaliado como positivo ou insatisfatório, reflete nada menos do que a capacidade de aproximação entre o governo e a sociedade.

Assim, a governança e a boa governança tem sido associada ao tratamento de diferentes problemáticas contemporâneas, recebendo um adjetivo indicativo conforme a temática abordada, a exemplo da gestão de empresas (*governança corporativa*), administração pública (*governança pública*), dinâmicas e transformações no ambiente urbano (*governança urbana*), introdução de recursos da tecnologia à política das organizações públicas (*governança eletrônica*) e aplicada as sinergias territoriais de desenvolvimento (*governança territorial*). Todavia, considerando o enfoque desta pesquisa, enfatiza-se sua incorporação ao planejamento e execução de políticas públicas orientadas para a preservação, conservação e gestão do meio ambiente, a qual recebe a denominação de *governança ambiental*.

Nesse sentido, a governança ambiental representa os processos e as instituições pelas quais as decisões a respeito do meio ambiente são tomadas, abarcando o conjunto de normas, leis e maneira em que ocorre a interação e a negociação de interesses entre atores governamentais e não governamentais em torno da consolidação de consensos (MOURA, 2014).

De acordo com Cavalcanti (2004), mesmo tendo sido apreciada através da Constituição federal de 1988, leis, normas e diferentes políticas públicas, a governança ambiental no Brasil ainda enfrenta o obstáculo do forte apelo as questões econômicas e o desprezo as consequências ambientais, tendo em vista que na realização de fóruns e audiências públicas, a participação pública resume-se a aprovação de decisões já tomadas pelas instituições articuladoras, desconsiderando a abertura de processos de negociação.

Moura (2014) também explicita que apesar dos fortes avanços legais relativos à disponibilização de informações ambientais, no âmbito operacional esta questão ainda é insatisfatória, sendo predominante o desconhecimento das populações quanto ao direito de acesso as informações, como também, relativo às transformações ambientais que se efetivam através das atividades humanas. Sánchez (2008) acrescenta ainda que quando estão disponíveis, documentos e relatórios ambientais fazem uso de linguagem demasiadamente técnica, impossibilitando que cidadãos não familiarizados com a temática tenham real compreensão das implicações relativas as ações deliberadas.

Convém elucidar que a governança ambiental pode ser exercida em diferentes escalas do poder deliberativo, sendo definida como *global* quando relativa aos acordos e tratados que demandam a articulação dos países em torno do estabelecimento de objetivos comuns, *nacional* quando concernente aos interesses de uma nação, *regional* quando associada as questões pertencentes a um estado ou região e *local* quando alusiva as questões em nível municipal ou de comunidades específicas.

Faz-se destaque para a necessidade de fortalecimento das instituições deliberativas atuantes nas escalas subnacionais, pois conforme afirma Grindle (2007) é nestes níveis que a interação entre governos e sociedade é mais intensa, podendo corroborar para a apreensão de demandas representativas dos interesses da coletividade, favorecendo a efetivação de políticas públicas eficientes para a superação de dilemas locais.

Brostein, Fontes Filho e Pimenta (2017) contribuem para o debate apontando que a mera presença de instituições participativas não implica dizer que as deliberações se deram em resposta ao debate e formação de consensos relativos aos problemas em nível local, todavia, através da adoção de boas práticas de governança é possível estimular a participação social e o desenvolvimento de mecanismos de fiscalização das ações deliberadas, reestabelecendo laços de confiança entre governo e sociedade.

Nesse viés, a governança ambiental local tem sido articulada ao tratamento de diferentes problemas ambientais, a exemplo das mudanças climáticas, avaliação de impactos e riscos ambientais, elaboração e efetivação

de políticas orientadas para o desenvolvimento sustentável e à gestão de recursos hídricos, florestais, minerais, fauna e manejo dos solos.

Considerando o objeto de estudo desta pesquisa, enfatiza-se a incorporação da governança no tratamento de problemas ambientais incidentes em regiões que apresentam maior vulnerabilidade às mudanças climáticas e as ações antrópicas, os quais de acordo com Brasil (1995) são definidos como “ecossistemas frágeis” e estão inseridos nas áreas áridas, semiáridas e subúmidas do território nacional.

Diante disso, no tópico 1.2 serão apresentados os principais problemas desencadeados a partir da degradação ambiental nessas regiões, as ações e estratégias delineadas no âmbito político para a prevenção e mitigação, bem como a importância da governança ambiental local.

1.1 PROBLEMA

As últimas décadas tem sido marcadas pelo debate sistemático acerca da correlação entre o agravamento dos problemas ambientais e a intervenção antrópica no meio ambiente, a qual, orientada pela razão econômica, tem concorrido para a superação da capacidade de suporte de ecossistemas, extinção de comunidades biológicas, redução de biodiversidades endêmicas e posto em risco a capacidade de subsistência de comunidades que fazem uso dos recursos naturais para a reprodução social.

O principal argumento para a intervenção frequente na natureza tem sido a promoção do bem estar e da qualidade de vida, o que torna-se contraditório quando considerada a manutenção de contextos de desigualdade e exclusão social ainda na atualidade, bem como as condições sub-humanas em que indivíduos de diversas regiões estão inseridos, desprovidos até mesmo do acesso a serviços básicos oferecidos pelo Estado. Essa conjuntura tem questionado o padrão de desenvolvimento delineado pelos países, pois conforme aponta Guivant (2001) acarreta-se mudanças invisíveis, irreversíveis e irremediáveis sobre a dinâmica ecológica sem ao menos desencadear benefícios sociais de forma equitativa.

Dessa forma, tem-se gerado sinergias orientadas para a elaboração de teorias, tecnologias e metodologias capazes de auxiliar na redução dos impactos das práticas sociais, como também na superação de dilemas vivenciados pelas populações mais vulneráveis. Todavia, tais esforços ainda não tem sido suficientes para lenificar a deterioração do meio ambiente e da dignidade humana ante a conjuntura imposta pelo sistema econômico capitalista.

Essas questões tornam-se ainda mais evidentes e relevantes quando analisados os contextos em que estão inseridos ecossistemas definidos pela Agenda 21 como “frágeis”. Nestes, verifica-se maior vulnerabilidade as variações climáticas e as intervenções humanas e segundo Ferreira, Baptista e Tavares (2013), os impactos da degradação ambiental são expressos de maneira antecipada e mais intensa, alterando não apenas a dinâmica ecológica, mas também as questões econômicas e sociais locais, a exemplo do que tem se evidenciado nas regiões com maiores índices de aridez do planeta.

Tem-se identificado o surgimento de núcleos de intensa degradação ambiental nesses espaços desde 1930, quando foram realizados estudos em territórios do oeste americano (ALVEZ, BURSZTYN, 2009), todavia, essa temática passou a ganhar destaque no âmbito da literatura científica a partir de 1949 em decorrência dos impactos socioambientais desencadeados pela exploração insustentável de recursos naturais em áreas do continente africano. Nessa oportunidade, o pesquisador francês Aubréville utilizou o termo desertificação para caracterizar o processo de degradação ambiental em regiões áridas (OLIVEIRA JUNIOR; LOBÃO, 2014).

No âmbito político, a desertificação começou a ganhar visibilidade e notoriedade social a partir da década de 1960, quando da situação de calamidade vivenciada na região do Sahel, na África, passou a ser mundialmente debatida em virtude dos efeitos desencadeados sobre as estruturas sociais. Nesse viés, Oliveira Junior e Lobão (2014) afirmam que a população local vivenciava um forte contexto de fome e miséria decorrente da improdutividade dos solos locais, fato que acarretou a mortalidade de um vasto número de indivíduos e o êxodo de sobreviventes para outras áreas em busca de subsistência.

Entretanto, é pertinente destacar que o contexto adverso vivenciado no Sahel africano também esteve associado à fatores políticos, econômicos e sociais, especialmente quando da formação de fronteiras nacionais que inviabilizaram o fluxo de pessoas e alimentos entre as áreas da região, como também pelo intenso crescimento populacional, os quais à jusante do contexto de intensa degradação ambiental, intensificaram o cenário de caos.

Nesse viés, a gravidade dos dilemas desencadeados pela desertificação no Sahel despertou a comunidade internacional, culminando na realização de debates durante a Conferência das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento Humano em Estocolmo, na Suécia, em 1972, na qual, concordou-se na necessidade de aprofundar as investigações científicas, bem como de realizar uma conferência específica para a abordagem da temática (SILVA, 2014).

Dessa forma, em 1977 realizou-se a primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Desertificação em Nairóbi, no Quênia, na qual o conceito de desertificação foi debatido por representantes de diferentes países e elaborado o documento intitulado Plano de Ação de Combate à Desertificação. Nesse momento, o pouco conhecimento relativo ao tema conduziu a concepção de que tratava-se de um fenômeno relacionado a degradação de regiões com baixos índices de pluviosidade, conferindo-as uma paisagem desértica (SILVA, 2014).

Conforme salienta Oliveira Júnior e Lobão (2014), a evolução de estudos e debates permitiram que durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 1992 no Rio de Janeiro, a desertificação fosse conceitualizada como o processo de degradação das zonas de clima árido, semiárido e subúmido seco do planeta, estando a sua intensificação associada a maneira pela qual se realiza o manejo dos seus recursos naturais, bem como às mudanças climáticas globais.

Neste período (década de 1990), já haviam sido identificadas extensões susceptíveis ou em processo de desertificação em diferentes regiões do mundo. Dentre essas, destaca-se as localizadas no território brasileiro, as quais, estão inseridas no bioma Caatinga, no qual é preponderante o clima semiárido (MARIN *et al.*, 2012).

Atualmente, sabe-se que no Brasil as áreas susceptíveis a desertificação correspondem a 70% da região nordeste e 11% do território nacional, totalizando uma área de 1.340 km² na qual estão contidos 1488 municípios, distribuídos em nove estados do nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe) e em algumas cidades de Minas Gerais e do Espírito Santo (MARIN *et al.*, 2012).

Estima-se que aproximadamente 27 milhões de pessoas habitem essas regiões, as quais, na concepção de Hauff (2010) apresentam uma alta vulnerabilidade social e econômica representada pelas menores taxas de expectativa de vida, renda per capita e os mais altos níveis de analfabetismo do país. Para Marin *et al.* (2012), este quesito relacionam-se também a alta dependência da biodiversidade endêmica para a subsistência, tendo em vista que concorre para o aumento da pressão exercida sobre os ecossistemas locais, que, quando exauridos, perdem sua capacidade produtiva.

Torna-se pertinente explicitar que as principais atividades econômicas do semiárido nordestino estão associadas ao manejo dos recursos naturais, a exemplo da agricultura, pecuária e mineração. Destarte, tem-se relacionado o agravamento da degradação ambiental local às atividades antrópicas, haja vista a ampla utilização de técnicas potencialmente impactantes nas atividades econômicas predominantes, tais como a agricultura e a pecuária.

Nesse sentido, Marin *et al.* (2012) reporta que as técnicas tradicionalmente utilizadas para o manejo da Caatinga na efetivação das atividades econômicas demandam o desmatamento da vegetação arbórea arbustiva endêmica, que, associada ao uso de técnicas inadequadas de irrigação e a alta densidade dos solos, desencadeiam a salinização, compactação e a acentuação de processos erosivos, caracterizando a degradação destas áreas.

Souza e Lima (2016), acrescentam ainda que a ausência de áreas disponíveis para a agricultura deve ser considerada na análise deste processo, uma vez que a preponderância de pequenos espaços para a implantação de plantios tem acarretado o uso frequente do máximo dos espaços agricultáveis em busca de alcançar os recursos mínimos para a subsistência.

A correlação entre o manejo inadequado dos recursos naturais e a redução da produtividade dos solos tende a ser despercebida pela população do semiárido em curto prazo, pois, os impactos ambientais negativos apresentam-se em escalas temporais discrepantes, podendo não se expressar durante o ciclo de vida de um ser humano. Todavia, os 200 ou 300 anos de práticas incompatíveis com a capacidade de suporte dos ecossistemas locais já deixaram resultados irreversíveis em diferentes áreas do território nordestino (MARIN *et al.*, 2012).

O arcabouço teórico acerca da temática aponta que a redução de áreas agricultáveis, baixa produtividade de espécies vegetais endêmicas e exóticas, instauração de processos erosivos, assoreamento de rios e reservatórios (MARIN, *et al.*, 2012), alteração no escoamento e infiltração de águas superficiais, desnutrição bioquímica dos solos (SOUZA; MENEZES; ARTIGAS, 2015), como também a alteração e extinção da composição da fauna e da flora (OLIVEIRA JUNIOR; LOBÃO, 2014) são transformações ambientais relevantes decorrentes da desertificação no Bioma Caatinga, preconizando, portanto, a adoção de medidas que auxiliem na prevenção, controle e recuperação das áreas afetadas.

O contexto elucidado clarifica a magnitude do desafio do combate à desertificação no semiárido brasileiro, sobretudo, porque as práticas que a consolida foram estabelecidas a partir da construção histórica local, fundamentam a reprodução das relações econômicas e sociais hodiernas e sinaliza, já nos dias atuais, para o colapso na dinâmica ambiental no futuro.

Desse modo, defende-se que a elaboração e efetivação de estratégias preventivas e mitigatórias deve ser realizada considerando o envolvimento e a participação da sociedade, na qual a governança ambiental se insere como um instrumento para democratização dos debates, tomadas de decisão e acesso aos serviços do Estado referentes à essa problemática.

Considerando que a governança ambiental tem se constituído com um elemento imprescindível no âmbito das política ambiental hodierna, pressupõe-se que esteja inserida nas políticas públicas de combate à desertificação no Brasil, tais como a Política Nacional de Controle da Desertificação (CONAMA,

1997), Plano Nacional de Combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca - PAN-BRASIL (MMA, 2005) , Planos de Ação de Combate à Desertificação formulados em nível Estadual e a Lei 13.153/2015 que institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, seus Instrumentos e prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação-CNCD (BRASIL, 2015).

Assim, tem-se como premissa que os princípios da Boa Governança devem estar inseridos nas políticas públicas relativas ao combate à desertificação planejadas e efetivadas em todos os níveis de atuação governamental. Entretanto, enfatiza-se sua relevância nos processos participativos referentes ao nível local, haja vista que nesta esfera estão concentradas maior diversidade de estruturas e demandas sociais, o potencial de interlocução entre as populações e o Estado é intensificado, como também se dá a interface entre os problemas ambientais e sociedade.

Diante disso, o estudo se direciona ao Estado da Paraíba em virtude de 93,7% do seu território estar inserido em áreas susceptíveis à desertificação (BRASIL, 2005), e da existência de indícios de que esse problema se apresenta de forma intensa em diferentes regiões do semiárido paraibano, o que conduziu o governo estadual a publicar, no ano de 2011, o Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação do Estado da Paraíba – PAE-PB, descentralizando as diretrizes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca-CCD e do PAN-BRASIL ao território estadual.

Assim, o conjunto de debates que envolvem a abordagem teórica e prática da governança ambiental, da boa governança e das políticas públicas ambientais de combate à desertificação no Brasil conduziram à elaboração deste projeto, tendo o seguinte questionamento como problema de pesquisa: De que forma a governança ambiental está inserida na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba e em que medida os princípios da boa governança estão sendo contemplados?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Geral

- Analisar a governança ambiental na política de combate à desertificação no Estado da Paraíba, em sua concepção e execução.

1.2.2 Específicos

- Analisar a forma pela qual a governança ambiental está inserida nos planos de ação nacional e estadual de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca (PAN-BRASIL e PAE-PB) e as suas características.
- Avaliar a inserção dos princípios da boa governança nos planos de ação nacional e estadual de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca (PAN-BRASIL e PAE-PB).
- Identificar a estrutura institucional apresentada para a gestão do PAE-PB.
- Verificar de que modo a governança ambiental é operacionalizada na implementação do PAE-PB.

1.3 Justificativa

O agravamento da problemática ambiental tem impactado de maneira significativa a dinâmica social estabelecida em diferentes regiões do mundo, sendo ainda mais intenso nos territórios em que as populações possuem uma relação de direta dependência dos recursos naturais locais para a manutenção econômica e provimento da subsistência, a exemplo do que se configura em regiões formadas por ecossistemas “frágeis”, conforme reporta o capítulo 12 da Agenda 21 brasileira.

Nessas localidades, atenuar os processos de degradação ambiental definidos na literatura científica como “desertificação” representa uma estratégia não apenas associada à manutenção das características ecológicas, mas também a conservação da cultura; das relações econômicas e sociais e promoção da liberdade política, indo ao encontro da perspectiva do desenvolvimento sustentável na medida que favorece a autonomia e o empoderamento social.

Diante disso, o presente estudo aborda a governança ambiental e a incorporação dos seus princípios na política de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca no Estado da Paraíba, por compreender que a apreciação dos preceitos dessa engenharia institucional é de fundamental importância para a democratização das políticas públicas que tem sido efetivas no semiárido paraibano, como também para favorecer o aprimoramento das instituições na gestão do recursos naturais do Bioma Caatinga.

Quanto à definição pela temática do combate à desertificação, considerou-se que políticas públicas, tais como os planos de ação, representam instrumentos estratégicos para a prevenção, mitigação e recuperação de áreas degradadas pelo processo desertificação que ameaça 93,7% do território paraibano, sendo, portanto, imprescindível para a manutenção da qualidade ambiental, da qualidade de vida das populações, como também para a promoção do desenvolvimento sustentável (PARAIBA, 2011).

Tendo em vista a dimensão das áreas susceptíveis à desertificação na Paraíba, defende-se que a conservação ambiental representa uma demanda local, cujo atendimento e efetividade são intensificados a partir da inserção da sociedade civil organizada na esfera pública, como também, da realização de pesquisas científicas que corroborem para o aprofundamento da compreensão das estruturas delineadas em torno do combate à desertificação, as quais, podem corroborar para o delineamento de estratégias que aprimorem a sua operacionalização.

Nesse viés, apesar do tratamento difuso e impreciso no que se refere ao conceito de governança ambiental, as diferentes abordagens teóricas confluem com a concepção de que sua efetivação é uma estratégia para dar voz e poder ao indivíduo ante as questões que afetam o seu entorno, favorecendo a prática da cidadania ativa na medida em que o legitima como ator social nos processos de tomada de decisão.

Optou-se por analisar a governança ambiental em escala local por se tratar do nível em que a interação entre o Estado e a sociedade tende a ser mais efetiva, logo, intensifica-se a capacidade de averiguar a maneira como as demandas são captadas e tratadas no âmbito das arenas participativas, como

também, de relacionar a eficácia das decisões tomadas em coletividade com das necessidades das populações.

Conforme reporta a literatura científica a respeito da governança ambiental, também é na dimensão local que a apreciação dos princípios da governança favorece a legitimação das ações e o reestabelecimento da percepção do Estado como agente provedor do bem estar, razão pela qual definiu-se os princípios da boa governança como parâmetro da análise empírica.

Nesse sentido, analisou-se a inserção da governança ambiental e dos princípios da boa governança no PAN-BRASIL e no PAE-PB, considerando-se que esses estabelecem uma política multinível de combate à desertificação, logo, os pressupostos que sustentam ambos os planos refletem no cenário local.

Avalia-se que a abordagem adotada contribui para compreender se a forma como a governança ambiental é concebida e como os seus princípios são apreciados se efetivam na teoria e na prática do combate à desertificação em nível local, auxiliando na identificação do seu desempenho e dos seus respectivos impactos sobre as realidades sociais.

Diante dos argumentos que justificam a realização do estudo, no tópico 1.4 são apresentadas as contribuições teóricas e empíricas decorrentes da sua realização.

1.4 Contribuições teóricas e empíricas

Indicar as contribuições teóricas desta pesquisa preconiza considerar que a governança é um conceito tratado de forma difusa e imprecisa na literatura científica, o qual vem sendo reelaborado sistematicamente desde a década de 1980, a partir de estudos cuja ênfase está na aplicabilidade dos princípios e no desempenho da boa governança em distintos contextos.

Nesse viés, os cenários em que a governança é exercida não são homogêneos. Cada qual é composto de aspectos sociais, ambientais, econômicos, políticos e culturais que os identifica e condiciona comportamentos discrepantes no que se refere às intenções dos indivíduos e as tomadas de decisão. Diante disso, explicita-se que esta pesquisa não foca no aprimoramento

do conceito de governança, mas na identificação das peculiaridades atribuídas à esse conceito quando da sua articulação às políticas públicas e na relação entre a extensão dos princípios em que se baseia a boa governança ambiental em nível local, em especial, se tais princípios que são considerados em nível global continuam sendo apreciados nas ações efetivadas em nível local ou não.

Cabe destacar que o nível local é a esfera mais impactada pela questão ambiental enfatizada neste estudo, bem como a escala em que todos os resultados das discussões sobre governança em seus diferentes âmbitos são colocadas em prática. Dessa forma, entende-se que os princípios da boa governança devam ser estendidos em todas as escalas em que o poder é exercido, sendo a escala local eficiente para averiguação da integral, parcial ou inaplicabilidade de tais princípios.

Nesse viés, considera-se que a efetivação desta pesquisa colaborou para o aprofundamento de reflexões e questionamentos tratados de forma ainda incompleta no arcabouço teórico da governança e da boa governança, dentre os quais, no campo teórico, destaca-se: a governança está inserida nas políticas públicas em nível local? quando inserida, como se caracteriza? os princípios da boa governança permanecem consistentes ao longo da formulação de políticas públicas multinível e produzem os resultados esperados em nível local? A maneira como a governança ambiental tem sido exercida em instituições participativas locais tem favorecido a aplicabilidade dos princípios da boa governança? Os princípios da boa governança conseguem contemplar as particularidades do tema tratado neste estudo quando articulados ao âmbito local?

Assim, a partir desses questionamentos, considera-se que as principais contribuições empíricas do estudo se orientam ao levantamento de informações que permitam identificar as características da governança e da governança ambiental na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba, favorecendo os processos de retroalimentação e reformulação do plano.

Também se insere nesse quesito, a viabilidade de debater o papel que tem sido desempenhado pelas instituições ambientais locais, sobretudo, para a articulação e mobilização da gama de atores participantes do combate à

desertificação, visto a sua atuação é preponderante para definir a dinâmica a ser estabelecida em torno da promoção da governança ambiental.

As informações apresentadas pelo estudo colaboram ainda para analisar as características da estrutura político-institucional do Estado da Paraíba e das dinâmicas sociais estabelecidas nas áreas susceptíveis à desertificação, permitindo inferir possíveis obstáculos e oportunidades para o aprimoramento da governança ambiental em médio e longo prazo.

Cabe salientar que a aplicabilidade da governança e da governança ambiental tem sido questionada através de estudos realizados em diferentes regiões do mundo, de modo que os resultados alcançados no Estado da Paraíba contribuem para o fortalecimento das discussões e argumentos expostos por pesquisadores e instituições defensoras da boa governança, bem como de abordagens contrárias.

1.5 Estrutura do trabalho

Com vistas a auxiliar na compreensão da pesquisa proposta, este trabalho está estruturado em cinco tópicos: (1) Introdução, (2) Marco teórico, (3) Enquadramento metodológico, (4) Apresentação e análise dos resultados e (5) Conclusões.

O **capítulo introdutório (1)** apresenta de maneira genérica os elementos e fatos relativos ao processo de democratização do Estado, correlacionando-os à inserção da governança ambiental no contexto político global. São apresentadas definições e correntes teóricas da governança, da boa governança, assim como seus desdobramentos temáticos. Subseqüentemente, no subtópico **problema**, é explorado de forma genérica o conceito, contexto e efeitos socioambientais da desertificação, como também o processo de formação de estruturas político-institucionais associadas ao enfrentamento desta modalidade de problema ambiental, sendo debatida a relação com a conjuntura formada em torno do seu combate ao aparato teórico da governança.

Posteriormente, é realizada a explicitação dos questionamentos que fomentaram a elaboração deste projeto de pesquisa, do **objetivo geral** e

respectivos **objetivos específicos, justificativa, contribuições teóricas e apresentação da estrutura do trabalho.**

No capítulo seguinte é apresentado o **Marco Teórico (2)** no qual se fundamenta o processo de elaboração e desenvolvimento da presente pesquisa, sendo iniciado pelo subtópico **“Governança: conceito, princípios e desdobramentos” (2.1)**, o qual aprofunda a argumentação e explicitação de fatos e teorias apresentadas no tópico 1 por meio da abordagem realizada nos subtópicos **“Contextos e conceitos que envolvem a Governança” (2.1.1)**, **“Princípios norteadores e a emergência do conceito de Boa Governança” (2.1.2)** e **“Governança Ambiental: relevância, conceito, temas e instrumentos” (2.2)**.

Em seguida, é apresentado o capítulo **“Enquadramento Metodológico” (3.0)**, o qual busca esclarecer as metodologias utilizadas para o alcance dos objetivos delineados pelo estudo. Para tanto, através do subtópico **“Caracterização da pesquisa” (3.1)** é realizada a classificação da pesquisa, são explicitadas as variáveis e metodologias consideradas no processo de coleta de dados e subsequente análise dos dados que serão coletados. O tópico é precedido pela **“Caracterização da área de estudo” (3.2)** e **“Etapas da pesquisa” (3.2)**.

Assim, tem-se início a explicitação dos aspectos identificados com a realização da pesquisa no capítulo 4.0 **“Apresentação e análise dos resultados”**, o qual é constituído de 2 tópicos que também apresentam subdivisões.

O tópico (4.1) **“Do Governo à Governança: a construção de uma política democrática de combate à desertificação para o Estado da Paraíba”**, é iniciado com a realização reflexões acerca do contexto do combate à desertificação e com a apresentação dos questionamentos que conduziram as análises apresentadas nos subtópicos:

(4.1.1) “Governança Ambiental no âmbito do PAN-BRASIL”, no qual é analisada a forma de inserção e as características da governança ambiental no PAN-BRASIL e **(4.1.1.1) “Governança ambiental e a boa governança no PAN-BRASIL”**, o qual avalia a incorporação e dinâmica dos princípios da boa

governança no PAN-BRASIL. Em ambos subtópicos, são exploradas as potencialidades e fragilidades da governança e da governança ambiental mediante ao contexto do combate à desertificação no semiárido brasileiro.

(4.1.2) “Governança Ambiental no âmbito do PAE-PB”, o qual avalia a incorporação da governança ambiental ao PAE-PB e as suas características, **(4.1.2.1) “Governança Ambiental e a boa governança no PAE-PB”**, cuja análise se direciona à incorporação e às características dos princípios da boa governança no PAE-PB e **(4.1.2.3) “Estrutura institucional para o combate à desertificação no Estado da Paraíba”**, no qual se apresenta a estrutura institucional proposta para a gestão do PAE-PB, identificando as políticas e atores que exercem centralidade nesse processo. Nesses subtópicos, os resultados apresentados são relacionados ao contexto do combate à desertificação no Estado da Paraíba.

Em seguida, no tópico **(4.2) “Da Governança ao Governo: a desconstrução da governança ambiental na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba”**, é explorada a conjuntura operacionalizada para a implementação do PAE-PB à partir de dados coletados junto à SEIRHMA, sendo esses relacionados com o aporte teórico da governança e da governança ambiental, como também, com as premissas, objetivos e ações presentes no plano.

Por fim, no capítulo **(5.0) “Conclusões”** é realizada uma análise da conjuntura da política de combate à desertificação do Estado da Paraíba, apresentando-se as principais impressões no que tange à governança ambiental e a boa governança, avaliando-se possíveis cenários futuros, explicitando-se as lacunas e contribuições efetivamente alcançadas com o estudo.

2.0 MARCO TEÓRICO

2.1 Governança: contextos, conceitos, princípios e desdobramentos

2.1.1 Contextos e conceitos que envolvem a Governança

As civilizações contemporâneas estão inseridas em contextos de fortes avanços tecnológicos, informacionais e científicos, os quais, alimentados sistematicamente pela dinâmica social e econômica imposta pela globalização, tem reorientado o conjunto de paradigmas, valores e comportamentos estabelecidos a partir da formação das sociedades. Nesse viés, diferentes parâmetros estabelecidos com a modernidade permitem inferir o advento de uma sociedade intensamente dinâmica.

Dowbor (1994) avalia a atual conjuntura global a partir dos efeitos provocados pelos avanços tecnológicos, com ênfase aos evidenciados no campo da informática e das telecomunicações, sobre as diferentes estruturas sociais, como também pela globalização, urbanização predominante dos territórios e aumento da polarização entre classes econômicas, as quais, para o autor, alteraram apenas a vida cotidiana das populações, mas também a maneira como é realizada a gestão econômica e social frente a eminência de novas demandas sociais.

Para o sociólogo polonês Zygmunt Bauman (2001), esta análise pode se dar tendo como parâmetro a maneira como as condutas eram designadas em períodos sociais antecedentes, quando o apego as tradições orientavam as ações humanas. Desse modo, a incorporação da efemeridade as dinâmicas sociais pós modernas pode ser constatada pela ausência de referências, códigos sociais ou culturais que consolidam a emergência de uma *Sociedade Líquida*.

Cabe destacar que o teórico utiliza o termo “liquidez” como forma de alusão à capacidade de substancias neste estado físico reconfigurarem seu formato conforme os substratos, semelhantemente, as condutas sociais recentes ganham novas conformações de acordo com valores, crenças e parâmetros culturais para as quais são orientadas.

Semelhantemente, os teóricos Ulrich Beck (1997; 2011), Antony Giddens (1991; 1997) e Scott Lash (1997) admitem a constante alteração das culturas

tradicionais, reconfiguração no modo e velocidade em que ocorre o fluxo de informações, surgimento de novas necessidades e demandas dos indivíduos, transformação da noção de tempo e espaço, como também sua maior exposição aos riscos produzidos pelas ações humanas como efeitos da modernização e da dinâmica instaurada por seus desdobramentos.

Desse modo, assume-se em diferentes vertentes teóricas do pensamento científico que as sociedades contemporâneas caracterizam-se pela alta dinamicidade, dispendo o surgimento de novas culturas, tradições, comportamentos, valores, demandas e necessidades sistematicamente. Para Beck (2011) estas questões preconizam uma revisão do papel e das formas de atuação tradicionalmente adotadas pelos governos, no intuito de garantir a segurança e a promoção do bem estar social às diferentes estruturas sociais.

A partir de reflexões apresentadas por Bresser-Pereira (1998) é possível afirmar que os questionamentos quanto ao papel e as estratégias de intervenção adotadas pelos governos não são recentes. Diversas questões foram postas em pauta ao longo da década de 1970 e 1980 em detrimento das fortes crises econômicas agravadas pela globalização, desencadeando naquele período uma forte crise relacionada a legitimidade do Estado, as quais impulsionaram um conjunto de mudanças na maneira em que é realizada a gestão pública, sinalizando o abandono das práticas tradicionalmente autoritárias e a adoção da ideologia democrática.

Bevir (2011) afirma que essas mudanças refletem sobretudo as pressões exercidas no âmbito internacional e doméstico. No contexto internacional, a crescente mobilidade do capital e do aumento de indústrias transnacionais preconizavam o empenho do Estado na resolução dos problemas relativos a coordenação e jurisdições transfronteiriças, o que dispõe da inviabilidade de dirigir as atividades econômicas de forma isolada. Domesticamente, a aparente irresponsabilidade no tratamento das crescentes demandas sociais, acrescida ao aumento das dívidas e aos efeitos econômicos da globalização culminaram no descontentamento popular em relação aos governos e na necessidade do estabelecimento de governos mais eficientes, responsáveis e transparentes.

Dessa forma, assumir a perspectiva democrática representou, sobretudo, uma estratégia para a governabilidade e legitimidade do Estado, a qual, permitiu a incorporação de mecanismos políticos pautados na ampliação da base de agentes atuantes na esfera pública (COZZOLINO; IRVING, 2015), dando início, na concepção de Gohn (2004), às novas modalidades de gestão da coisa pública ainda mais complexas que as efetivadas no passado, para as quais, novos conceitos foram sendo criados, tais como governança.

Nesse sentido, a governança é um tema que vem sendo abordado de forma enfática por diferentes canais de interlocução aos longos das últimas décadas, todavia, não se trata de um arranjo institucional inédito. Seu surgimento é tão antigo quanto a história da civilização (WEISS, 2000).

Conforme adverte Pires *et al.* (2011), sua efetivação foi identificada em regimes especiais de governo em províncias da França e Inglaterra no século XIV, quando o termo foi utilizado inicialmente na língua inglesa, passando seu conceito a ser revisado, ampliado e orientado para a administração de empresas a partir de 1930. Na década de 1960, a governança aplicada ao contexto empresarial recebeu a denominação de *governança corporativa*, passando a ser fortemente debatida no âmbito acadêmico científico e analisada a partir das teorias econômicas, desencadeando uma significativa evolução relativa aos seus pressupostos.

Na década de 1970, os debates acerca da governança foram sendo incorporados paulatinamente ao debate político na Europa Central e nos Estados Unidos, ganhando relevância mundial a partir do incentivo das agências internacionais de financiamento, a exemplo do Banco Mundial, as quais previam sua incorporação às políticas públicas efetivadas pelos Estados nacionais a fim de promover a abertura generalizada dos mercados e garantir a eficiência na aplicação de recursos disponibilizados a partir de projetos provenientes de cooperação internacional (COZZOLINO; IRVING, 2015).

O discurso predominante entre essas agências destacava a necessidade de implementar um novo modelo de gestão pública no qual os governos atuassem na regulação, fiscalização e indução do desenvolvimento, todavia, se abstivesse do papel de empreendedor. Logo, defendia-se nesse contexto

adesão à ideologia neoliberal (PIRES *et al.*, 2011). Nesse sentido, a incorporação dos agentes não governamentais na esfera pública teria, dentre seus objetivos, o de preencher a lacuna conferida pelo enxugamento do Estado (COZZOLINO; IRVING, 2015).

Enroth (2013) considera que a consolidação da adesão ao discurso da governança na esfera pública só veio a ser acontecer na década de 1990, quando a popularização de novos problemas para os quais o Estado apresentava-se inapto para apresentar soluções, a exemplo dos problemas ambientais, concorreu para sua ampla repercussão e debate no campo acadêmico e político internacional.

Atualmente, a governança é considerada não apenas um instrumento para a efetivação e fortalecimento da democracia, como também um reflexo dos cenários políticos, de modo que a maneira como este arranjo institucional é articulado passou a representar um parâmetro para o financiamento de projetos e políticas públicas no âmbito das agências multilaterais e bilaterais, como também um objeto de estudo de diferentes campos das ciências.

No entanto, é preciso salientar que a relevância acadêmica e institucional atribuída a temática ainda tem sido incipiente para esclarecer diferentes questões que acompanham os debates relativos a governança, dentre as quais, enfatiza-se a ausência de consenso quanto ao seu conceito, inviabilizando, por conseguinte, sua melhor operacionalização nas diferentes escalas de governo, conforme afirma Hardt (2012).

A indefinição e tratamento difuso do conceito de governança torna-se explícito na literatura científica através de trabalhos produzidos por diferentes autores, a exemplo de Hardt (2012), Weiss (2000), Cozzolino e Irving (2015), Grindle (1994; 1997; 2010), Fonseca e Bursztyn (2009), Alves e Bursztyn (2009), Dallabrida (2011), Bevir (2011), Gomides e Silva (2009), Eroth (2014), Cavalcanti (2004), Pires *et al.* (2011), Fukuyama (2013), Lorenzetti e Carrion (2012), dentre outros teóricos, sendo apresentados justificativas discrepantes para esta questão.

Nesse viés, Hardt (2012), assim como outros autores, aponta que a temática tem sido explorada de maneira difusa no âmbito das pesquisas

científicas, intensificando a lacuna conceitual e inviabilizando a compreensão dos impactos potenciais deste mecanismo ao apresentá-lo como um elemento condicionante do desenvolvimento.

Sob outro ponto de vista, Grindle (1997) explicita que o conceito e as diretrizes para a efetivação da governança apresentados por agências internacionais de financiamento, apesar de alçadas nos mecanismos de controle e regulação do mercado econômico, também não estabelecem um padrão de operacionalização. Logo, quando avaliadas, as experiências em governança podem ser consideradas satisfatórias para algumas agências e insatisfatórias ou regular para outras.

A partir de uma leitura mais genérica desta problemática, Weiss (2000), acredita que além das razões apresentadas pelos autores citados anteriormente, a maneira como a governança tem sido concebida também reflete a sua popularização através dos meios multimidiáticos, a qual conduziu a difusão do seu discurso e empoderamento do termo por diferentes grupos sociais, e em diversas vezes, ao uso equivocado.

Dessa forma, é pertinente a afirmação de Lorenzetti e Carrion (2012) de que o conceito de governança deve ser considerado multifacetado, ou seja, pode ser interpretado a partir de diferentes perspectivas, no entanto, também cabe salientar que os processos e elementos que a consolida tem sido explorados de maneira enfática em alguns campos específicos do saber.

A afirmativa acima citada pode ser exemplificada quando analisados os elementos teóricos abordados no âmbito da *democracia deliberativa* defendida pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas. Conforme aponta Tavares (2012), essa perspectiva teórica tem como objeto de estudo as questões associadas a participação social em espaços públicos deliberativos, tendo como premissa que a atuação cidadã na esfera pública, se exercida de modo equitativo, é um elemento para o fortalecimento da democracia, ruptura das relações de dominação cristalizadas e estabelecimento da justiça social.

Assim, entende-se que o processo enfatizado por essa corrente teórica que envolve desde a descentralização dos governos, abertura de espaços de participação pública, negociação de interesses entre diferentes atores sociais,

tomadas de decisão coletiva e efetividade das ações deliberadas, remete ao contexto defendido em outras perspectivas científicas como *governança*, confirmando o contexto explicitado por Gonçalves (2005) que reporta a difusão dos termos e conceitos que definem a conjuntura necessária para o exercício dos governos na atualidade.

Mesmo quando a temática é versada adotando o termo “*governança*”, verifica-se a banalização e polissemia decorrente do uso equivocado desta expressão em um número crescente estudos, como por exemplo, o emprego do vocábulo “*governabilidade*” como sinônimo de governança, quando, no entanto, a governabilidade está relacionada ao contexto de estabilidade política, social e financeira pela qual o poder executivo é exercido (COZZOLINO; IRVING, 2015).

Semelhante equívoco é explicitado por Weis (2000), no entanto, relativo ao uso do termo “*governo*”. Contudo, Kemp, Parto e Gibson (2005) clarificam a distinção terminológica ao defender que Governança é um modo de coordenação social, o que a diferencia de governo, que é um ato de dirigir, orientar, controlar e gerir a sociedade. A governança é começar desse agir, que acontece pautado na deliberação coletiva após diferentes interações entre atores formais e informais.

Lorenzetti e Carrion (2012) aprofundam a diferenciação entre esses dois termos quando enfatizam que a governança só tem legitimidade quando aceita pela maioria ou, pelo menos, pela população de atores sociais afetados pelas decisões tomadas em colegiado, enquanto o governo pode ter suas decisões exercidas mesmo em contexto de oposição.

Diante desse contexto, torna-se relevante explicitar os elementos que compõe a noção de governança adotada neste estudo. Todavia, esclarece-se que não se tem por objetivo neste trabalho definir um conceito ou forma de aplicabilidade que melhor represente a este mecanismo político, pois, conforme afirma Hardt (2012) a governança reflete um conceito dinâmico e passível de múltiplas interpretações que se distinguem a partir das concepções e intensões apresentadas por seus elaboradores, justificando, portanto a ausência de consenso no tratamento da temática.

Verifica-se um esforço no âmbito científico em reduzir as lacunas teóricas relacionadas à temática através da análise e agrupamento dos conceitos apresentados em documentos elaborados por instituições de pesquisa e de financiamento. Nesse viés, Gringle (2010) e Cozzolino e Irving (2015), avaliam existir atualmente duas correntes teóricas relacionadas à governança exercida na esfera pública, sendo uma delas fortemente vinculada às teorias econômicas de regulação do mercado e a outra ao fortalecimento da democracia.

Desse modo, no intuito de compreender os elementos teóricos que diferenciam essas duas correntes, serão analisados alguns conceitos que as representam, como também o aporte teórico que as fundamentam.

Influenciadas pelos posicionamentos políticos de direita, as concepções relativas as teorias econômicas enfatizam os mecanismos para a regulação e controle dos investimentos estatais realizados através da efetivação de políticas públicas. Nesta corrente, parte-se da premissa de que através da incorporação da sociedade civil na esfera pública, é possível reduzir a corrupção nas instituições governamentais, concorrendo para o seu aperfeiçoamento (GRINDLE, 2010),

Dentre os princípios de mercado aplicados em conceitos inseridos nesta corrente, Fukuyama (2013) cita a criação de opções de saída, competição, manipulação da escala de salários, encurtamento das rotas de responsabilização e melhoria nos métodos de monitoramento, de modo que para o autor, a governança está relacionada aos meios pelos quais o governo elabora e aplica suas leis, bem como oferece serviços, independentemente de adotar a ideologia democrática ou não.

Cabe salientar que por preconizar a descentralização do Estado, essa perspectiva teórica também está inserida no contexto de democratização do espaço público, todavia, conforme argumenta Lorenzetti e Carrion (2012), por priorizar os objetivos do liberalismo econômico, seus pressupostos impulsionam a adoção do modelo democrático estabelecido no mundo ocidental.

Cozzolino e Irving (2015) denominam esta corrente teórica como “*governança de cunho gerencial*” e consideram que a inserção de atores externos à esfera pública tem como principal vantagem o aproveitamento dos

saberes, percepções e potencialidades do capital social local, sendo potencialmente eficaz para neutralizar os vínculos clientelistas da política representativa tradicional.

Dentre as noções de governança representativas desta corrente teórica inserem-se as evidenciadas na redação de textos elaborados por instituições internacionais multilaterais e bilaterais. Exemplifica-se esta afirmativa através do quadro 1, o qual, apresenta de forma sintética a análise do conceito de governança de diferentes agências e instituições internacionais realizada por Thomas G. Weiss através do estudo “*Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges*”, publicado em 2010, no periódico “*Third World Quarterly*”.

Quadro 1: Conceito de Governança de agências internacionais interpretado por Weiss (2000).

AGENCIA/INSTITUIÇÃO	CONCEITO DE GOVERNANÇA
World Bank	Maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país.
United Nations Development Programme (UNDP)	Exercício da autoridade administrativa para gerenciar os assuntos de um país em todos os níveis, abarcando mecanismos, processos e instituições pelos quais diferentes segmentos articulam interesses, exercem direitos, cumprem obrigações e negociam diferenças
Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)	Uso de autoridade política e exercício de controle em relação a gestão de recursos para o desenvolvimento social e econômico, englobando o papel do Estado em criar um ambiente favorável a atuação e em qual função os agentes econômicos desenvolverão
Institute of Governance, Ottawa	Instituições, processos e convenções que determinam a maneira como o poder é exercido, o impacto dessas ações na sociedade e de que modo os vários interesses são negociados.
Commission on Global Governance	Maneira como indivíduos e instituições gerenciam seus assuntos comuns, tratando-se de um processo contínuo através do qual interesses divergentes são acomodados e decisões tomadas de forma cooperativa, incluindo arranjos formais e informais para a fiscalização do cumprimento das medidas concordadas.
International Institute of Administrative Sciences	Processo pelo qual o poder para deliberar sobre políticas e decisões que interferem sobre a população, desenvolvimento econômico e social é compartilhado entre os diferentes

	segmentos da sociedade. Governança envolve a interação entre essas instituições formais e aqueles da sociedade civil.
Tokyo Institute of Technology	Conjunto de valores, normas, processos e instituições através dos quais a sociedade gere o seu desenvolvimento e resolve conflitos de maneira formal e informal. Ela envolve o Estado, mas também os diferentes atores da sociedade civil no nível local, regional e global.

Fonte: Adaptado de Weiss (2000)

Dessa forma, em termos genéricos, a governança nessa perspectiva teórica é concebida como o conjunto de normas, convenções, leis, processos e comportamentos pelos quais o poder deliberativo é exercido e os recursos públicos são geridos, sendo a participação social, um elemento chave para o bom funcionamento das instituições públicas.

Contrapondo aos argumentos expostos pela perspectiva teórica supracitada, as concepções representantes do fortalecimento da democracia tem a promoção da justiça social como principal e considera que a participação social é um instrumento para intensificar o acesso das populações aos serviços oferecidos pelo Estado, bem como para adequar a ação pública às demandas sociais mais urgentes.

Nesse sentido, conforme defende Cedeño (2005), o aumento da eficácia para atender as demandas sociais é justificado pela aproximação e diálogo estabelecido entre governos e sociedade no contexto da governança, permitindo apontar, na concepção de Grindle (1997), que um dos seus objetivos é dar voz e legitimidade aos cidadãos para a decidir e apresentar soluções a respeito das questões que afetam o contexto em que está inserido e que devem ser tratadas de maneira prioritária pela ação pública.

Considerando os pressupostos que sustentam a conceptualização da governança nesta corrente, Grindle (2010) enfatiza a forte influência das reflexões tecidas pelos posicionamentos políticos de esquerda, os quais, na concepção de Ali (2015) tem contribuído com a gestão pública significativamente, na medida em que explicita a necessidade de que o Estado seja mais sensível para com as necessidades prioritárias das populações.

Cozzolino e Iving (2015) definem essa perspectiva teórica como “*democrático-participativa*” e associam a sua efetivação à promoção da emancipação social e política através do envolvimento da sociedade civil organizada, movimentos sociais e ONG’s em arenas de deliberação participativa, auxiliando na negociação de conflitos de interesses, estabelecimento de consensos e renovação dos mecanismos públicos de decisão.

É neste cenário que, na concepção de Grindle (2010), a governança auxilia no rompimento das forças políticas cristalizadas que sustentam a reprodução de comportamentos oportunistas na efetivação de políticas públicas, desvirtuando o alcance do objetivo da intervenção estatal nas estruturas sociais: a promoção do bem estar coletivo.

Considerando a ênfase dada ao processo de emancipação cidadã e ocupação da sociedade civil nos espaços públicos deliberativos é pertinente ressaltar que o Estado continua representando um ator importante no processo deliberativo, pois conforme adverte Weiss (2000), mesmo diante da perda da sua credibilidade, o mesmo continua representando uma importante força cultural. Assim, nas arenas deliberativas, este desempenha um papel central na articulação do diálogo, negociação de interesses e formação de consensos com os demais agentes sociais e econômicos.

Grindle (1997) explicita também a importância do Estado para a abertura e manutenção dos espaços de participação pública, o qual, deve ser permeado pelo compromisso político de instaurar a governança como um instrumento de inclusividade, representatividade e equidade social, fortalecendo os laços da democracia e da cooperação. Corroborando com a temática, Fukuyama (2013) defende que as questões que circundam o estabelecimento e desempenho dessas instituições tem sido objeto de debate mesmo em países não democráticos, tornando evidente a relevância política que as medidas em governança ganharam ao longo dos últimos anos.

Dada a exposição de premissas e argumentos formulados no âmbito da governança para o fortalecimento da democracia, são apresentados os

conceitos propostos por Weiss (2000) e Jacobbi e Sulaiman (2016), os quais remetem ao contexto proposto nesta corrente teórica

De acordo com Weiss (2000), a governança está relacionada as estruturas e processos que suportam a criação de um governo participativo, ágil, responsável, competitivo e não discriminatório, através do qual a sociedade possa se auto organizar para a participação pública e suas contribuições possam retornar por meio da ação social.

Semelhantemente, Jacobbi e Sulaiman (2016) enfatizam que este mecanismo constitui-se como o conjunto de arranjos institucionais que potencializam o engajamento individual e comunitário, estendendo a participação pública 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.

Dessa forma, tem-se como concepção representativa dessa corrente que a governança é constituída pelo conjunto de arranjos institucionais capazes de promover o envolvimento e engajamento da sociedade civil nas instancias deliberativas, auxiliando no exercício da ação pública ágil, responsável, comprometida com os dilemas e demandas apresentadas pelas populações e com a promoção da inclusividade, representatividade, igualdade e justiça social.

Indistintamente à corrente teórica defendida por autores e instituições, implementar a governança implica assumir a eminencia de novos atores sociais envolvidos politicamente nas questões que afetam as populações. Desse modo, Lorenzetti e Cariion (2012) afirmam que o principal ponto de consenso entre a perspectiva teórica orientada pelas teorias econômicas e para o fortalecimento da democracia é o reconhecimento do direito de participação cidadã na esfera pública, sendo este aspecto fortemente explorado no discurso político em sociedades balizadas pela ideologia democrática.

Considerando o objetivo deste capítulo de explorar as concepções de governança apresentados na literatura científica, bem como a categorização dos conceitos proposta por Grindle (2010) e Cozzolino e Irving (2015), é relevante salientar publicações científicas recentes também tem enfatizado e atribuído

importância as diferentes fazes e processos que constituem a implementação da governança no setor público.

Não é possível afirmar com precisão a natureza ou premissas que fomentaram a fusão de aspectos distintos da governança nestes conceitos, razão pela qual, sem que seja realizado juízo de valor, as mesmas serão apresentadas através da explicitação das concepções de governança propostas por Brostein, Fontes Filho e Pimenta (2017), Fonseca e Bursztyn (2009) e Dallabrida (2011).

Para Brostein, Fontes Filho e Pimenta (2017) governança se refere à adoção de regras que corroborem para a instauração de processos transparentes e efetivamente democráticos, *accountability*, controle externo, equidade de participação dos cidadãos e a capacidade de refletir e discutir os problemas da sociedade local. Entretanto, os autores salientam que a mera inclusão de atores não implica na garantia de processos decisórios equitativos.

Já para Fonseca e Bursztyn (2009), implica na distribuição de autoridade entre instituições do Estado, sua legitimação, delimitação de regras e normas que determinam quem detém o poder e como são tomadas as decisões, relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências governamentais, habilidade em elaborar políticas, gerir assuntos administrativos e fiscais do Estado, promover bens e serviços, e impacto das políticas sobre as população.

Na concepção de Dallabrida (2011), a governança é um arranjo político complexo que antecipa e ultrapassa o exercício do governo, compreendendo aos mecanismos, processos e instituições através dos quais cidadãos, agentes econômicos e Estado articulam seus interesses e exercem o poder da gestão pública, envolvendo a legitimidade do espaço público, repartição do poder entre atores, gestão das interações e interdependências que desembocam em sistemas de regulação, o estabelecimento de redes e de mecanismos de coordenação.

A despeito do conceito apresentado por Dallabrida (2011), o autor justifica que a formulação da sua concepção se deu não apenas através da reflexão teórica, como é predominante no contexto acadêmico, mas também da

observação empírica da dinâmica estabelecida em arenas públicas em que ocorre a deliberação participativa em diferentes territórios, permitindo inferir relevante contribuição das reflexões tecidas em seus trabalhos para superação de um dos maiores desafios relativos à governança: sua operacionalização em distintos contextos.

Implementar a governança põe em destaque as relações de poder pré-estabelecidas e potenciais existentes nos territórios, razão pela qual, não se pode resumi-la à democratização através da inserção de atores na esfera pública, sendo necessária a observância também dos processos que permitem capacitar a sociedade e formalizar a participação social. Nesse viés, Dallabrida (2011) enfatiza dois processos interdependentes: a descentralização do Estado e a concertação social.

Em se tratando do primeiro processo, a descentralização, diferentes áreas do conhecimento tem tratado dessa temática concorrendo para a elaboração de diferentes conceitos para representá-la, todavia, é estabelecido o consenso de que trata-se do processo de distribuição do poder de um governo central para suas subunidades regionais ou locais.

Nesse sentido, o compartilhamento do poder também é acompanhado da responsabilidade e autonomia para realização do planejamento, distribuição e gestão dos discrepantes recursos de uma localidade, sendo esta uma estratégia para aumentar a participação social na efetivação, implementação e controle das políticas públicas (DALLABRIDA, 2011).

Conforme explicita Dowbor (1994), a efetuação deste processo representa para o Estado uma forma de modernização frente a nova realidade global, permitindo a reorganização institucional e a recuperação da governabilidade. Dessa forma é possível realizar uma gestão mais racional e eficiente dos diferentes recursos de um país, tendo em vista a autonomia cedida pelos governos centrais para que as comunidades, em conjunto com atores governamentais e econômicos, encontrem soluções adequadas para os problemas que afetam as realidades locais.

É nesse contexto que a governança deve representar um instrumento para a aproximação e diálogo entre Estado e Sociedade e que a participação

social, na medida em que esclarece as relações de poder locais, capacita os cidadãos para o atendimento das demandas coletivas, estabelecendo, portanto, uma força social capaz de contrapor a cultura política tradicional, na qual, os interesses de grupos sociais politicamente dominantes são priorizados (GIARETA; FERNANDES; PHILIPPI JR, 2012).

Assim, o alcance dos objetivos que fomentam a ação governamental descentralizada preconiza a instauração do segundo processo enfatizado por Dallabrida (2011): a concertação social.

Entende-se por concertação social, o processo de auto-organização da sociedade civil que culmina na formação ou reestruturação do poder local. Trata-se de um processo complexo que envolve o despertar da autonomia cidadã, individual e coletiva, através da formação de capital social e do empoderamento para atuar na negociação dos seus interesses e consolidar consensos capazes de estabelecer uma agenda política representativa (KLEBA; WENDAUSEN, 2009).

De acordo com Gohn (2004) este processo é importante para que a formação de pactos e parcerias na esfera pública (através participação da sociedade civil organizada) não se dê permeado pela baixa representatividade, fracos laços de pertencimento social, projetos, valores e visões de mundo não cidadãos, os quais corroboram para a compreensão do coletivo apenas como grupo de interesse social ou semelhante e não acarretam mudanças emancipatórias e democráticas relevantes.

Para tanto, a participação social deve emergir do processo de auto-organização autônomo da sociedade, sendo este, na concepção de Capelari, Calmon e Araújo (2017) um dos principais gargalos na promoção das atividades coletivas. Acresce-se que este quesito é mais desafiador nos países emergentes, tendo em vista os fortes resquícios da ação política elitista, autoritária, centralizada e clientelista (GRINDLE, 2010).

Cabe salientar que a própria evolução da noção de sociedade civil contrapõe à ideia de subordinação passiva ao Estado ou às ações oportunistas na esfera pública, pois, conforme defende Gohn (2004), concepções como auto-organização, cidadania, empoderamento, responsabilização coletiva e formação

de capital social, foram sendo incorporados ao seu conceito como forma de oposição as ações governamentais autoritárias e fomento ao protagonismo social.

Diante dos argumentos expostos, defende-se que a governança só é passível de ser avaliada como legítima quando a descentralização é realizada a jusante da efetiva instauração da concertação social, tendo em vista que é neste processo em que são negociados e estabelecidos objetivos representativos de uma sociedade capaz de expressar, argumentar e defender suas necessidades e anseios perante o interesse de grupos distintos.

Nesse sentido, descentralização e concertação em processos de governança devem ser considerados interdependentes, no intuito de que a participação social, assim como afirma Weis (2016) afirme-se como instrumento para enfrentar as atuais assimetrias de poder e promover a negociação e atendimento de objetivos sociais, econômicos e ambientais de diferentes segmentos.

Considerando as distintas concepções explicitadas neste tópico, entende-se que a governança aplicada a esfera pública representa um arranjo político através do qual é legitimada a inserção e a participação da sociedade civil em arenas deliberativas, sendo este processo regido por regras, normas, instituições e pré-condições, a exemplo do empenho de estratégias orientadas para a transparência, acesso a informação e *accountability*, como forma de assegurar negociações e tomadas de decisões pautadas pela equidade de poder e pela representatividade dos interesses que compõe os diferentes segmentos afetados pela ação pública.

Neste processo, agentes governamentais, econômicos e sociais consolidam a formação de instituições cuja operacionalização deve ser permeada pela cooperação mútua, avaliação holística das diferentes questões postas em pauta, e sobretudo, pela ética, afim de que processos decisórios afirmem-se como instrumentos de legitimação do Estado e das suas ações na medida em que demandas e interesses dos diferentes setores representados sejam atendidos, corroborando para o enfrentamento de disparidades sociais,

como também, para a melhor gestão de recursos, capitais e combate as ações de corrupção.

Frente aos objetivos da sua operacionalização junto as instituições públicas, o conceito de governança tem sido articulado às diferentes escalas de atuação dos governos, originando denominações específicas para indicar o contexto ao qual este arranjo é aplicado, a exemplo da *governança global*, *governança nacional*, *governança regional* e *governança local*, as quais, foram descritas através do quadro 2:

Quadro 2: Escalas político-institucionais em que a governança pode ser implementada.

NÍVEL DE GOVERNANÇA	DESCRIÇÃO
Global	Relações estabelecidas entre os estados nacionais e outros agentes do cenário internacional, as quais preconizam a cooperação entre povos e nações para o tratamento de questões que lhes são comuns (PIRES, 2015).
Nacional	Conjunto de interações entre diferentes níveis da gestão governamental de um estado nacional, abarcando portanto as estruturas de abrangência federal, regional, estadual, municipal e distrital (COZZOLINO; IRVING, 2016).
Regional	Arranjos político-institucionais estabelecidos para a gestão de recursos comuns que caracterizam e expressam os potenciais de um determinado território (PIRES, 2015).
Local	Processos locais de discussão e organização do espaço comunitário, o qual, nem sempre é instituído de maneira formal (COZZOLINO; IRVING, 2016).

Fonte: Autor da pesquisa.

Considera-se relevante destacar que dentre as escalas supracitadas, configura-se um amplo debate no âmbito científico orientado para o aprimoramento dos processos de governança instaurados em nível local. Isso porque, conforme enfatiza Grindle (1997) é neste nível em que a interação do Estado com diferentes segmentos representantes da sociedade civil ocorre de maneira direta e mais intensa, favorecendo portanto, quando conduzidos de maneira inclusiva e equitativa, para a identificação e intervenção em aspectos que são prioritários na promoção do bem-estar das populações mais vulneráveis, refletindo na eficiência dos governos.

Salienta-se também que além das escalas já mencionadas, novos níveis de governança tem sido mencionados por pesquisadores atuantes na temática, a exemplo da *governança institucional* e *governança regional multinações*.

Nesse sentido, Cozzolino e Irving (2016), apontam a *governança institucional*, como o sistema de gestão adotado por associações civis ou instituições públicas, privadas e governamentais que constituem órgãos colegiados de gestão, a exemplo dos comitês de gestão de bacias hidrográficas.

Já a *governança regional multinações*, é exercida em arranjos políticos articulados para atuação conjunta de países inseridos nas mesmas regiões, a exemplo do que ocorre na formação de blocos econômicos, e tem por objetivo auxiliar na elaboração de acordos, regras, normas e legislações que contribuam para a realização de trocas econômicas, enfrentamento de disparidades e estabelecimento de relações diplomáticas (PIRES, 2015).

De acordo com Pires (2015), a organização de escalas de governança, assim como a emergência de novos níveis, reflete à maneira como os projetos de desenvolvimento tem organizado os discrepantes interesses da sociedade. Estes interesses se ampliam e se cruzam quando articulados as escalas superiores de governança, reorientando relações de poder e a maneira como ocorre a ação estatal.

Todavia, Dallabrida (2011) esclarece que as transformações preconizadas e fomentadas para incorporação da governança na esfera pública ainda representa uma desafio em nível global, e ainda maior quando se trata dos países inseridos na América Latina, haja vista a maneira tradicionalmente autoritária como tem ocorrido a atuação do Estado no processo de execução de políticas públicas e a forte influência política exercida por oligarquias familiares em regiões peculiares.

Assim, com o intuito de exercer pressões em torno de mudanças na maneira em que é realizada a gestão pública em diferentes países, agências internacionais de financiamento tem atuado ao longo das últimas décadas no delineamento de diretrizes e princípios norteadores de processos de governança e as considerado como parâmetro para o financiamento de políticas e projetos governamentais, culminando, conforme explicita Grindle (1997), para a

emergência de conceitos orientados para a avaliação da operacionalização deste arranjo, a exemplo da concepção de “*boa governança*”.

Apesar de aceita no contexto governamental, a qualificação da governança como “*boa*” ou “*ruim*”, tem fomentado profundos debates no âmbito acadêmico em detrimento das contradições que pode expressar quando analisado o contexto socioeconômico em que processos de desenvolvimento são efetivados. Desse modo, no tópico seguinte serão apresentadas as diretrizes e os princípios relativos à noção de “*boa governança*”, permitindo, a posteriori, a exposição dos desafios vinculados a operacionalização.

2.1.2 Princípios norteadores e a emergência do conceito de Boa Governança

Conforme abordado anteriormente, um dos principais objetivos da comunidade internacional ao defender a incorporação da governança no setor público era garantir a melhor alocação de recursos provenientes da cooperação internacional em projetos e políticas públicas efetivadas pelos governos nacionais, haja vista a constatação de que o mero investimento financeiro nestas ações apresentavam impactos inferiores aos almejados no que se refere a superação de dilemas vivenciados pelas populações.

Nesse contexto, a descentralização dos governos associada à inserção de atores não governamentais em instituições públicas deliberativas e à delimitação de normas e diretrizes capazes de promover uma gestão pública mais eficiente emerge como uma estratégia para o combate a corrupção, aprimoramento da democracia, atendimento das demandas sociais, como também, para a reforma e legitimação do Estado (IFTIMOAEI, 2015).

Entretanto, ante ao autoritarismo, centralização e os altos índices de corrupção que caracterizavam o perfil de atuação do Estado em diferentes regiões do mundo, fomentar democratização e o aprimoramento das instituições governamentais representavam desafios para os quais tornou-se cabível as seguintes reflexões: Como estimular a inserção da governança ao *modus operandi* dos governos? Quando implementada, de que forma é possível garantir

que a inserção da sociedade na esfera pública contribua efetivamente para a maior regulação das instituições? Quais ferramentas podem auxiliar para a promoção de processos transparentes, justos, equitativos e compatíveis com o atendimento das demandas coletivas?

Nesse sentido, diferentes estratégias apresentam-se na literatura científica como resposta a estes questionamentos quando analisado o processo de incorporação da governança na esfera pública, dentre as quais, destaca-se a iniciativa de agências internacionais de financiamento, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, em considerar a governança como um requisito para a negociação de dívidas dos países, exercendo pressão orientada para a sua operacionalização, mesmo em contextos desprovidos de condições estruturais satisfatórias ou compostos por instituições fragilizadas, conforme explicita Grindle (2010).

Ainda no âmbito dessas agências, a maneira como a governança é articulada nas diferentes escalas de governo passou a ser considerada como um fator condicionante para o investimento em políticas públicas a partir de 1991, reorientando a relação estabelecida entre instituições financiadoras e Estados beneficiados, em especial, com os países considerados emergentes tendo em vista o alto índice de corrupção evidenciado em suas instituições fragilizadas (IFTIMOAEI, 2015).

Sobre este último quesito, Iftimoaei (2015) adverte que a decisão pelo não financiamento de políticas públicas representa também uma forma de sanção aplicada aos países em que não são cumpridos os acordos firmados antes da concretização de investimentos.

Dada a conjuntura estabelecida, foram delineados um conjunto de parâmetros pelos quais a governança pudesse ser operacionalizada e avaliada, os quais são descritos na literatura científica e em documentos elaborados por agências internacionais como “*princípios da boa governança*” (SPARNIENE; VALUKONYTE, 2012). Dessa forma, nos contextos em que a governança é efetivada em concernência com estes princípios há maior probabilidade de aprovação de projetos, e por conseguinte, de contemplação com recursos (FONSECA; BUSZTYN, 2009).

Conforme reporta Hardt (2012), a definição de princípios da boa governança contou o forte empenho de instituições¹ relevantes no cenário internacional, especialmente ao longo da década de 1980 e meados da década de 1990, culminando para a incorporação de novas terminologias e conceitos na gestão pública apropriados para descrever os contextos analisados, sinalizar as mudanças necessárias e encenar a conjuntura almejada.

É nesse contexto que emerge o uso da terminologia “*boa governança*”, a qual tornou-se explícita através da publicação de relatórios e documentos elaborados por agências da comunidade internacional e representa, em termos gerais, ao conjunto de princípios legais e políticos, regras e práticas recomendadas para o aumento da efetividade e eficiência no âmbito das instituições (HARDT, 2012).

Iftimoaei (2015) aprofunda a definição de boa governança apontando que se refere à capacidade do Estado em promover o desenvolvimento e o bem estar em seus territórios, proteger os direitos humanos, como também desenvolver políticas e mecanismos através dos quais as populações mais vulneráveis sejam beneficiadas por medidas de proteção social. Nesse sentido, o autor enfatiza para a forte vinculação de tais práticas ao objetivo de promover a erradicação da pobreza através da promoção do desenvolvimento.

Nas últimas décadas, a efetivação de grandes debates tem fortalecido a associação entre a promoção da boa governança e a busca de soluções para diferentes crises sociais, econômicas e ambientais vivenciadas globalmente (SMITH, 2012), colaborando para o envolvimento de atores sociais e áreas do conhecimento nas reflexões acerca do seu conceito, princípios e delineamento de estratégias para torna-lo compatível com a melhor administração de recursos públicos, mas fortalecimento da cidadania e cumprimento dos direitos humanos (SPARNIENE; VALUKONYTE, 2012).

Todavia, apesar dos esforços orientados para o aprimoramento desse paradigma, diferentes lacunas ainda apresentam-se como entraves para a sua

¹ Entre as instituições envolvidas na elaboração do conjunto de preceitos pelos quais a *boa governança* pudesse ser implementada e avaliada destaca-se o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização das Nações Unidas.

incorporação e operacionalização no âmbito dos governos, a exemplo da ausência de consenso entre agentes da comunidade internacional quanto ao seu conceito, o que tem dificultado a efetivação de experiências bem sucedidas em atender aos princípios da boa governança (HARDT, 2012).

Nesse viés, orientados por aprofundar a compreensão acerca das discrepâncias e concernências entre concepções de boa governança apresentadas nos principais documentos publicados por agências internacionais e na literatura científica, Sparniene e Valukonyte (2012) realizaram uma análise de definições, a qual foi traduzida, interpretada, adaptada e explicitada através do quadro 3:

Quadro 3: Conceitos e características da boa governança apresentadas na literatura científica e em documentos elaborados por agências internacionais de financiamento.

INSTITUIÇÃO	CONCEITOS DE BOA GOVERNANÇA
World Bank	Se refere à elaboração de políticas previsíveis e esclarecidas, burocracia imbuída de ethos profissional, exercício de um governo responsável por suas ações e participação ativa da sociedade civil em assuntos públicos.
Canadian International Development Agency	Representa a implementação de um governo justo, honesto, transparente e responsável nos vários níveis de governo.
United Nations International Development Agency	Trata-se da governança democrática, na qual se expressa transparência, pluralismo, participação cidadã, responsabilidade, representação.
International Monetary Fund	Boa governança garante regras capazes de melhorar a eficácia e a responsabilidade do setor público, bem como a redução da corrupção.
AUTORES	CARACTERÍSTICAS DA BOA GOVERNANÇA
Domarkas	A boa governança tem as seguintes características: participação cidadã, pluralismo, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, imparcialidade, acessibilidade, cooperação e eficiência.
Kaufmann, Kraay, Mastruzzi	Pode ser medida a partir do direito de voto, responsabilidade, estabilidade política, ausência de conflitos violentos, eficiência na gestão, leis e controle da corrupção
Barcevicus	Preconiza o fluxo de informações, cooperação, participação pública e são realizadas ações que estimulam a confiança das populações

Farrington	Enfatiza a necessidade da democracia e de um poder público imparcial, atividades transparentes de órgãos públicos e participação dos cidadãos.
Negrut, Constache, Mattei <i>et al.</i>	É descrita por cinco princípios gerais: abertura, participação dos cidadãos, responsabilidade, eficiência, e cooperação entre governo, setor privado e sociedade.
Saparniene	Trata-se da governança apoiada por princípios democráticos, dentre os quais a justiça, eficiência, responsabilidade, transparência e interação entre governo, sociedade, setor privado e organizações não governamentais

Fonte: Adaptado de Saparniene e Valukonyte (2012)²

A partir da análise do quadro acima, infere-se que semelhantemente ao que ocorre com o conceito de governança, a boa governança tem sido concebida de maneira distinta por diferentes instituições atuantes no tratamento da temática, sendo possível identificar concepções cuja ênfase está na transparência e eficiência da gestão pública e aquelas em que além destas questões, abarcam também atributos que a qualifica enquanto democrática.

Graaf e Paanakker (2015) justificam a distinção entre tais concepções à partir dos valores que as fundamenta, sendo possível identificar perspectivas respaldadas por valores de desempenho, como também por valores processuais. Nesse viés, os valores de desempenho são aqueles que estão associados ao aumento da eficiência da ação pública enquanto que os valores processuais remetem a aqueles que a qualifica enquanto ética, legal e democrática.

Destaca-se que este estudo não objetiva apontar quais definições são coerentes e efetivamente aplicáveis aos distintos contextos em que é exercida a governança, visto que todas as concepções apresentam quesitos relevantes e potencialmente eficazes para o melhor funcionamento das instituições governamentais e para a ação pública socialmente equitativa. Logo, estes quesitos devem ser analisados e operacionalizados conforme os interesses,

² Os trabalhos científicos relativos as concepções expostas no Quadro 3 podem ser consultados através do artigo “*Implementation of Good Governance Principles in Local Self-Government: the case of Siauliai City*”, publicados no volume 3, número 28, em 2012 no periódico “*Social Research*”, cuja autoria é de Diana Saparniene e Ingrida Valukonyte.

metas e objetivos acertados em coletividade no planejamento e execução de estratégias para o desenvolvimento.

Na concepção de Iftimoaei (2015), os valores através dos quais a governança é efetivada e a incorporação destes à ação dos governos revela a existência de duas dimensões da boa governança, sendo estas uma *normativa* e a outra *descritiva*.

Considera-se que a *dimensão normativa* é composta pelos princípios, valores e normas que norteiam a gestão de políticas públicas nas variadas escalas de governo, tendo um papel importante para a composição da identidade das relações estabelecidas externamente e internamente em um país, como também para descrever as expectativas alocadas na coletividade acerca do comportamento e das ações de decisores políticos (IFTIMOAEI, 2015).

Já a *dimensão descritiva* representa a aplicação prática dos princípios da boa governança em políticas públicas, programas e outras formas de ação pública cujo intuito é auxiliar no processo de desenvolvimento de um país, sendo a sua efetivação um indício de que a boa governança não se trata apenas de uma teoria científica, mas, de forma empírica, pode ser considerada uma estratégia político-administrativa observável (IFTIMOAEI, 2015).

É pertinente salientar que diferentes fragilidades tem sido identificadas no exercício de ambas as dimensões da boa governança, havendo forte ênfase na literatura científica quanto à ausência de consenso relativa aos seus princípios. Apesar disso, Grindle (1997) avalia que a ausência de consenso é decorrente da discrepância de objetivos pelos quais a implementação da boa governança é defendida, uma vez que são instituídos princípios e compromissos que devem ser assumidos pelos países ou instituições conforme os interesses e motivações das instituições internacionais.

Nesse sentido, as divergências e convergências acerca desta temática podem ser identificadas através da análise de documentos veiculados por agências de diferentes regiões do mundo, a exemplo do relatório “*Governance: the World Bank experience*” publicado pelo Banco Mundial em 1994, “*Good Governance and Sustainable Human Development*” (PNUD, 1997), “*Strategy of innovations and Good Governance at local Level*” elaborado pelo Comitê

Intergovernamental sobre Democracia e Governança (2007), “Declaração do Milênio das Nações Unidas” (ONU, 2000), “What is Good Governance?” (UNESCAP, 2009) e “Governança no Setor Público: fundamentos” (BRASIL, 2012), cujos princípios são apresentados através do quadro 4.

Quadro 4: Princípios da Boa Governança

		AGENCIA/DOCUMENTO					
		World Bank (1994)	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ³ (1997)	Strategy of Innovations and Good Governance at Local Level (2007)	Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000)	UNESCAP (2009)	BRASIL (2012)
PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA	Accountability	X	X	X	X	X	X
	Participação Pública	X	X			X	X
	Transparência	X	X	X	X	X	X
	Inclusividade	X			X	X	X
	Estado Democrático	X		X	X		
	Eficiência	X	X	X	X	X	X
	Eficácia	X	X	X		X	X
	Estado de Direito		X	X	X	X	X
	Sensibilidade às Demandas Sociais		X				
	Orientação para Consensos		X		X	X	
	Imparcialidade		X				
	Visão Estratégica		X	X			
	Acessibilidade			X			
	Conduta Ética			X			
	Competência e Capacidade			X			
	Abertura às Inovações			X			
	Sustentabilidade			X			
	Gestão Econômica Sólida			X			
	Coesão Social			X			
	Responsabilização				X		X
Responsividade			X		X	X	
Equidade					X	X	

³ Com o objetivo de auxiliar na análise proposta no quadro 4, os princípios da boa governança referentes ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento representam aqueles que estão inseridos em “dimensões” no documento original publicado em 1997, a exemplo da dimensão “*desempenho institucional*” que aborda os princípios “*capacidade de resposta, eficácia e eficiência*”.

	Efetividade				X		X
	Igualdade				X		

Fonte: Autor da pesquisa.

Através da análise do quadro 4, foi possível identificar que alguns princípios podem ser considerados essenciais para a promoção da boa governança, haja vista que são preponderantemente mencionados nos documentos investigados e constantemente abordados na literatura científica, sendo estes: *accountability*, transparência, participação pública, eficiência, eficácia, Estado de Direito e inclusividade.

Cabe salientar que estes princípios tornaram-se recorrentemente abordados em documentos e diretrizes para a boa governança a partir da publicação do relatório “*Governance and Sustainable Development Human*”, apresentando apenas variações relativas aos conceitos ou formas pelas quais podem ser operacionalizados em políticas públicas (IFTIMOAEI, 2015) e mesmo quando não são citados na redação dos textos elaborados pelas instituições, sua efetivação é recomendada de forma indireta através de argumentações, objetivos e demais princípios indicados (EDGAR; MARSHALL; BASSET, 2012).

Também se destaca que contrapõe ao padrão identificado pelos autores supracitados, os princípios da boa governança apresentados no documento “*Strategy of innovations and Good Governance at local Level*”, sendo atribuída tal distinção ao fato de se tratar de um documento elaborado para a efetivação da governança em nível local, logo, seus princípios, diretrizes e estratégias devem estar articulados com a complexidade histórica, cultural e social do contexto para a qual se destina, conforme reporta Edgar, Marshall e Basset (2006).

Tendo em vista a identificação de princípios essenciais para a boa governança e que estes são parâmetros para a elaboração e efetivação de políticas públicas e atuação de instituições governamentais nos territórios nacionais, considera-se relevante aprofundar a presente análise através da apreciação dos conceitos e as questões que estão implícitas a sua operacionalização em instituições governamentais.

Inicia-se essa abordagem através da *accountability*, a qual, é um conceito proveniente da língua inglesa que ao ser traduzido para a língua portuguesa preconiza a utilização de termos compostos para defini-lo (ROCHA, 2011). Estes vocábulos auxiliares remetem à responsabilidade, responsabilização e obrigação. Assim, quando aplicada ao debate político, *accountability* implica na responsabilidade que os agentes governamentais, econômicos e da sociedade civil possuem em prestar contas das decisões públicas perante as populações afetadas e partes institucionais interessadas⁴ (UNESCAP, 2009).

Historicamente, este princípio vem sendo associado ao controle no exercício das relações de poder, logo, Rocha (2011) atribui sua incorporação ao contexto político às transformações provenientes da democratização dos processos políticos, visto que em períodos antecedentes, as decisões decorrentes do *Soberano*⁵ dispensavam justificação, entretanto, numa democracia o exercício do poder se dá em nome e em razão do povo, reclamando, portanto, que os seus decisores políticos respondam perante à estes por seus atos.

Corroborando com o debate, Juaninha, Bartoli e Peixe (2016) enfatizam que em processos de governança a autonomia é uma característica que define a atuação dos atores envolvidos, contudo, suas ações devem ser circunscritas por normas, regras, deveres e pela responsabilidade dos mesmos em fornecer explicações, informações e justificativas na execução de suas funções. Para tanto, os distintos atores da sociedade desempenham papéis discrepantes, sendo o setor público um agente de controle e os cidadãos agentes de controle e de avaliação das ações das instituições públicas.

Nesse viés, as responsabilidades e papéis desempenhados por cada uma das partes devem estar claros, as relações devem ser honestas, respeitadas e a eficácia das parcerias devem ser relatadas publicamente, permitindo que a sociedade posicione-se quanto à satisfação ou não das expectativas acordadas (EDGAR; MARSHALL; BASSET, 2006).

⁴ À exemplo dos organismos de controle que no caso das ações efetivadas no território brasileiro, pode ser exemplificado pelo Tribunal de Contas da União.

⁵ Termo utilizado por *Jean Jacques Rousseau* para definir a figura à quem é transferido o poder de soberania das decisões perante seu povo.

Assim, este princípio quando incorporado à ação pública auxilia no controle social, aumento da transparência, prevenção e combate à corrupção, acompanhamento do desempenho, melhoria da aprendizagem contínua e legitimação do poder (JUANINHA, BARTOLI, PEIXE; 2016), sendo necessário para tanto, a consolidação de sistemas de fluxo de informações claras, acessíveis, precisas e confiáveis através dos quais as populações possam fiscalizar e pautar as decisões que afetam a coletividade (IFTIMOEA, 2015).

Diferentes associações da *accountability* à outros princípios da boa governança são explicitadas na literatura científica para que a sua efetivação conflua com o aprimoramento da democratização da esfera pública, a exemplo da transparência, participação pública (ARMSTRONG, 2005; BALL, 2009; ROCHA, 2011), e o Estado de Direito (UNESCAP, 2009; ARMSTRONG, 2005).

A *transparência* se refere ao livre fluxo de informações acerca dos processos, ações e instituições capazes de auxiliar no processo de tomada de decisões e monitoramento da ação pública (EDGAR; MARSHALL; BASSET, 2006), sendo sua incorporação do debate político fortemente defendida à partir da década de 1980 e 1990 como reflexo dos debates e fóruns realizados no âmbito internacional orientados para a elaboração de estratégias de combate à corrupção (ARMSTRONG, 2005).

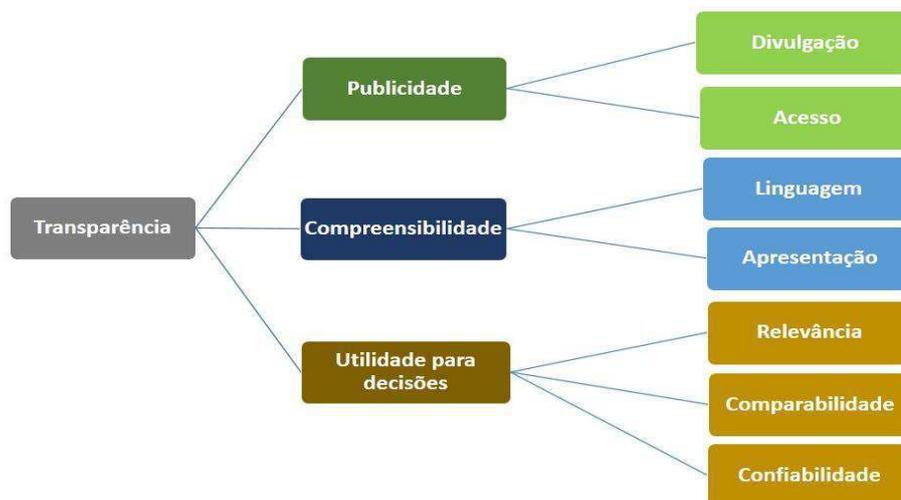
Nesse sentido, sua institucionalização tem ocorrido através da promulgação de leis⁶ e efetivação de políticas públicas norteadas pelo objetivo de garantir que os governos desenvolvam mecanismos eficazes para o aumento da acessibilidade às informações públicas, reduzindo assim, assimetrias que colocam atores sociais em posição de desvantagem nas negociações e decisões políticas (BALL, 2009).

Dado este objetivo, Platt Neto e seus colaboradores (2007) afirmam que as informações veiculadas devem ser relevantes para os decisores políticos, oportunas, compreensíveis, precisas, neutras, representativamente fiéis e confiáveis, sendo recomendada a ocultação de questões que desprestigiem o foco de aspectos que realmente precisam ser avaliados pela sociedade.

⁶ No caso do Estado Brasileiro, reporta-se como exemplo a Lei Complementar 101/e2000- Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 9.755/98 (PLATT NETO *et al.*, 2007).

Assim, promover a transparência perpassa por três perspectivas: a publicidade de informações, compreensibilidade e utilidade para as decisões, conforme pode ser observado na figura 1:

Figura 1: Perspectivas e etapas da transparência.



Fonte: Adaptado de: Platt *et al.* (2007).

Em se tratando da publicidade, se refere as maneiras pelas quais ocorre a divulgação e o acesso às informações, tendo como principais veículos os meios impressos, digitais, presenciais (realização de audiências públicas e reuniões), mídia e formas inovadoras (a exemplo do uso de painéis eletrônicos). Dentre os meios citados, Platt Neto *et al.* (2007) chamam a atenção para a ênfase legal à meios de pouca circulação social e baixo impacto na discussão e crítica popular, como é o caso do Diário Oficial, publicado periodicamente pelos governos brasileiros, sendo este um dos fatores limitantes para a disseminação de questões relevantes.

Destaca-se também para o crescente debate acerca do uso de mídias digitais na veiculação de informações potencialmente importantes para os processos de governança, as quais, favorecem para a ampliação do número de atores inseridos no monitoramento das ações públicas, entretanto, depara-se com o desafio de popularizar o acesso dos cidadãos à internet e de fomentar a cultura política de consulta aos sites governamentais. Dada a relevância das plataformas digitais na contemporaneidade, estas questões tem sido exploradas

cientificamente através do estabelecimento da corrente temática *e-governança* (SILVA; OLIVEIRA, 2017).

No tocante a compreensibilidade, Platt Neto *et al.* (2007) a relaciona às questões referentes à apresentação visual, formatação de informações e linguagem utilizada na elaboração de documentos de apoio a tomada de decisões, sendo recomendada a adoção de elementos estéticos e linguagem adaptados à capacidade de compreensão das populações, porém, efetivos em auxiliar na compreensão das informações, como por exemplo: gráficos, tabelas, quadros, imagens e textos desprovidos de linguagem meramente técnica.

Este quesito vem sendo constantemente abordado na literatura referente à governança, e mais especificamente, em trabalhos relativos à governança ambiental, haja vista a constatação de que a adoção de linguagem predominantemente técnica na elaboração de relatórios e documentos destinados à explicitação de impactos ambientais é um dos principais entraves para a compreensão coletiva acerca das transformações desencadeadas pela implantação e operação de empreendimentos, colocando as populações afetadas à margem dos processos decisórios, conforme relata Sánchez (2008) e Cavalcanti (2004).

Nesse sentido, Ball (2009) afirma que a linguagem no contexto informativo explicita não apenas o discurso, mas também simboliza as ideias, metáforas e crenças que se materializam no contexto político através das decisões e elaboração de políticas públicas, desse modo, as palavras explicitam os problemas até então despercebidos e podem ser capazes de motivar a coletividade à busca de soluções para estes.

É neste contexto que se insere a terceira dimensão apresentada por Platt *et al.* (2009): a utilidade das informações, sendo explicitado pelos autores que por diversas vezes, a quantidade de informações disponibilizadas aos decisores ofuscam dados que efetivamente auxiliam nos processos de tomada de decisão, podendo provocar a ausência confiabilidade. Assim, é recomendado que a elaboração de documentos e relatórios seja realizada à partir da ocultação de informações desprovidas de potencial para intensificar a qualificação do processo de governança.

Diante das questões postas em pauta, entende-se que transparência apresenta diferentes funcionalidades nas distintas etapas dos processos políticos de tomada de decisão, representando apoio nas negociações e estabelecimento de consensos e um mecanismo para a avaliação do desempenho e identificação de possíveis falhas quando as políticas são efetivadas (BALL, 2009).

Dessa forma, a transparência é relevante para aumentar a confiança das populações no Estado e em suas instituições, como também para envolvê-las no delineamento de estratégias para a resolução dos problemas coletivos, colaborando, portanto, para a efetivação do princípio da participação pública.

Na perspectiva conceitual, a *participação pública* se refere ao direito de todos os cidadãos de atuação nos processos de tomada de decisão, seja esta atuação realizada de forma direta em arenas e espaços de participação pública ou através de instituições intermediárias legitimamente eleitas para defender as suas intensões. Essa ampla participação deve ser construída a partir da liberdade de associação e de fala, bem como capacidades para participar de forma construtiva (PNUD, 1997).

Para Weiss (2016), seu principal objetivo está em promover a satisfação de objetivos coletivos e o rompimento das assimetrias de poder na escala pública, o que explicita, na opinião de Young (2014) a dimensão conflituosa da sua efetivação. Nesse viés, a dimensão conflituosa está no fato de que quando é institucionalizada, a participação pública propicia a exposição das motivações, objetivos e intensões dos diferentes segmentos sociais, todavia, é através deste processo que é conduzida a negociação e o estabelecimento de consensos compatíveis com a apreciação das divergentes demandas (TEIXEIRA, 2016).

Para tanto, Cozzolino e Irving (2015) sinalizam a importância da abertura e manutenção de espaços formais de participação social, cuja estruturação favoreça ao controle, fiscalização, acompanhamento e efetivação de políticas públicas, bem como o estabelecimento do diálogo entre os diversos atores que compõe a sociedade.

Cabe salientar que conforme adverte Cedeño (2015), um processo participativo não implica por obviedade na adequada repartição do poder e

equitativa participação social (CEDEÑO, 2015; FONSECA; BURSZTYN, 2009), podendo esta afirmativa ser confirmada através dos resultados de pesquisas e da emergência pressupostos teóricos elaborados no âmbito da governança que refletem para o empenho de ações oportunistas nos processos de deliberação participativa. Nesse sentido, remete-se como exemplo aos pressupostos teóricos “*manufactured civil society*” (BROSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017), “*governança viciosa*” (FONSECA; BUSZTYN, 2009) e da “*relation-based governance*” (LI, 2005).

De acordo com Brostein, Fontes Filho e Pimenta (2017), a “*manufactured civil society*” ocorre quando grupos inseridos nos processos de tomada de decisão são financiados em alguma fase da sua formação ou incorporação nas instituições deliberativas por atores sociais politicamente consolidados, a exemplo dos governos ou agentes econômicos, assumindo perante estes o compromisso de prestar contas de suas finanças e ações, como também de atender metas pré-estabelecidas. Na avaliação dos autores, esta estratégia se alinha ao objetivo de legitimar ações desejadas pelo governos, ao invés de fomentar a participação social e o debate das intensões inseridas entre os diferentes segmentos sociais, podendo tornar as arenas deliberativas meras extensões dos governos.

Outro cenário adverso ilustrado por Fonseca e Bursztyn (2009) refere-se ao que consolida a *governança viciosa*. Os autores relatam que no contexto de ação coletiva, determinados indivíduos podem aderir a um discurso considerado “politicamente correto”, passando a ser socialmente identificados como parte integrante e a obter benefícios destinados à grupos organizados, mantendo, entretanto, suas ações regidas pelos objetivos individuais, ou seja, desalinhadas aos interesses que representam à coletividade através da qual é beneficiado.

Esta postura, recorrente quando as instituições⁷ não são capazes de regular o comportamento individual, podem conduzir ao distanciamento atitudinal coletivo dos objetivos almejados pelos grupos sociais, de modo que o “ *fingir*” obscurece o “*agir*” compatível com o discurso, tornando o desvirtuamento uma

⁷ Entende-se *instituição* no contexto abordado por Fonseca e Bursztyn (2009) como conjunto de regras, normas e crenças que norteiam a ação social.

regra, ao invés de uma exceção. Assim, na governança, o discurso coletivo alinha-se à participação social ancorada nos seus princípios, sem que trate-se de uma realidade prática, caracterizando a governança viciosa.

Já a “*relation-based governance*”, ou “*governança baseada nas relações*” é instituída quando a fragilidade das leis, instituições e mecanismos para o fluxo de informações, favorece ao acesso de agentes específicos às informações que privilegiam o sua participação nas tomadas de decisão, interferindo, nas negociações e consensos consolidados. Li (2005), enfatiza que esta modalidade de comportamento oportunista se aplica em contextos onde a atuação do setor judiciário é incipiente, pois abre precedente para a corrupção no fluxo das informações à partir das relações estabelecidas entre os atores.

Assim, a participação pública para se fazer compatível com o controle social, regulação das instituições e equidade no tratamento das demandas sociais deve ser permeada pela promoção do diálogo, equalização dos poderes políticos efetiva atuação de instituições das agências no cumprimento de regras, normas e leis que regulamentam a ação social e a promoção da boa governança, sendo a efetivação do princípio da inclusividade e do “Estado de direito” imprescindível neste processo.

Cabe destacar que o princípio da *inclusividade* se consolida com a criação de ambientes de tomada de decisão nos quais os diferentes membros sintam-se integrados e participantes do mesmo, logo, alinha-se à perspectiva da equidade e da formação de oportunidade de participação à todos (PIRES *et. al.*, 2011).

Em se tratando do *Estado de direito* nas ações governamentais, trata-se de um tema quem tem ganhado cada vez mais notoriedade perante a opinião pública, haja vista a disseminação das concepções que lhe são aplicadas no contexto da democracia. Entretanto, contrapondo a simplicidade com a qual o tema é retratado nestas ocasiões, trata-se de um conceito e operacionalização complexos em detrimento da abordagem multifacetada que lhe é atribuída (BEDIN, 2010).

No contexto da governança, Pires *et. al.* (2011) o associa ao estabelecimento de contextos equânimes através da aplicação de quadros legais imparciais, atuação de um poder judiciário independente e de força policial

incorrupível, os quais, devem estar empenhados no cumprimento dos direitos humanos e na proteção das populações vulneráveis. Logo, conforme adverte Veira (2008), este princípio está vinculado à luta contra o autoritarismo político e totalitarismo, sendo uma das principais bases dos regimes democráticos.

De acordo com Bedin (2010) 10 dimensões que devem ser atendidas na promoção efetiva do Estado de direito, sendo estas apresentadas com suas respectivas implicações no quadro 5.

Quadro 5: Dimensões do Estado de direito

DIMENSÕES DO ESTADO DE DIREITO	IMPLICAÇÕES
Estado subordinado ao direito.	O direito deve conformar o poder político, sujeitando-o as regras e princípios políticos, impedindo que os governos façam uso deste abusivamente.
Estado de direitos fundamentais.	O Estado deve reconhecer e constitucionalizar os princípios estruturantes da conformação institucional do país.
Baseado no princípio da razoabilidade	Implica dizer que o Estado de direito se constitui na justa medida por se estruturar em torno da proibição dos excessos, garantindo a proteção dos direitos individuais e coletivos adquiridos.
Legalidade na administração pública	Preconiza que todos os órgãos, instituições, funcionários e agentes do Estado estão subordinados à lei
Responsabiliza o Estado por seus atos	O Estado é civilmente responsável pelos danos que desencadeia e que atinge à esfera jurídica dos particulares.
Garantia da via judiciária	Trata-se da garantia de acesso igualitário ao poder judiciário quando há dano ou lesão ao direito do cidadão.
Confiável e justo	Constituída com a certeza de aplicação da lei, clareza e racionalidade do trabalho legislativo e transparência no exercício do poder.
Divisão de poderes	Se refere à descentralização do poder do Estado e independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
Pautado pela liberdade e igualdade	Tem como premissa o respeito e o incentivo à autonomia dos cidadãos, mas em contrapartida, pressupõe os <i>status</i> legal e material de igualdade.
Democrático e republicano	É alicerçado na soberania popular e no cuidado com o bem público.

Fonte: Adaptado de Bedin (2010).

Bedin (2010) explicita que aplicação das todas essas dimensões na instauração do Estado de direito implica na perfeição da sua consolidação, pois, tem-se um juízo regular, independente, capacitado e imparcial, como também a observância dos contraditórios e do direito de ampla defesa. Todavia Vieira (2008) corrobora com o debate colocando em pauta também a necessidade de que as leis sejam gerais, abstratas e prospectivas, conhecidas, coerentes e aplicadas forma equânime.

Vieira (2008) adverte ainda que localidades em que as desigualdades sociais e econômicas são expressivas e duradouras, este princípio tende-se a não efetivar-se, pois a lei descaracteriza-se da imparcialidade, as populações mais vulneráveis passam a ser invisíveis aos olhos do Estado, grupos politicamente e economicamente privilegiados passam a ser imunes às leis e indivíduos que desafiam o sistema, considerados “demonizados” socialmente. Tais afirmações colocam em destaque a proposição de Fonseca e Bursztyn (2009) de que a implementação de governança preconiza o empenho de ações prévias orientadas para a redução das disparidades sociais.

Entende-se que as questões processuais tratadas através dos princípios já abordados interferem significativamente nas questões relativas à efetivação do princípio da *eficiência* e da *eficácia*, razão pela qual, considera-se relevante esclarecer os seus respectivos conceitos e reflexões delineadas no campo teórico.

Inicia-se a abordagem destes princípios referindo-se ao fato de que o arcabouço teórico metodológico da governança e da administração pública é enfático em apresentar uma forte vinculação entre eficácia e eficiência, os quais, são abordados de maneira conjunta na explanação dos princípios da boa governança realizada pelo PNUD (1997) e pela UNESCAP (2009), como também em trabalhos científicos, a exemplo dos elaborados por Edgar, Marshall e Basset (2006), Castro (2006), Pires *et. al.* (2011), Sparniene e Valukonyte (2012), , Modesto (2000), Benedicto *et. al.* (2013) e Sano e Montenegro Filho (2013).

Nesse sentido, Castro (2006) justifica esta associação ao fato de que ambas são parâmetros para a avaliação do desempenho organizacional, que, no

contexto da administração pública contemporânea é ainda mais relevante que o desempenho político. Ainda segundo o autor, há uma correlação interdependente entre estes princípios, pois pode-se promover uma atuação eficaz mas não eficiente, ou vice e versa, cada um destes princípios corrobora para a consolidação do outro.

De acordo Castro (2006) a eficiência é uma medida normativa do uso de recursos que estabelece uma relação entre custos e benefícios, implicando no empenho das maneiras e métodos através dos quais as ações possam ser desempenhadas fazendo o uso mais racional possível dos recursos aplicados. Logo, conforme adverte Sano e Montenegro Filho (2013) sua ênfase está nos meios pelos quais acontece a atuação pública, ou seja, no processo e não nos fins.

Para tanto, Modesto (2000) o relaciona à racionalização do ato administrativo que reflete na aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados planejados. Logo, este princípio está vinculado às reais ou possíveis ações preconizadas para o alcance dos objetivos pretendidos.

Já a *eficácia* é uma medida normativa de alcance de resultados, sendo conceituada e mensurada à partir do grau em que uma organização realiza os objetivos delineados (CASTRO, 2006), relacionando-se na ação governamental ao “agir final”, ou seja, à obtenção das metas propostas na efetivação de políticas públicas e planejamento do processo de desenvolvimento (MODESTO, 2000).

Nesse sentido sua apreciação no âmbito dos governos tem se configurado como um instrumento de pressão para a efetivação do princípio da transparência, visto que a sua comprovação predispõe a explicitação dos resultados alcançados através das ações realizadas pelas instituições (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

Salienta-se que nos debates hodiernos tecidos no âmbito da administração pública, o conceito de eficiência tem sido associado também à perspectiva da efetividade, pressupondo que a ação pública deve expressar como resultado não apenas o alcance dos objetivos internos almejados pelos governos, mas também à aqueles que vão de encontro aos anseios das populações. A despeito deste quesito, Sano e Montenegro Filho (2013) afirmam

que esta abordagem insere a dimensão do impacto social ao debate da eficiência, sendo relevante por permitir o replanejamento e redirecionamento das intervenções.

No contexto enfatizado neste estudo, UNESCAP (2009) afirma que a governança se caracteriza como eficiente e eficaz quando as necessidades e demandas das populações são satisfeitas através da tomada de decisão fazendo o melhor uso possível dos recursos investidos, acrescentando-se no contexto vigente, o atendimento de quesitos que pressupõe a sustentabilidade, proteção do meio ambiente e conservação dos recursos naturais.

Assim, explicitados os conceitos e princípios que devem nortear a articulação da *governança* considerada *boa*, ou efetiva no alcance de suas premissas fundamentais, diluem-se as perspectivas e argumentações capazes de descreditar seus benefícios potenciais quando incorporados à gestão pública comprometida politicamente com a equidade, transparência, promoção do bem estar coletivo e com a justiça social, razão pela qual Grindle (2010) afirma que a boa governança é boa e os seus princípios são louváveis.

Entretanto, a autora também adverte para o conjunto de equívocos e contradições que tem sido delineadas no âmbito teórico e formalizadas no âmbito institucional, quando operacionalizados nas diferentes escalas em que o poder é exercido, comprometem a capacidade que a articulação da governança tem em promover a superação das assimetrias de poder político e de desigualdade associada à miserabilidade.

Com a incorporação dos princípios da boa governança à prática política dos estados nacionais, intensificou-se o número de estudos acadêmicos desenvolvidos com o intuito de compreender os efeitos e impactos das formas pelas quais a boa governança vem sendo articulada, suas potencialidades e fatores limitantes em diferentes contextos.

Através da avaliação das experiências efetivadas em distintas regiões do mundo, estes estudos tem identificado falhas na operacionalização da boa governança, suas possíveis causas e colaborado para a constante reformulação do aparato normativo, legal, institucional, político e estratégico da boa governança no âmbito das instituições internacionais (GRINDLE, 2007).

Teoricamente, na medida em que se avança na quantidade de características que consolidam a boa governança, acredita-se que evolui-se também para o aprimoramento das instituições e do potencial da participação popular nos processos decisórios, entretanto, essa concepção tem se apresentado equivocada à partir da identificação de contradições e debate desta temática por meio da corrente teórica *Good Enough Governance*.

Nesse viés, o quadro 6 apresenta um conjunto de questões concebidas como adversas no âmbito da *good enough governance*, relacionadas à maneira como a boa governança é planejada e determinada pelas instituições internacionais de financiamento e desenvolvimento.

Quadro 6: Fragilidades da Boa Governança na perspectiva da *Good Enough Governance*.

Fragilidades da Boa Governança na perspectiva da <i>Good Enough Governance</i>
<ul style="list-style-type: none">• Tem atribuições definidas por agências bilaterais e multilaterais;• Implantação consecutiva de ações;• Alta intervenção na forma de funcionamento interno dos governos;• Abarca uma grande quantidade de fatores condicionantes do contexto de boa governança;• 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: Adaptado de Grindle (2004; 2007; 2010).

De acordo com Grindle (2004) a *Good Enough Governance*, ou “Governança Suficientemente Boa”⁸, não se trata de uma metodologia ou modelo para indicar quais aspectos devem compor um cenário de governança satisfatório, mas sim de um conjunto de reflexões que propõe a flexibilização dos quesitos que compõe a agenda da boa governança em conformidade com os anseios e necessidades locais e com a capacidade de atuação das instituições.

A imposição da agenda da boa governança por parte das agências internacionais de financiamento e desenvolvimento, associada a necessidade de implementação imediata e consecutiva de todas as suas premissas é um dos principais elementos de crítica no âmbito da *good enough governance* por desconsiderar a diversidade cultural e política das localidades, como também a

⁸ Termo traduzido utilizado por Fonseca e Bursztyn (2009).

capacidade das instituições em efetivar as mudanças necessárias na sua forma de atuação.

Nesse sentido, Grindle (2010) exemplifica as adversidades que podem ser desencadeadas em detrimento deste quesito remetendo à participação das mulheres nas decisões políticas tomadas através dos processos de governança. Trata-se de uma questão relevante quando da consolidação dos direitos humanos, inclusividade e igualdade no âmbito da ação política, logo, em uma análise superficial pode ser considerado benevolente, todavia, quando este aspecto é considerado como um imperativo mesmo em países que apresentam forte influência da cultura religiosa restritiva à atuação das pessoas do sexo feminino, sérios conflitos socioculturais podem ser desencadeados, contrapondo-se, portanto, às premissas da governança.

Assim, a autora defende que a boa governança deve ser planejada por equipes técnicas capacitadas, tendo como referência as características, necessidades e prioridades das localidades em que é efetivada, estabelecendo-se, dessa forma, níveis intermediários e aceitáveis de boa governança, passíveis de serem avaliados e reorientados sistematicamente.

É necessário destacar que a proposta de Grindle (2004, 2007, 2010) relativa ao planejamento local da governança, vai de encontro de distintas questões consideradas contraditórias pela corrente da *good enough governance*, a exemplo da definição de atribuições por agências internacionais, implementação imediata e consecutiva da agenda da boa governança, alta intervenção na forma de atuação das instituições e inexistência de níveis intermediários de governança passíveis de serem avaliados como satisfatórios considerando as contextos locais.

Ainda no âmbito da *good enough governance*, debate-se a inter-relação entre a capacidade das instituições em implementar as ações necessárias para a boa governança e a quantidade de critérios preconizados pelas agências internacionais. Para Grindle (2010), apesar de composta por questões louváveis e de grande relevância social, a agenda da boa governança tem se tornado um instrumento no qual os diferentes segmentos e grupos sociais tem resguardado a apreciação de suas reivindicações, que, quando acrescidas às demais

atribuições da boa governança, corroboram para o sobrecarregamento das instituições.

Nesse sentido, no estudo “*Good governance: the inflation of an ideia*”, Grindle (2010) apresenta uma síntese da evolução quantitativa de características, leis, regras, normas, políticas, estratégias e serviços determinados pelo Banco Mundial, a qual é apresentada neste estudo através da tabela 1:

Tabela 1: Requisitos para a boa governança

A Agenda da Boa Governança <i>(Baseado em itens referidos em relatórios de Desenvolvimento Mundial)</i>						
	1997	1998	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Características da boa governança	18	17	16	19	21	25
Instituições da boa governança	8	11	10	17	21	21
Leis específicas	4	14	6	9	16	9
Políticas específicas	6	10	13	20	22	20
Serviços específicos	7	17	12	22	11	20
Estratégias amplas para alcançar serviços específicos	2	9	9	19	9	21
Total	45	78	66	106	100	116

Fonte: Grindle (2010)

Nesse viés, argumenta-se que a quantidade de aspectos que compõe a boa governança pode ser considerada “esmagadora”, especialmente quando imposta aos países em desenvolvimento, haja vista a fragilidade das suas instituições e ausência de suporte para a sua atuação. Assim, reforça-se o argumento da necessidade do estabelecimento de estágios intermediários através dos quais a boa governança possa ser planejada e estrategicamente estabelecida, sendo este processo permeado pelo compromisso político individual e coletivo pela sua implementação (GRINDLE, 2010).

Uma outra fragilidade expressa através dos trabalhos de Grindle (2004; 2007; 2010) se refere à forte correlação entre a boa governança e o desenvolvimento expressa através dos relatórios publicados pelas agências internacionais. Esta associação tem sido estabelecida à partir das conclusões de pesquisas científicas realizadas em diferentes regiões do mundo, as quais tem apresentado a boa governança como um fator essencial para que as estratégias relativas à promoção do desenvolvimento sejam efetivas exitosamente.

Todavia, a autora contrapõe a correlação citada argumentando que se analisada a evolução histórica dos processos que corroboraram para a instauração do desenvolvimento em diferentes países, suas estratégias e aprimoramentos foram realizadas de forma paulatina, conforme as necessidades e potencialidades referentes ao estágio em que se encontravam, logo, torna-se contraditório correlacionar imperativamente governança e desenvolvimento. Grindle (2007) salienta ainda que nos dias atuais diversos países tem avançado socioeconomicamente sem implementar estratégias em governança, e, em alguns destes, sem ao menos estabelecer um regime democrático.

Assim, a governança não pode ser compreendida como um fator imperativo para o desenvolvimento, mas como um facilitador para que a ação pública contemple e corrobore para o envolvimento, participação e atendimento das necessidades dos distintos grupos sociais, rompendo com a lógica de priorização dos anseios de grupos específicos e tradicionalmente dominantes (GRINDLE, 2007). Para tanto, *good enough governance* apresenta um conjunto de propostas, cuja síntese é apresentada através do quadro 7.

Quadro 7: Propostas da Good Enough Governance

Propostas da Good Enough Governance
<ul style="list-style-type: none"> • Atribuições da agenda de governança definida em conformidade com as demandas sociais locais; • Efetuação de ações para a boa governança em conformidade com a capacidade institucional das localidades; • Defende a necessidade de considerar o contexto histórico, cultural e político local; • Estabelecimento de estágios intermediários nos quais a governança possa classificada como aceitável considerando o contexto em que se efetiva; • Objetiva o melhor funcionamento dos governos através da criação e fortalecimento de instituições democráticas; • Não estabelece uma relação direta entre desenvolvimento e governança;

Fonte: Adaptado de Grindle (2004; 2007; 2010).

Diante da ausência de consensos e importância atribuída à boa governança no contexto político e institucional, entende-se como relevante o conjunto de argumentos e proposições que tem sido apresentados ao aporte teórico da governança através dos pesquisadores atuantes em pesquisas relativas à *good enough governance*, visto que potencialmente favorecem ao aprimoramento do *modus operandi* deste arranjo político-institucional complexo,

corroborando para resultados mais eficazes nas ações que venham a ser efetivadas.

Nesse viés, em se tratando especificamente às questões que concernem a esta pesquisa, entende-se que se os princípios e preceitos que constituem a agenda da boa governança não se efetivam em políticas articuladas por instituições atuantes em nível local, fortalecem-se os argumentos desta corrente quando salienta para a necessidade do planejamento de estratégias endêmicas, ou seja, “à partir de” e “compatíveis com” o contexto e características locais, pois a sua realização preconiza o envolvimento, participação e comprometimento coletivo com a governança, fato que em tese, culmina com a possibilidade de maior êxito e eficácia.

É necessário destacar que a boa governança desprovida da participação e do comprometimento político e ético concorre para a instauração de contextos contraditórios com os almejados com a implementação de suas ações, os quais para Grindle (2004; 2007; 2010) remetem à maior exclusão e desigualdade social, fortalecimento das forças políticas tradicionais e institucionalização das assimetrias de poder na ação pública, fato que confere ainda maior relevância para a apreciação e análise dos argumentos e propostas formuladas no âmbito da *good enough governance*, em especial, em detrimento das diferentes temáticas e dilemas para os quais a governança tem sido apresentada como estratégia de resolução.

Em se tratando destes dilemas e temas, no tópico 2.2 são tecidas reflexões referentes à articulação da governança às questões ambientais, uma vez que se tem como consenso teórico e paradigmático que as alterações no meio ambiente inserem o risco e a incerteza à manutenção das formas e modos de vidas das distintas espécies que compõe o planeta terra, assim como colocam em risco a conjuntura de sistemas que propiciam a reprodução social humana.

Em outra perspectiva, entende-se que a manutenção dos sistemas que sustentam as sociedades humanas, na maneira em que tem se efetivado desde a expansão do sistema econômico capitalista, e, enfaticamente no contexto da globalização, corroboram para a perenidade da degradação frequente dos recursos ambientais associada à promoção desigual do bem estar social à

exposição injusta aos seus efeitos ambientais, razão pela qual, a governança ambiental é um tema socialmente e cientificamente relevante quando correlacionado ao objetivo global de promover a sustentabilidade.

2.2 Governança Ambiental: relevância, conceito, temas e instrumentos

Desde a década de 1980, a sociedade tem testemunhado de maneira cada vez mais frequente a ocorrência de grandes debates relativos as transformações ambientais e aos seus efeitos sobre as mais distintas formas de vida existentes na Terra. Contraditoriamente, este processo dialógico se efetiva concomitantemente aos avanços sistemáticos na degradação e exaurimento dos recursos naturais, alteração da dinâmica ecológica dos ecossistemas, aumento da temperatura climática global, extinção de espécies animais e vegetais, dentre outros problemas de ordem ecológica.

Nesse contexto, a ação humana tem sido apontada como um elemento fundamental para a intensificação dos processos de deterioração do meio ambiente, explicitando, portanto, a dualidade do paradigma que historicamente tem a fundamentado, o paradigma antropocêntrico. Em outras palavras, o agravamento sistemático dos problemas ambientais tem esclarecido a fragilidade da racionalidade instrumental e econômica, como também a contradição das ações centralizadas apenas nas prioridades e benefícios humanos.

Para Sorrentino *et al.* (2005) um dos efeitos da imposição das racionalidades fundamentadas no paradigma antropocêntrico é a crença de que o ser humano está dissociado dos demais seres e elementos do meio ambiente, entretanto, Boff (2015) indica a necessidade de superação desta concepção, pois ambos representam a vida, são compostos pelos mesmos elementos e possuem uma relação de interdependência, logo, a espécie humana implica em ser o próprio planeta Terra na forma racionalizada e a sua proteção preconiza uma visão crítica e integrada.

A contradição das ações prevalentes torna-se evidente na medida em que sua efetivação tem sido incipiente para superar as condições sociais de

miséria, exploração, marginalização e precariedade (GADOTTI, 2007), submetendo a maioria das populações à degradação ambiental, dissociada da apropriação dos benefícios gerados (SORRENTINO *et al.*, 2005).

Ulrick Beck (2011) também adverte que em detrimento da modernização tem-se gerado riscos invisíveis, irreversíveis e imprevisíveis, os quais são distribuídos igualitariamente entre as populações, sendo que alguns grupos sociais apresentam maior capacidade de autoproteção do que outros. Assim, observa-se a inserção da vulnerabilidade, dos riscos e da incerteza à dinâmica social.

Diferentes campos da ciência tem empenhado esforços na compreensão da dinâmica estabelecida em torno das populações afetadas e vulneráveis aos problemas ambientais, como também na identificação das formas de ação do Estado perante suas demandas prioritárias, cabendo destacar as pesquisas enfatizando os conflitos, desigualdades, racismo e governança ambiental.

A partir de tais estudos é possível inferir que a vulnerabilidade humana no contexto enfatizado é intensificada, dentre outras causas, pelo desprovimento de estruturas sociais e econômicas para a autoproteção (BECK, 2011), preponderância dos interesses políticos e econômicos em detrimento dos anseios e interesses das coletividades (CAVALCANTI, 2004) e abstenção do Estado e de suas instituições na promoção do bem-estar social e ambiental (KEMP; PARTO; GIBSON, 2005).

Em se tratando especificamente das duas últimas causas supracitadas, destaca-se a correlação com a incapacidade ou ineficiência do Estado em promover a proteção e o bem-estar social, implicando que uma análise complexa e aprofundada dos efeitos e desdobramentos relativos aos problemas ambientais preconiza considerar a dimensão política desta temática, assim como as assimetrias sociais, econômicas e de poder existentes na sociedade.

Ilustra-se às afirmações supracitadas através do estudo realizado por Silva *et al.*(2012) a respeito das vulnerabilidades e conflitos decorrentes da implantação do Projeto de Integração do Rio São Francisco, o qual, identificou que a locação dos contextos de vulnerabilidade e conflito ambiental relativos à este empreendimento foram intensificados em decorrência da priorização dos

interesses econômicos no uso das águas transpostas, contrapondo a premissa inicial de dessedentação das populações humanas residentes em áreas semiáridas.

Nesse viés, os autores afirmam que a vulnerabilidade das populações mais carentes e grupos étnicos tradicionais locais relaciona-se no contexto pesquisado às assimetrias de poder político e econômico, fato que se tornou explícito através da implantação de atividades econômicas de alto impacto ambiental e que demandavam o uso de grandes volumes de água da transposição mesmo perante a resistência das populações residentes em áreas afetadas por tais atividades (SILVA *et al.*, 2012).

Esse contexto remete também a alta fragilidade institucional e jurídica relativa no tratamento das questões socioambientais, haja vista que a elaboração de estudos técnicos e atuação das instituições ambientais desconsiderou os impactos acarretados sobre as populações locais culminando para o contexto de conflito e vulnerabilidade. Para Silva *et al.* (2012) a composição do contexto de injustiça ambiental associada ao acesso aos saberes relativos as questões ambientais no contexto estudado auxiliou na formação de sinergias de organização social e criação de canais de diálogo através dos quais as populações locais tem apresentado sua resistência e sido inserida nas decisões relativas à apropriação dos territórios, serviços e recursos naturais.

Assim, entende-se a inserção da sociedade civil nas decisões ambientais como um elemento chave para instauração da justiça, democracia e sustentabilidade, sendo a governança uma “engenharia institucional” para a expressão dos conflitos e resistências, estabelecimento de diálogos, negociação de interesses e consolidação de consensos adequados aos diferentes interesses (JACOBI, 2005), cabendo destacar que quando associada ao tratamento das questões relativas ao meio ambiente, a governança recebe o adjetivo temático “ambiental”, passando, portanto, a ser denominada “**governança ambiental**” (YOSHIDA, 2012).

De acordo com Jacobi (2012), a governança ambiental se refere ao sistema de regras, normas e condutas que reflete o conjunto de valores e visões dos sujeitos relativos à implementação de políticas públicas

socioambientalmente aceitáveis. Tendo em vista o caráter eminentemente democrático, os espaços institucionais onde se torna efetiva favorecem o estabelecimento de diálogo, aprendizagem e relações sociais entre peritos e leigos, técnicos e usuários, setores públicos e privados em torno da gestão do meio ambiente.

Em uma perspectiva orientada pela corrente *gerencia*⁹, Castro, Hogenboom e Baud (2011) a concebem como as práticas formais e informais de uso e manejo dos recursos naturais, as quais se consolidam através da formação do discurso e do conhecimento, elaboração de políticas e objetivos, implementação, monitoramento e avaliação de ações. Para os autores, trata-se de um processo dinâmico onde as atividades se sobrepõe e se modificam em razão do contexto histórico, social, político e ambiental.

Semelhantemente, Cavalcanti (2004) a defende como o arcabouço de regras, instituições, processos e comportamentos relativos à maneira como os poderes são exercidos e as ações referentes à relação da sociedade com o meio ambiente são tomadas.

Ancorada pelos preceitos da perspectiva democrática, Moura (2014; p.104) a define da seguinte maneira:

“A governança ambiental coloca-se como uma delimitação temática do conceito, definida como os processos e instituições por meio dos quais as sociedades tomam decisões que afetam o meio ambiente. Graças à natureza transversal (*cross-scale*) dos problemas ambientais e à disputa de valores e interesses relacionados ao uso dos recursos naturais, estratégias de governança dos múltiplos atores envolvidos são particularmente importantes para o sucesso de políticas públicas de meio ambiente”

Dessa forma, assume-se que a governança ambiental é um arranjo político institucional através do qual as populações são inseridas aos debates e decisões relativas à gestão do meio ambiente, configurando-se, portanto como um instrumento de voz para o cidadão, como também um elemento para contrapor os cenários de injustiças relativas ao uso e apropriação dos recursos ambientais.

⁹ Conforme apontado no tópico 2.1, considera-se a *governança gerencial* é relativa à perspectiva teórica que a enfatiza enquanto processo de regulação das instituições governamentais, enquanto que a *governança democrática* tem como ênfase à inserção da sociedade nos processos decisórios e as relações de poder estabelecidas.

Em contraponto, também se relaciona com o funcionamento eficaz das instituições responsáveis por assegurar a disponibilidade de recursos naturais e a promoção da qualidade ambiental. Logo, nesta perspectiva, Moura (2014) enfatiza a necessidade de apreciação dos princípios básicos que norteiam a concepção de boa governança como forma de promover uma “boa governança ambiental”.

Desde a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro em 1992- ECO 92, a governança ambiental tem se tornado um tema cada vez mais notório no contexto político e institucional global em detrimento das suas contribuições potenciais para a promoção da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável (MOURA, 2014), como também no contexto acadêmico, por ser concebida com uma forma de estabelecer soluções socioambientalmente aceitáveis para os problemas ambientais vigentes.

Nesse sentido, Jacobi (2005) acredita que esta modalidade de abordagem participativa nas decisões públicas sobre o meio ambiente é um caminho para a criação de uma nova qualidade de gestão pública permeada pela aprendizagem mutua, democratização e pela corresponsabilidade, a qual insere o cidadão como sujeito social ativo e criador de direitos.

No entanto Zhouri (2008) ressalva que na prática diferentes desafios ainda estão dispostos para tornar a governança ambiental efetivamente democrática e compatível com os objetivos pela qual é articulada, dentre os quais, a autora destaca a superação da incorporação seletiva de atores sociais em arenas consultivas e deliberativas, haja vista que em diversos casos este processo se baseia em relações altamente hierarquizadas, regras e normas pré-definidas por agentes dominantes e depende de conhecimento especializado do campo ambiental, logo, torna-se excludente à diferentes grupos sociais.

Exemplifica-se a afirmação de Zhouri (2008) através da pesquisa realizada por Giulio *et al.* (2012) acerca do engajamento social de populações contaminadas por chumbo proveniente de atividades de mineração em uma cidade do nordeste brasileiro. O estudo mostra que em detrimento da instauração do cenário de risco, as populações vulneráveis e afetadas

organizaram-se através da formação de uma associação com o intuito de participar das decisões relativas à esta atividade, todavia, o poder decisório deste grupo social é limitado em detrimento da seleção das pautas postas para debate com os atores e organizações locais por parte das autoridades políticas. Assim, os pesquisadores avaliam que no contexto estudado as decisões são efetivamente tomadas pelas forças políticas dominantes, reduzindo a ação cidadã à mera expectativa, fato que deteriora a confiança das populações nas ações do governo local.

Logo, a maneira como se consolida a representação no âmbito da participação popular é relevante para a legitimidade, representatividade e eficácia das ações públicas, sendo este um dos aspectos a ser reformulado na governança ambiental exercida no território brasileiro, pois, conforme avalia Jacobi (2005), nos últimos vinte anos houve uma expansão significativa das instituições ambientais consultivas e deliberativas, a qual se deu desprovida do envolvimento das populações tradicionais afetadas por suas decisões, refletindo em ações incipientes para superar a crescente degradação do meio ambiente.

Corroborando com o debate, Oliveira (2012) reforça que a maneira como tem se operacionalizado a gestão e a governança ambiental precisa ser repensada, preconizando maior atenção às iniciativas efetivadas em nível nacional, regional e local, como também o envolvimento das populações tradicionais nas decisões tomadas em escala global, afim de que convenções e acordos firmados pelos países corroborem efetivamente para a sustentabilidade e desenvolvimento sustentável no âmbito local.

Dada a relevância atribuída a esta engenharia institucional, a governança ambiental tem sido associada teoricamente ao enfrentamento de diferentes modalidades de problemas ambientais no contexto científico e incorporada à elaboração de políticas relacionadas à discrepantes temas que permeiam a gestão ambiental, dentre os quais, destaca-se: o uso e gestão das águas, solos e recursos florestais, atividades econômicas e seus respectivos impactos, exploração de recursos naturais, promoção do desenvolvimento sustentável e

formas alternativas de economia¹⁰, geração de riscos e vulnerabilidades ambientais, mudanças climáticas e áreas de proteção ambiental.

Nesse sentido, a exploração destas entre outras temáticas tem confluído para a criação de instituições, instrumentos e legislações através das quais a governança ambiental tem sido incorporada à agenda e à política ambiental das nações e das suas subunidades, ressaltando-se que tais instrumentos, consolidam-se na perspectiva teoricamente concebida como “gerencial”, ou seja, focada na regulação e operacionalização das instituições ambientais, como também na perspectiva “democrática”, enfatizando o incremento da representatividade e da equidade nos processos de decisão, sinalizando, portanto, um importante avanço no enfrentamento dos problemas ambientais, combate às ações corruptivas e oportunistas institucionalizadas, envolvimento e responsabilização dos diferentes segmentos da sociedade na gestão ambiental.

No contexto brasileiro, Moura (2014) destaca treze instrumentos implantados a partir da instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA, Lei nº 6.938/1981) que inserem a governança na política ambiental nacional, sendo estes: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ecológico-econômico, a avaliação dos impactos ambientais, o licenciamento ambiental, a produção e instalação de equipamentos e tecnologias “limpas”¹¹, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, o sistema nacional de meio ambiente, o cadastro técnico de atividades e instrumentos de defesa ambiental, o estabelecimento de penalidades compensatórias ou disciplinares às condutas lesivas, elaboração de relatório de qualidade ambiental, a garantia de produção e acesso às informações ambientais, como também o cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos naturais e instrumentos econômicos.

¹⁰ Remete-se como exemplo, os debates ocorridos durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 2012- RIO+20, os quais enfatizaram a perspectiva da “economia verde” e a importância da governança ambiental para a sua efetivação. Para aprofundamento neste quesito recomenda-se a consulta do artigo “Os limites planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil” publicado por Viola e Franchini em 2012.

¹¹ Trata-se aqui como tecnologias limpas, os equipamentos e tecnologias desenvolvidos na perspectiva da geração de baixo impacto ambiental, conforme o termo utilizado por Veiga (2011)

Nesse viés, uma breve descrição dos instrumentos da política ambiental brasileira mencionados por Moura (2014) é apresentada através do quadro 8:

Quadro 8: Instrumentos da política ambiental brasileira que apreciam a governança ambiental.

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO	POLITICA, LEI OU RESOLUÇÃO INSTITUINTE
Padrões de Qualidade Ambiental	Se refere a delimitação de padrões para prevenir a poluição e controlar a emissão de substancias nocivas à saúde humana.	Programa Nacional de qualidade do Ar; Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proncove); Programa de Silêncio; de controle de ruídos.
Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)	Instrumento de planejamento e ordenamento territorial que tem por objetivo promover o uso eficiente e racional dos recursos naturais e dos serviços econômicos essenciais para o desenvolvimento.	Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001); Decreto nº 4.297/2002
Avaliação de Impactos Ambientais	Abrange a um conjunto de instrumentos de natureza preventiva e de apoio a tomada de decisão, destacando-se a Avaliação de Impacto Ambiental-AIA, Avaliação Ambiental Estratégica-AAE, Análise de Ciclo de Vida- ACV, Auditoria Ambiental-AA, e Avaliação da Capacidade. de Suporte Ambiental.	Resolução Conama nº 237/1997; Programa Brasileiro de Avaliação do Ciclo de Vida.
Licenciamento Ambiental	Instrumento de caráter preventivo e corretivo que visa assegurar que as atividades econômicas ocorram sem causar prejuízo ao meio ambiente.	Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA II).
Produção e instalação de equipamentos e tecnologias “limpas”	Relativo ao conjunto de políticas e ações orientadas para incentivar a produção de tecnologias e equipamentos de baixo impacto ambiental	Exemplos: Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proncove); Programa Nacional de Conservação da Energia Elétrica.
Criação de espaços territoriais especialmente protegidos	Criação de áreas no território nacional onde o espaço e os seus componentes devem ser especialmente protegidos. Tem-se como exemplo as Áreas de Preservação Permanente-APPs, Reservas Legais, corredores ecológicos, zonas de amortecimento, áreas tombadas, reservas da biosfera, jardins botânicos, jardins zoológicos, hortos florestais e biomas considerados patrimônio nacional.	Constituição Federal do Brasil de 1988; Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC (Lei nº 9.985/2000 e Decreto nº 4.340/2002); Plano estratégico Nacional de Áreas Protegidas-PNAP (Decreto nº 5.758/2006).
Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente-SINIMA	É uma plataforma para a integração e compartilhamento de informações entre integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente que tem por objetivo coletar, armazenar, processar e divulgar informações ambientais, dando suporte ao planejamento e monitoramento ambiental.	Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); Decreto nº 99.274/90.
Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (CTF/Aida)	Refere-se ao registro de pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades de elaboração de projetos, fabricação ou comercialização de equipamentos orientados para o	Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); Instrução Normativa Ibama nº 10./2013.

	controle da poluição, como também que exerçam consultorias sobre problemas ecológicos, ambientais e gerenciamento de resíduos sólidos.	
Penalidades disciplinares ou compensatórias às condutas lesivas ao meio ambiente	Aplicação de sanções administrativas e penais contra pessoas físicas e jurídicas que provocarem danos ao meio ambiente.	Constituição Federal do Brasil de 1988; Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98); Decreto nº 6.514/2008).
Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA)	Tem como objetivo reunir informações consolidadas sobre o estado da qualidade ambiental no Brasil, dando suporte ao processo de tomada de decisões e elaboração de políticas públicas ambientais.	Lei nº 7.804/89.
Garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente	Refere-se ao conjunto de leis e políticas destinadas à produção e compartilhamento de informações relativas ao meio ambiente.	Constituição Federal do Brasil de 1988; Lei nº 10.650/2003; Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); Lei nº 7.804/80. Lei de Acesso à Informação-LAI (Lei nº 12.527/2011).
Cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos ambientais	Cadastro realizado com pessoas físicas e jurídicas que executam atividades potencialmente poluidoras com o intuito de sistematizar informações acerca dos níveis de poluição e utilização dos recursos naturais.	Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); Lei nº 10.165/2000; Instrução Normativa Ibama nº6/2013.
Instrumentos Econômicos-IEs	Refere-se aos instrumentos econômicos orientados para à indução de mudanças favoráveis ao meio ambiente ou transferências econômicas ao governo em detrimento das atividades, à exemplo da concessão florestal, servidão ambiental e seguro ambiental, cobrança pelo uso da água, ICMS ecológico e <i>royalties</i> .	Constituição Federal do Brasil de 1988; Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81); Lei nº 11.284/2006; Lei nº 11.828/2008.

Fonte: Adaptado de Moura (2014).

A elaboração e promulgação dos dispositivos supracitados explicita o forte avanço legal no tratamento das questões ambientais desde a consolidação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/91), cabendo destacar a ênfase e a importância desta conjuntura para a consolidação da agenda política ambiental brasileira, entretanto, também se deve considerar a discrepância na evolução e limitações na aplicabilidade dos dispositivos citados, as quais preconizam a melhor atuação das instituições responsáveis pela sua articulação, como também investimentos na estrutura, capital econômico e humano atuante em tais questões (MOURA, 2014).

Além dos instrumentos já explorados neste trabalho, Jacobi (2005) chama a atenção para três importantes mecanismos na governança ambiental brasileira: os Conselhos de Meio Ambiente, as audiências públicas e os relatórios de impacto ambiental.

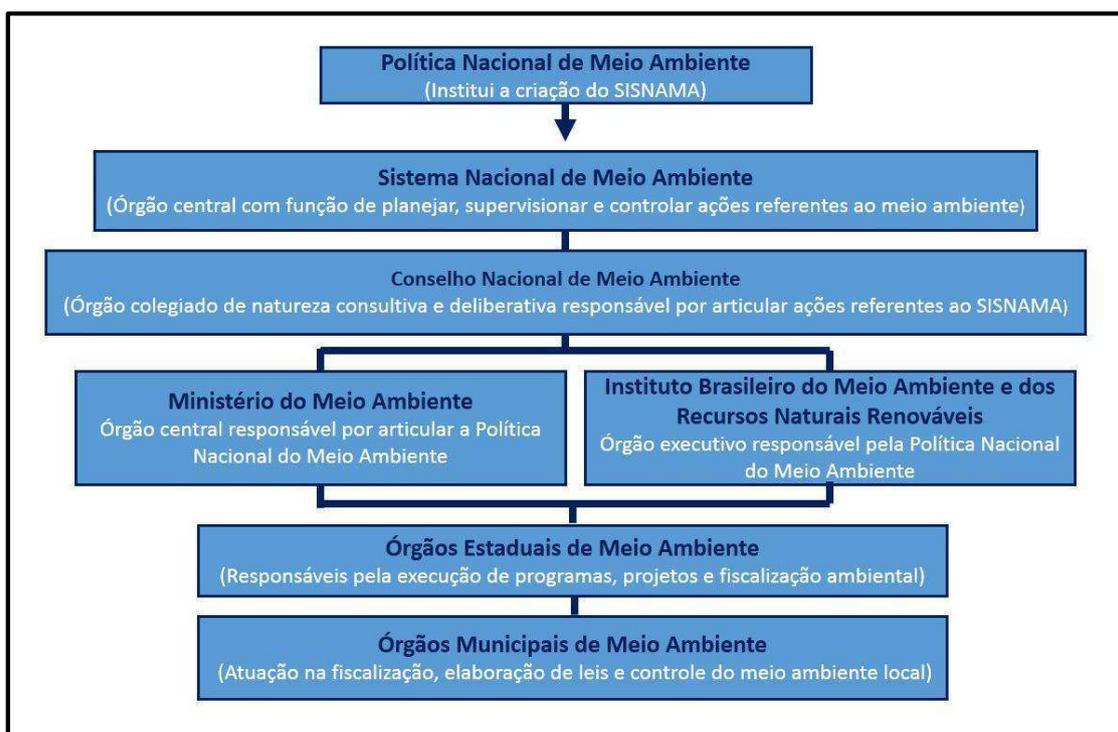
Os conselhos de meio ambiente foram instituídos através da Constituição Federal do Brasil de 1988 com o intuito de descentralizar e ampliar a participação cidadã no processo de elaboração das políticas públicas ambientais, fortalecendo o caráter democrático e a legitimidade das ações do Estado (CAVALCANTI, 2004). Entretanto, o alcance das premissas delineadas com a sua criação preconiza uma estrutura adequada em governança que considere o envolvimento e participação dos atores tradicionalmente excluídos do cenário democrático, a incrementação dos mecanismos de controle das instituições e dos recursos naturais (BROSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017).

Nesse sentido, diversos debates tem enfatizado as potencialidades alocadas na atuação das instituições ambientais locais, haja vista que é nesta instância em que se dá o maior nível de contato com os diferentes grupos e segmentos da sociedade civil, intensificando, portanto, a viabilidade de envolvimento, capacitação, apreensão das demandas e articulação coletiva para o enfrentamento dos problemas ambientais. Todavia, conforme enfatiza Cavalcanti (2004), também é nesta escala em que se dá o desafio de superar a subordinação da ação pública aos anseios das elites dominantes em torno da flexibilização da regulação ambiental.

Dessa forma, o empenho de ações exitosas no âmbito dos conselhos municipais de meio ambiente reclama o comprometimento político das estruturas administrativas em torno da resolução dos problemas ambientais, assim como em promover ações orientadas para a instauração da equidade de poderes (BROSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017).

Em se tratando da estrutura institucional em torno destes conselhos, Cavalcanti (2004) apresenta a seguinte conjuntura e respectivas funções:

Figura 2: Estrutura Institucional da Política Ambiental Brasileira



Fonte: Adaptado de Moura 2014.

Em se tratando dos outros dois mecanismos enfatizados por Jacobi (2005) (audiências públicas e relatórios de impacto ambiental), o artigo 1º da resolução nº 6/87 do Conselho Nacional de Meio Ambiente-CONAMA estabelece que as audiências públicas ambientais objetivam “*expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA¹², dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito*”, logo, estes dois instrumentos estão inter-relacionados.

As audiências públicas consolidam-se como o momento em que as instituições ambientais apresentam para a sociedade os impactos e riscos provenientes das atividades potencialmente modificadoras da qualidade do ambiente onde estão inseridas, tendo portanto um importante papel para a disponibilização de informações capazes de auxiliar nas tomadas de decisão. É também neste contexto em que ocorre o diálogo com as populações afetadas, expressando a importância de que se efetive como um momento de clareza nos dados apresentados e de abertura à voz e aos interesses cidadãos.

¹² RIMA é a sigla utilizada para designar Relatório de impacto ambiental

No âmbito operacional, Cavalcanti (2004) remete a necessidade de contrapor à cultura apenas informativa das audiências públicas que ocorrem apenas com o intuito de cumprir a determinação legal, tendo processos e decisões já acertadas entre atores de maior poder político e social. Sanchez (2008) explicita também a necessidade de adoção de uma linguagem compatível com a compreensão das coletividades, tanto na realização das audiências, quanto na elaboração dos RIMA, visto que a linguagem técnica e especializada do saber ambiental pode representar uma barreira para a compreensão das informações fornecidas.

Diante do contexto apresentado, afirma-se que os entraves à serem superados para que a governança ambiental de fato represente um instrumento para democratização, eficácia, eficiência e equidade nas ações de prevenção e enfrentamento dos problemas ambientais são proporcionais à evolução dos debates desta temática e das ações empenhadas para a sua realização. Entretanto, entende-se também a existência das fragilidades como reflexo do processo democrático de rompimento da cultura centralizadora e clientelista que permeia a história da ação política, especialmente, nos países em desenvolvimento.

Assim, é relevante promover a identificação, sistematização, exposição e debate das questões que afetam a consolidação de uma boa governança ambiental, afim do seu aperfeiçoamento e adequação às necessidades, demandas e planejamento de contextos socioeconômicos, ambientais, culturais e políticos que identifiquem e legitimem os anseios da coletividade.

Nesse sentido, a literatura científica tem apresentado uma intensa contribuição a partir da apreensão das realidades e sistematização do conhecimento para a compreensão das lacunas, falhas e desafios recorrentes à governança ambiental, sendo alguns destes quesitos apresentados através do quadro 9¹³, à jusante das respectivas dimensões e princípios da boa governança ao qual estão relacionados.

¹³ Na elaboração do quadro 9 adotou-se a sigla “G.A” para representar a expressão “governança ambiental” e “B.G” para representar o termo “Boa Governança”.

Quadro 9: Desafios da Governança Ambiental à luz da literatura científica.

DESAFIOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL		
Dimensão da G.A	Princípio da B.G	Lacuna/falha/desafio
Institucional	Participação pública e Inclusividade	Intensificar a representatividade em colegiados consultivos e decisórios (OLIVEIRA, 2012; JACOBI, 2014; LORENZETTI; CARRION, 2012).
Institucional	Participação pública	Romper tradições elitistas, clientelistas, tradicionalistas e centralizadoras (JACOBI, 2005).
Institucional	Participação pública e Inclusividade	Tornar os espaços públicos efetivamente democráticos em formato e resultados (JACOBI, 2005; OLIVEIRA, 2012).
Institucional	Todos os princípios	Aperfeiçoar da governança ambiental através da apreciação dos princípios básicos da boa governança (MOURA, 2014).
Institucional	Transparência	Incrementar a produção e acesso aos dados relativos à qualidade ambiental e disponibilidade dos recursos naturais (MOURA, 2014).
Institucional	Transparência e participação pública	Expandir os canais de aprendizagem ativa (JACOBI, 2005).
Institucional e político	Participação e inclusividade	Fortalecer a cooperação entre as instancias de diferentes escalas em torno da promoção da sustentabilidade (VIOLA, FANCHINI, 2012).
Institucional e Político	Estado de Direito	Superar a prevalência dos interesses econômicos perante as questões ambientais
Política	Inclusividade	Fomentar a formação de capital social (VIOLA; FRANCHINI, 2012)
Política	<i>Accountability</i>	Fortalecer o compromisso político dos governos com a causa ambiental (CAVALCANTI, 2004; OLIVEIRA, 2012; MOURA, 2014).
Política	Eficiência e Eficácia	Melhorar a articulação da Agenda Ambiental Brasileira, a qual atualmente é ampla e difusa (MOURA, 2014).
Institucional, Política e Acadêmica	Todos os princípios	Intensificar e fortalecer os debates acerca da governança Nacional, Regional e Local (OLIVEIRA, 2012).
Acadêmica	Todos os princípios	Superação da fragmentação dos enfoques da sistematização do conhecimento acerca da governança ambiental (CASTRO; HOGENBOON,;BAUD, 2011)
Acadêmica	Inclusividade e participação social	Mapeamento dos capitais sociais (MERTENS <i>et al.</i> , 2011).

Fonte: Autor da pesquisa.

A análise do quadro 9 permite afirmar que diferentes desafios ainda se impõe ante ao objetivo de tornar a governança e a participação pública como componentes efetivos na elaboração e realização de políticas públicas ambientais. Estes desafios, visualizados neste momento enquanto entraves para o alcance dos impactos positivos da governança, permeiam discrepantes dimensões, modalidades e instrumentos que fundamentam a agenda ambiental,

corroborando para a manutenção dos cenários de injustiça e agravamento sistemático da crise ambiental, como também das contradições pertinentes à relação estabelecida entre sociedade e meio ambiente.

Revela-se, portanto, a necessidade de intensificar a busca por instrumentos e estratégias que permitam o aprimoramento da sua operacionalização, reconhecendo que a identificação de tais fragilidades representa um aspecto fundamental para o delineamento de caminhos que conduzam ao estabelecimento de uma governança ambiental passível de ser considerada “boa” e/ou adequada às demandas e necessidades existentes entre os distintos seres dependentes do meio ambiente.

Considerando seu caráter eminentemente democrático, reitera-se que a governança ambiental representa um instrumento estratégico para contrapor aos complexos, dinâmicos e desafiadores dilemas que afetam a dimensão ambiental e construir soluções coletivas para o alcance de sociedades alinhadas à perspectiva da sustentabilidade.

Nesse sentido, enfatiza-se a relevância da sua incorporação à contextos sociais marcados pelo clientelismo e exclusão das estruturas sociais nas decisões políticas, em especial, quando estas decisões resultam na redução da disponibilidade e/ou alteração da qualidade dos recursos naturais, uma vez que estes representam insumos para a subsistência e reprodução social das populações, ou quando os processos políticos se relacionam ao tratamento de fenômenos ambientais que afetam a diversidade de vida existentes no território, visto que nestes contextos as ações humanas são predominantes para reorientar a dinâmica ecológica e intensificar os problemas enfatizados.

Logo, o envolvimento das populações deve ser considerado pelas instituições no planejamento de estratégias de desenvolvimento ou enfrentamento de problemas ambientais locais como um aspecto imprescindível para a eficácia das ações efetivadas.

Correlacionando as afirmações supracitadas ao contexto abordado neste estudo, entende-se a desertificação como um fenômeno recorrente em regiões áridas, semiáridas e subúmidas, o qual tem sido intensificado de maneira significativa pelas ações antrópicas, concorrendo para o permanência e

reprodução de cenários sociais de desigualdade, dependência da ação dos governos, e, particularmente no caso brasileiro, empenho de ações coronelistas, autoritárias e clientelistas, ou seja, o agravamento deste problema ambiental corrobora para a subordinação das populações aos poderes políticos e econômicos locais.

Dessa forma, entende-se que o combate à desertificação deve ser pautado pelo compromisso político com as causas ambientais, com a eficácia das ações efetivadas e com inclusão das populações locais nas decisões, sendo, portanto, a governança um instrumento para a consolidação desta conjuntura.

3.0 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

3.1 Caracterização da Pesquisa

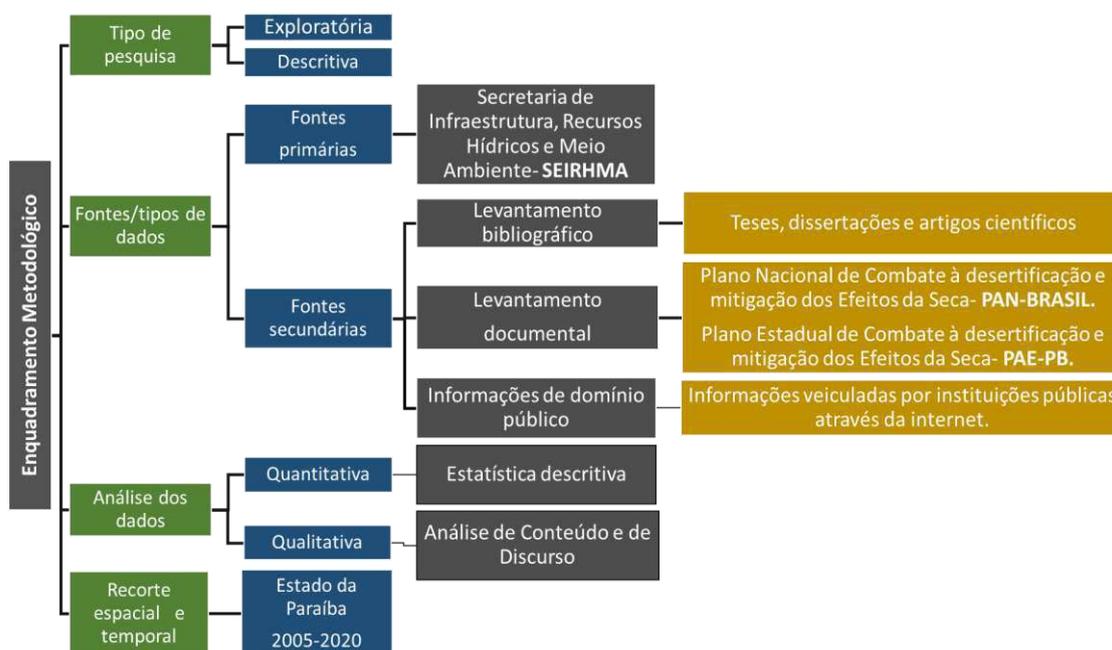
Dada a complexidade e as lacunas teóricas pertinentes à governança ambiental e aos princípios da boa governança, neste estudo foi adotada a pesquisa exploratória e do tipo descritiva, a qual é indicada por Gil (2008) quando há necessidade de proporcionar maior familiaridade com o objeto de estudo e de esclarecer ideias a seu respeito.

Nesse sentido, através do levantamento bibliográfico e documental, realização de entrevistas, a pesquisa exploratória propicia ao pesquisador uma visão geral e aproximativa dos fatos, permitindo modificar as ideias preliminares, formular problemas concretos e hipóteses pesquisáveis (GIL, 2008).

Quanto à pesquisa descritiva, favorece o aprofundamento da descrição das características da população ou fenômeno analisado, auxiliando no esclarecimento de suas inter-relações com outras variáveis. Dessa forma, tem-se como produto final um problema mais esclarecido, passível de investigação com procedimentos mais sistematizados em pesquisas posteriores (GIL, 2008).

A síntese do enquadramento metodológico é apresentada na figura 3:

Figura 3: Enquadramento teórico.



Fonte: Autor da pesquisa.

O levantamento de dados foi realizado através de fontes primárias coletadas junto às instituições ambientais do Estado da Paraíba, como também de fontes secundárias, a exemplo de dissertações, teses e artigos científicos; dos planos de ação nacional e estadual de combate à desertificação; e das informações disponibilizadas nos sites oficiais de instituições e órgãos dos governos federal e estadual. Para tanto, a pesquisa foi realizada em duas etapas, as quais serão apresentadas no tópico 3.2, bem como as respectivas metodologias adotadas.

Para a seleção das instituições ambientais participantes da pesquisa, se considerou os seguintes critérios: as que fazem parte das estruturas institucionais de gestão do PAE-PB; que possuem papel estratégico para a gestão do PAE-PB; a abertura para a participação no estudo e disponibilização de dados solicitados.

Assim, a instituição selecionada foi a Secretaria de Infraestrutura, Recursos Hídricos e Meio Ambiente-SEIRHMA, cujo contato foi realizado por intermédio da Secretária Executiva do Meio Ambiente. A SEIRHMA se constitui como o órgão da administração direta do poder executivo, criado no ano de 2007, cuja atuação se orienta à implantação e implementação de ações concernentes ao comando, coordenação, execução, controle e orientação normativa da política estadual ambiental e das atividades relativas à infraestrutura, recursos hídricos e meio ambiente (PARAÍBA, 2007).

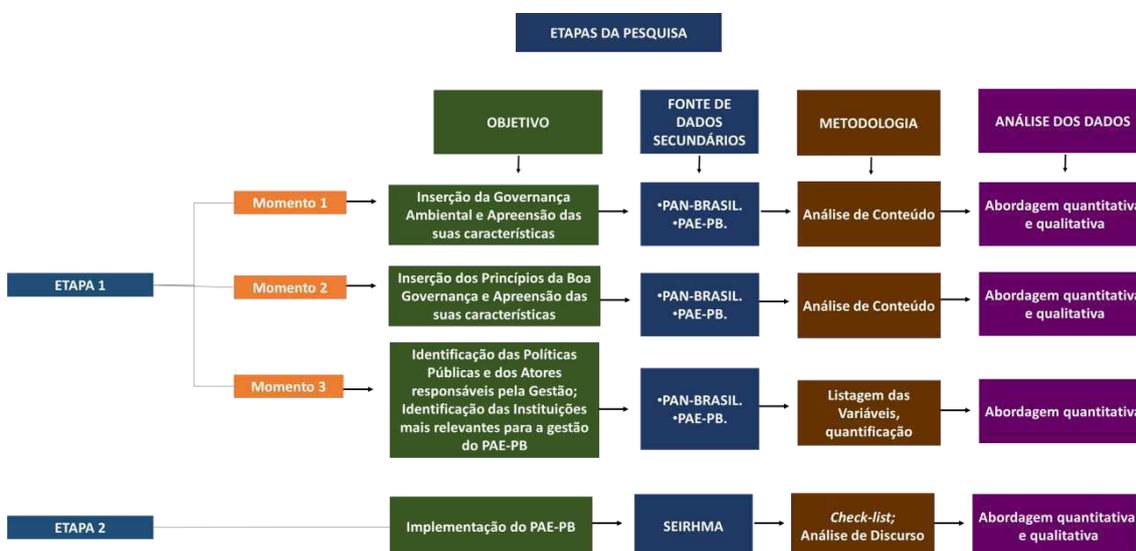
A Secretaria em questão possui uma sede fixa, localizada na cidade de João Pessoa-PB, capital do Estado da Paraíba, é composta por 17 estruturas organizacionais, dentre secretarias, subsecretarias, comissões permanentes e executivas, assessorias, gerências e protocolo, sendo coordenada por 2 secretários executivos.

A análise dos dados foi realizada de forma quantitativa e qualitativa, haja vista que a abordagem quantitativa permite caracterizar, resumir e estabelecer relações e a qualitativa favorece para o aprofundamento da compreensão e explicação do contexto do objeto estudado (GIL, 2008).

3.2 Etapas da pesquisa

Considerando o objetivo do estudo, os procedimentos de coleta e análise de dados foram realizados em 2 etapas, conforme a figura 4:

Figura 4: Etapas da pesquisa.



Fonte: Autor da pesquisa.

a) Primeira Etapa

A **primeira etapa** da pesquisa corresponde à análise dos planos de ação nacional e estadual de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca. Para a sua realização, tomou-se como referência a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), a qual é recomendada quando se objetiva mensurar as condições de produção e recepção de mensagens a partir de indicadores estabelecidos por processos sistemáticos e objetivos.

Nesse sentido, a técnica de Bardin (2011) é constituída por três procedimentos, os quais são descritos no quadro 10.

Quadro 10: Processos da Análise de conteúdo.

PROCESSO	DESCRIÇÃO
1. Pré-análise	Refere-se à fase de organização dos dados, sendo realizada a partir de procedimentos como: leitura, levantamento de hipóteses, delimitação de indicadores e de objetivos.
2. Exploração do material	Realização de codificação do material analisado a partir das unidades de registro.
3. Tratamento dos resultados e interpretação	Realização de categorização, a partir das semelhanças e diferenciações identificadas nas unidades de contexto, com posterior reagrupamento de informações.

Fonte: Adaptado de Bardin (2011)

A coleta e análise dos dados referente à primeira etapa foi realizada em **três momentos**, sendo o primeiro orientado para a apreensão da governança ambiental e o segundo, dos princípios da boa governança, no PAN-BRASIL e no PAE-PB, respectivamente.

No **primeiro momento**, realizou-se o levantamento de informações e de características pertinentes à governança ambiental a partir da leitura do PAN-BRASIL e do PAE-PB, como também da subsequente descrição de impressões iniciais, as quais permitiram identificar a necessidade de analisá-la tomando como referência os seus elementos essenciais¹⁴.

Nesse intuito, os arquivos pdf do PAN-BRASIL¹⁵ e do PAE-PB¹⁶ foram submetidos ao *software QSR NVIVO 10*, no qual foram codificados termos e expressões que mencionam ou remetem à participação pública e a descentralização. Para tanto, foram criados 2 códigos (unidades de registro) correspondentes a esses elementos, cujas nomenclaturas são apresentadas junto aos termos e expressões análogas passíveis de codificação (expressões que remetem ao código) no quadro 11:

Quadro 11: Códigos e expressões análogas utilizadas para a codificação da governança ambiental na primeira etapa de análise do PAE-PB.

CÓDIGO	TERMOS E EXPRESSÕES ANÁLOGAS
Participação Pública	Termos “participação popular”, “participação social” e expressões análogas.
Descentralização	Expressões que remetem à transferência de responsabilidades e atribuições à instancias institucionais de menor escala de alcance.

Fonte: Autor da pesquisa.

Posteriormente, os trechos codificados foram avaliados, considerando os argumentos e contextos nos quais eram descritos (unidades de contexto), o que permitiu a categorização e a análise do conteúdo dos seus discursos.

Considerando a relação interdependente entre os códigos e categorias elaborados nessa etapa, adotou-se abordagem qualitativa, pois, no âmbito da aplicação dessa técnica, permite identificar a presença ou ausência do objeto de estudo, como também as suas características, conforme afirmam Caregnato e Mutti (2006).

¹⁴ Tomou-se como referência Dallabrida (2011), o qual avalia que a participação pública e a descentralização são os elementos essenciais da governança.

¹⁵ Disponível em:

https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/arquivos/pan_brasil_portugues.pdf

¹⁶ Disponível para *download* em: https://paraiba.pb.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/Livro_PAE_PB.pdf

Semelhantemente ao processo relatado anteriormente, a **segundo momento** foi iniciado com a leitura do PAN-BRASIL e do PAE-PB, visando o levantamento e a descrição de informações que se relacionem com a incorporação dos princípios da boa governança no documento analisado.

Posteriormente, os arquivos pdf do PAN-BRASIL e do PAE-PB foram submetidos ao *software QSR NVIVO 10*, no qual foram identificados e codificados termos e expressões que mencionam ou remetem a diretrizes e princípios da boa governança. Para tanto, foram criados 7 códigos (unidades de registro) correspondentes à 7 princípios considerados essenciais¹⁷ no tratamento da boa governança, sendo estes: *accountability*, eficácia, eficiência, estado de direito, inclusividade, participação pública e a transparência.

No processo de codificação, foram consideradas as citações explícitas dos termos correspondentes aos códigos, como também as expressões e frases que remeteram aos princípios da boa governança na sua retórica (citações implícitas), uma vez que alguns termos do aporte teórico-metodológico da boa governança não são comumente utilizados na redação de documentos governamentais e/ou possuem expressões análogas na língua portuguesa, a exemplo de “*accountability*” que tem sido descrito como “prestação de contas”.

Diante disso, os códigos, suas respectivas nomenclaturas, assim como termos e expressões análogas consideradas no processo de codificação realizado nessa etapa são apresentados através do quadro 12.

Quadro 12: Códigos, termos e expressões análogas utilizadas no processo de codificação do PAE-PB

CÓDIGO	TERMOS E EXPRESSÕES ANÁLOGAS
<i>Accountability</i>	Termo “prestação de contas” e as expressões análogas.
Transparência	Termos “fluxo de informações”, “acesso à informações” e expressões análogas.
Participação Pública	Termos “participação popular”, “participação social” e expressões análogas.
Estado de Direito	Expressões que remeteram às legislações ou à imparcialidade do sistema jurídico.
Eficiência	Expressões relativas ao custo e benefício dos recursos aplicados.
Eficácia	Expressões relacionadas ao alcance dos objetivos do plano.
Inclusividade	Expressões que remeteram à pluralização e à igualdade entre atores.

Fonte: Autores da pesquisa.

¹⁷ Através da análise de diretrizes para a boa governança de diferentes instituições internacionais Sparniene e Valuconite (2012), identificaram que esses princípios eram preponderantes, expressando sua relevância e centralidade no âmbito da boa governança.

Os dados coletados através da codificação realizada no *software QSR NVIVO 10* foram quantificados, analisados estatisticamente, salvos em formato *.xlsx* e submetidos ao *Excel*, no qual foram ilustrados através de gráficos. Já o conjunto de argumentos e contextos que formam a unidade de contexto foram agrupados conforme a semântica e organizados em categorias.

Desse modo, a análise dos dados ocorreu de forma quanti-qualitativa, haja vista a intencionalidade de verificar frequência de vezes em que os princípios da boa governança são abordados no documento analisado e de apreender os contextos e características referentes ao seu discurso, conforme Caregnato e Mutti (2006) retratam ser possível com o emprego dessa técnica.

O **terceiro momento** constituiu na identificação das políticas públicas e instituições que compõe a estrutura institucional do PAE-PB e que exercem centralidade para a operacionalização do plano.

Para tanto, utilizando o programa *Microsoft Excel*, foi realizada uma listagem contendo as políticas públicas abordadas nos eixos temáticos do PAE-PB¹⁸ e a esfera responsável pela sua gestão (federal e estadual), sendo quantificadas as repetições das políticas públicas e das esferas de gestão ao longo dos temas tratados nos eixos temáticos. Posteriormente, foram calculadas as proporções estatísticas correspondentes a ambas variáveis e ilustrou-se através de gráficos.

Semelhantemente, listou-se e quantificou-se a inserção das instituições públicas que compõe a estrutura de gestão do PAE-PB, apresentadas no capítulo “Gestão do PAE-PB”¹⁹, sendo calculadas as proporções estatísticas nas quais tais instituições são abordadas e, posteriormente, realizada a ilustração dos dados obtidos através de gráficos. Assim, no terceiro momento, a abordagem para a análise dos dados foi quantitativa.

b) Segunda Etapa

Na realização da **segunda etapa**, objetivou-se analisar o processo de implementação do PAE-PB. Para tanto, elaborou-se um *check-list* (anexo 1) contendo 20 ações citadas nas “Propostas de Providências para a

¹⁸ Ver página 95 à 108 do PAE-PB.

¹⁹ Ver página 114 do PAE-PB.

implementação do PAE-PB²⁰ relacionadas com a governança ambiental, no qual foram adotadas as seguintes variáveis (quadro 13):

Quadro 13: Variáveis utilizadas no *check-list* de ações implementadas do PAE-PB.

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO
Não realizadas	Ações não colocadas em prática;
Em andamento	Ações que estão em vigor ou que estão em debate nas instâncias governamentais;
Realizadas e Finalizadas	Ações que já foram realizadas e não estão mais em vigor.

Fonte: Autor da pesquisa.

É pertinente destacar que a escolha pelas ações abordadas nas “Providências para a implementação do PAE-PB” se deu por compreender que essas antecedem à implementação das políticas públicas relacionadas ao PAE-PB, logo, se colocadas em prática, o *check-list* pode ser ampliado, abarcando novas ações e, caso contrário, sinalizam para embargos ou não operacionalização do plano.

O *check-list* foi composto ainda por quadros intitulados “observações”, no qual o andamento de cada uma das ações pode ser relatado e/ou comentado pelas instituições ambientais participantes da pesquisa.

A análise dos dados obtidos através dessa estratégia foi realizada de forma quantitativa e qualitativa, visto que o andamento das ações foi quantificado, tratado estatisticamente e, posteriormente, ilustrado através de gráficos do *Excel*. Já as observações realizadas nos quadros, foram analisadas qualitativamente, através da técnica Análise de discurso.

3.4 Caracterização da área de estudo

Esse estudo adotou como recorte temporal²¹ o período de janeiro de 2005 a Agosto de 2020 e como recorte espacial o Estado da Paraíba, o qual está localizado na região do Nordeste brasileiro, possui uma área de aproximadamente 56.467.242 km² e uma população estimada em 4.018.5127

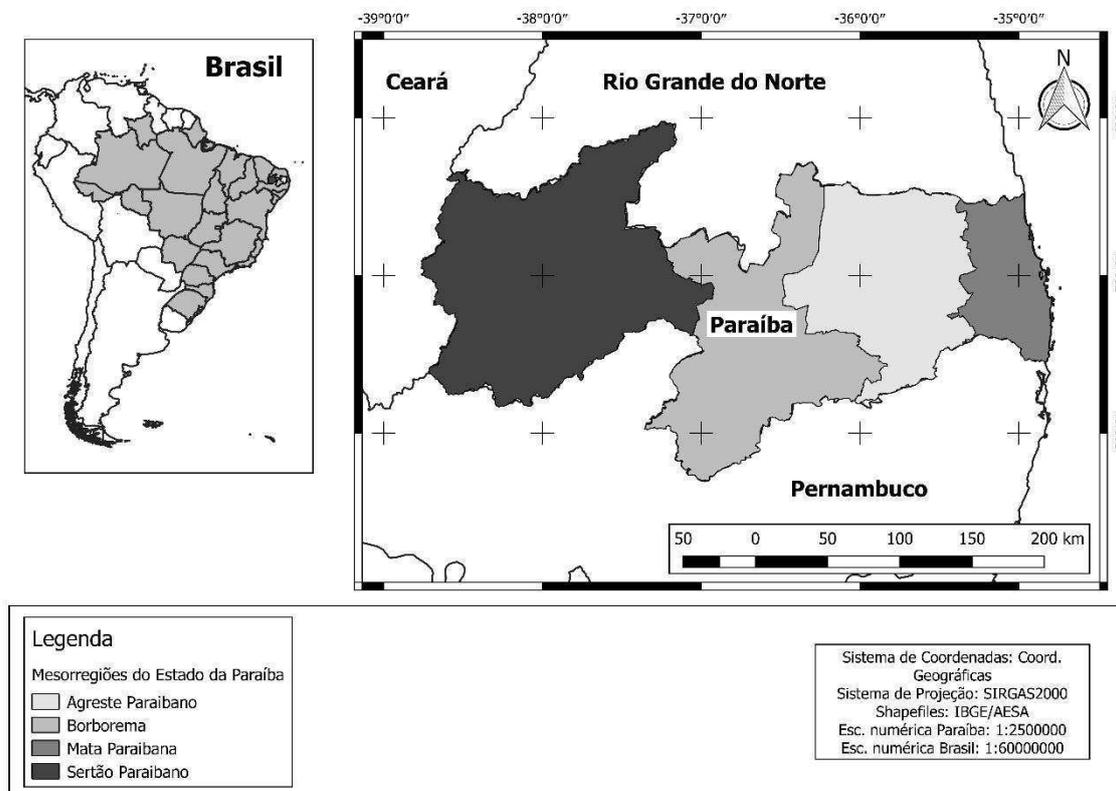
²⁰ Consultar página 115 do PAE-PB.

²¹ Considerou-se 2005-2020 como recorte temporal, visto que em 2005 foi publicado o PAN-BRASIL e que foram analisadas informações concernentes até o ano de 2020.

habitantes em 2019. Logo, possui a densidade demográfica de 66,70 hab/km² que o torna o 13º estado mais populoso do país (IBGE, 2019).

O Estado é formado por 223 municípios e subdividido em 4 mesorregiões, sendo estas: Mata paraibana, Agreste paraibano, Borborema e Sertão paraibano, conforme a figura 5.

Figura 5: Mapa das mesorregiões da Paraíba.



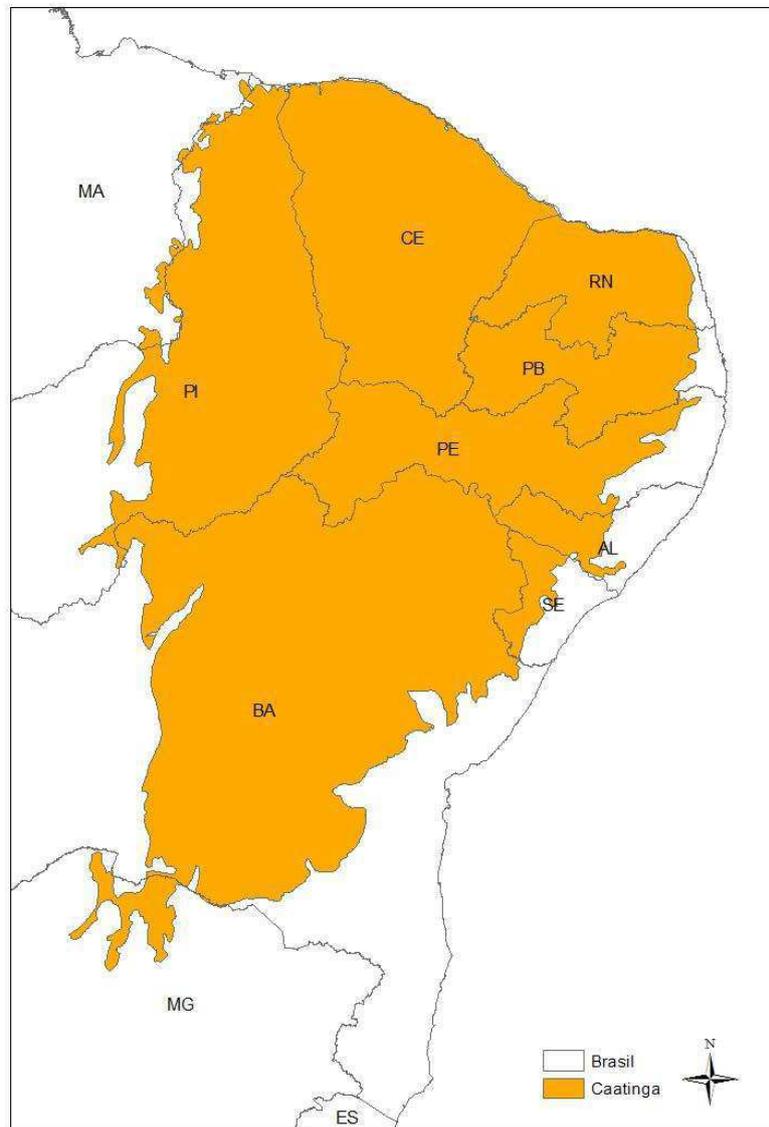
Fonte: Autor da pesquisa.

De acordo com o IBGE (2019), as principais atividades econômicas desenvolvidas na Paraíba se relacionam como a agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; atividades administrativas e serviços complementares; construção; informação e comunicação; educação; transporte, armazenagem e correios.

No Estado é predominante o Bioma Caatinga (93,7%), cuja nomenclatura origina-se do tupi e significa “mata branca”, em analogia ao aspecto acinzentado verificado em sua vegetação durante os períodos de estiagem. Trata-se de um bioma exclusivamente brasileiro que abrange a área de 844.453 km², representando 10% do território nacional (figura 6), 70% do nordeste e 92% das

áreas da Paraíba, onde estão inseridos aproximadamente 27.000.000 de habitantes (MMA, 2008).

Figura 6: Mapa do Bioma Caatinga.



Fonte: Serviço Nacional de Informações Florestais (2020).

De acordo com Fernandes, Cardoso e Queiroz (2020) trata-se de um dos biomas com vegetação mais heterogêneas do país, apresentando espécies que variam desde florestas caducifólias pouco espinhosas até vegetação sub desértica, caracterizada presença de plantas xerófilas, decíduas, com árvores de pequeno e médio porte, arbustos espinhentos, cactáceas e bromélias.

A precipitação média ocorre entre 3 e 6 meses do ano, sendo este um dos aspectos responsáveis pelo pronto ressurgimento de folhas verdes na vegetação após a precipitação hídrica, uma vez que a folhagem é perdida como estratégia de adaptação às altas temperaturas e baixa disponibilidade de água. A fauna endêmica também explicita mecanismos adaptativos às condições climáticas através do desenvolvimento de hábitos noturnos e permanência em locais sombreados nos períodos de insolação (FERNANDES; CARDOSO; QUEIROZ, 2020).

As peculiaridades das características naturais do Bioma Caatinga dispõem também de singularidades das circunstâncias sociais, econômicas e culturais. Logo, as ações orientadas para o enfrentamento de sua degradação corroboram não apenas para a conservação ambiental, mas também para a manutenção do modo de vida, da cultura e da história do seu povo. Insere-se assim a dimensão da sustentabilidade à atuação das instituições ambientais no combate à desertificação, razão pela qual, considera-se relevante o desenvolvimento de pesquisas e estudos relacionados à temática.

4.0 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 DO GOVERNO À GOVERNANÇA: a construção de uma política democrática de combate à desertificação para o Estado da Paraíba.

À luz da literatura científica, a desertificação é compreendida como o processo de degradação das zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas do planeta, o qual, quando instaurado, modifica as características dos solos e, por consequência, reorienta a dinâmica estabelecida entre os demais elementos e seres vivos que estão inseridos nas áreas susceptíveis à sua ocorrência.

No âmbito prático, o cenário instituído na região do Sahel africano na década de 1970 tornou evidente que os efeitos adversos dessa problemática vão além da dimensão ecológica, estendendo-se também sobre as questões sociais, econômicas, culturais e políticas na medida em que os grupos sociais das ASD são inseridos em um contexto de risco e vulnerabilidade, afetando, sobretudo, as populações mais pobres.

Diante disso, desde os anos 70 diferentes ações da comunidade internacional tem se orientado à debater essa problemática, a conter o avanço e atenuar os impactos provocados pela desertificação sobre as dinâmicas locais, podendo-se destacar a criação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas-CCD, a realização de debates envolvendo os diferentes países que possuem áreas susceptíveis e o fomento à elaboração de políticas públicas relacionadas à essa temática, tais como os planos de ação de combate à desertificação, os quais, instituem as ações da CCD no âmbito local.

Um importante avanço que pode ser atribuído a esse processo de mobilização coletiva e, em especial, à elaboração dos planos de ação, diz respeito à delimitação de diretrizes e premissas para a atuação governamental no combate à desertificação, uma vez que favorece o compartilhamento de estratégias exitosas e potencialmente eficazes frente a essa problemática, como também auxilia no enfrentamento à problemas que se consolidam nas diferentes ASD, a exemplo dos contextos de atuação política unilateral, para os quais, segundo Holtz (2008) a diretriz “participação pública” corrobora na ampliação da democratização dos processos de tomada de decisão.

Nesse sentido, considerando que a governança ambiental apresenta-se como um instrumento para a promoção da participação pública na gestão ambiental, que o PAN-BRASIL institucionaliza as ações da CCD no território nacional e que o PAE-PB as representam no território paraibano, nesse tópico busca-se responder aos seguintes questionamentos:

- A governança ambiental está inserida na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba instituída através do PAN-BRASIL e do PAE-PB?
- Se inserida nas políticas citadas, como se caracteriza?
- Há similaridade entre a maneira como a governança ambiental é abordada no PAN-BRASIL e no PAE-PB?
- Os princípios inseridos no PAN-BRASIL e no PAE-PB os aproximam da concepção de boa governança?

Mediante esses questionamentos e respeitando a hierarquia descentralizada das políticas públicas a serem avaliadas, inicialmente será identificada a forma de inserção e as características da governança ambiental no PAN-BRASIL e posteriormente no PAE-PB. Subsequentemente, na mesma ordem, será analisada a incorporação dos princípios da boa governança em ambas as políticas.

Nesse viés, a identificação desses aspectos, além de permitir uma melhor compreensão do contexto em que se insere a política de combate à desertificação no Estado da Paraíba, pode colaborar para a explicitação das suas potencialidades e fragilidades, o que favorecerá a proposição de estratégias para a revisão dos planos e a ampliação da sua eficácia.

4.1.1 Governança Ambiental no âmbito do PAN-BRASIL

Considerando o propósito de analisar a incorporação da governança ambiental no PAN-BRASIL e identificar as suas características, inicialmente, o documento que institucionaliza a política pública em foco²² foi lido e analisado, o

²²

Disponível para Download em:
https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/arquivos/pan_brasil_portugues.pdf

que permitiu a captação de impressões iniciais acerca do objeto de estudo. Posteriormente, foi submetido a ferramentas de buscas de palavras com vistas a verificar a menção dos termos “governança” ou “governança ambiental”.

A realização desse conjunto de procedimentos permitiu identificar que os referidos termos não são utilizados na redação do documento avaliado, indicando que o plano não apresenta uma proposta explícita de governança ambiental, entretanto, foi possível constatar a presença de termos e elementos argumentativos que constituem a retórica dessa engenharia institucional, sinalizando a viabilidade de análise da sua dimensão implícita na política pública em foco.

Desse modo, conduziu-se a análise da incorporação dos principais elementos teóricos da governança ambiental no PAN-BRASIL, considerando a afirmação de Edgar, Marshall e Basset (2006), de que a governança tem sido contemplada pelas diferentes políticas públicas contemporâneas, mesmo que de forma indireta, através da apreciação de seus elementos fundamentais.

Faz-se necessário reiterar, mediante essa abordagem analítica, que a governança enquanto objeto de estudo científico é imprecisa e multifacetada, podendo ser avaliada por diferentes indicadores, aportes teóricos e estratégias metodológicas. Desse modo, justifica-se que a escolha por avaliar a dimensão participativa e descentralizada²³ do PAN-BRASIL se deu em virtude do consenso teórico de que a governança ambiental se orienta à democratização dos processos de tomada de decisão representados por dois instrumentos estratégicos: a) participação pública e b) descentralização.

Considerou-se ainda o cenário político unilateral e autoritário retratado na literatura científica acerca dos países latinos e, em especial, das regiões que compõe o semiárido nordestino brasileiro, compreendendo-se que a incorporação desses quesitos no plano estudado o potencializa no que tange a possibilidade de desencadear mudanças sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais que se inscrevam na promoção do desenvolvimento orientado à democracia participativa e a sustentabilidade.

²³ Tomou-se como referência Dallabrida (2011), para o qual, os principais elementos teóricos que caracterizam a governança são: a participação pública e a descentralização.

a) Participação Pública

No que se refere ao elemento participação pública, verificou-se que o discurso apresentado no PAN-BRASIL o define como uma política pública participativa, endossando essa retórica através da abordagem dessa temática enquanto premissa, em diretrizes internacionais e nacionais relacionadas à desertificação, no resgate de políticas precedentes, na descrição do processo de elaboração do plano, na apresentação de alguns dos seus objetivos e das políticas públicas que o constitui, como também, no tratamento dos critérios para a sua execução.

Acredita-se que ao enfatizar a abordagem participativa, é amplificada a possibilidade de adesão social às propostas do PAN-BRASIL, como também, de que as suas ações se efetivem em preocupação com as necessidades das populações do semiárido brasileiro, pois, conforme salienta Grindle (2010), é propiciada a aproximação entre governo e sociedade, favorecendo a apresentação e apreciação das demandas coletivas, em especial, das mais urgentes, as quais tendem a estar predominantemente inseridas entre os grupos sociais menos assistidos pelo Estado.

Nesse contexto, a participação pública indica uma mudança de postura do Estado quanto às populações que tradicionalmente estiveram às margens do debate político em virtude das assimetrias de poder, o que, além de refletir na reorganização da dinâmica social do semiárido, pode colaborar para a legitimação dos atores governamentais e das suas ações, na medida em que passam a ser apoiados pela sociedade e que os seus benefícios da sua atuação tornam-se a ser reconhecidos pelas coletividades.

Quando abordada enquanto **premissa** o principal argumento se refere à participação pública representar o principal eixo de fortalecimento do PAN-BRASIL, a qual visa integrar e conciliar as demandas da sociedade e do governo, ampliar a eficácia das ações de combate à desertificação e consolidá-las em escala local, embargar a corrupção e os desvios de recursos econômicos, aprimorar o exercício da democracia, promover a seguridade social e o controle social, como também, fomentar novas iniciativas produtivas no semiárido brasileiro.

Esse conjunto de benefícios em potencial foram abordados de forma implícita, ao longo de todo o documento, sendo apontados de forma fragmentada quando a participação da sociedade é mencionada na descrição do processo de elaboração do plano, na proposição de ações e no delineamento da estrutura institucional que dará suporte à sua execução.

Nesse sentido, avalia-se que a abordagem adotada (indireta e fragmentada) para o tratamento dos benefícios citados representa uma desvantagem frente ao objetivo de fomentar a participação pública nas diferentes fases de atuação do PAN-BRASIL, uma vez que obstaculiza a compreensão dos impactos positivos decorrentes do engajamento coletivo, desfavorecendo a geração de sinergias em torno da sua efetivação.

Entretanto, sob outra perspectiva, é necessário reconhecer que a participação pública exerce um protagonismo no plano avaliado e que a retórica utilizada para a sua argumentação o orienta a uma perspectiva moderna de promoção do desenvolvimento sustentável, o qual, além da compatibilização das atividades humanas com a capacidade de suporte dos ecossistemas, preconiza a apreciação e a conjugação das diferentes necessidades, intenções, percepções e crenças da coletividade.

Dessa forma, confluem-se para a proposição de um modelo de desenvolvimento que se alinha à sustentabilidade na medida em que se torna inclusivo, tanto na proposição e efetivação de estratégias, quanto na distribuição dos seus efeitos sobre as populações. Para o autor, o desenvolvimento sustentável precisa ser inclusivo, gerando dignidade para todos.

Outro aspecto evidente no PAN-BRASIL se refere ao argumento de que a participação pública representa uma **diretriz internacional e nacional para o combate à desertificação**, sendo identificada sua abordagem ao serem relacionadas as recomendações da Agenda 21 global, do texto final da CCD, como também da Declaração do Semiárido.

Ao tratar da Agenda 21, o documento associa essa diretriz ao contexto de amplo debate e de popularização das questões ambientais ocorrido em 1992 durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento-ECO 92, no Rio de Janeiro, sendo salientada a importância

das coletividades para o planejamento estratégico e para a promoção do desenvolvimento sustentável nas ASD.

Nesse sentido, convém denotar a observação realizada por Bursztyn e Bursztyn (2013), para os quais a postura democrática assumida na Eco 92 refletiu o forte empenho das ONGs e movimentos ambientais em mobilizar a sociedade para a apresentação das suas reivindicações junto aos debates de propostas, como também para incorporar suas ideias à redação do texto final do evento.

O envolvimento e a participação dos movimentos sociais e ambientais na referida conferência foi imprescindível para inserir a governança ambiental no centro de debate da democratização da política ambiental e corroborou para a incorporação dos seus instrumentos e ferramentas à gestão ambiental, a exemplo da avaliação de impactos ambientais e do zoneamento econômico ecológico.

No tocante à CCD, é enfatizada a seguinte recomendação:

“Assegurar a participação efetiva aos níveis local, nacional e regional das organizações não governamentais e das populações locais, tanto da população masculina como feminina, (...) e as respectivas organizações representativas, tendo em vista seu envolvimento no planejamento das políticas, no processo de decisão, implementação e revisão dos programas de ação nacionais” (BRASIL, 2005, p. 74).

Dentre as questões colocadas em pauta pela CCD, salienta-se a recomendação de incorporação das ONG's, populações locais e de homens e mulheres nos processos de tomada de decisão, uma vez que mesmo protagonizando importantes iniciativas produtivas e sociais no semiárido brasileiro, tais bases sociais mais distantes do centro do poder permaneceram (e em diversos contextos ainda permanecem) às margens dos debates políticos e sociais realizados até então, em virtude da dinâmica política autoritária e centralizada.

A despeito desses atores, Oliveira (1993) ressalta, por exemplo, a importância das mulheres nos períodos de seca ocorridos na década de 1960 no nordeste brasileiro, uma vez que com a migração dos indivíduos do gênero masculino para o sudeste em busca de oportunidades de trabalho, suas esposas

assumiam as responsabilidades de chefes de família, garantindo o sustento e a proteção de seus filhos.

Semelhantemente, o próprio documento relata a importância do papel desempenhado pela rede de atores que compõe a Articulação do Semiárido Brasileiro-ASA, para a realização debates e apresentação de demandas, favorecendo a dialogicidade entre o governo e as populações das ASD.

Desse modo, compreende-se que incorporar esses atores sociais às arenas de decisão implica em dar voz aos seus conhecimentos, percepções e intensões, como também em reconhecer o protagonismo que exercem na manutenção da dinâmica socioeconômica e cultural do semiárido brasileiro, indo ao encontro da premissa do PAN-BRASIL defende a agregação os distintos conhecimentos das populações locais para o estabelecimento de ações compatíveis com as necessidades e demandas locais.

Também foi possível identificar que a participação pública é abordada enquanto uma diretriz na Declaração do Semiárido elaborada em 1999 em Recife-PE, quando da preparação para a Terceira Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação-COP3, entretanto, a respeito dessa temática, a retórica do PAN-BRASIL relata apenas a necessidade de “atuação da sociedade civil” (BRASIL, 2005; p. 75).

Mediante ao conjunto de premissas exploradas no PAN-BRASIL, convém destacar a observação realizada por Oliveira Júnior e Lobão (2014) de que apesar de estarem alinhadas aos princípios e premissas debatidas no aporte teórico ambiental dos anos 90, as políticas públicas de combate à desertificação foram inovadoras ao incorporar a participação pública na definição de suas diretrizes no capítulo 12 da agenda 21, visto que clarificou a importância da sociedade no enfrentamento dessa problemática ambiental de um modo que não havia sido realizado até então.

Defende-se que nos dias atuais, o próprio PAN-BRASIL representa uma diretriz relacionada a essa temática, pois define estratégias, premissas, objetivos, instrumentos e ferramentas para a atuação coordenada das diferentes instâncias de atuação do Estado.

A participação pública também é abordada pelo documento analisado ao serem apresentadas as **políticas públicas e ações precedentes** à sua elaboração. Nesse sentido, salienta-se a realização do Projeto Áridas, o qual foi operacionalizado entre os anos de 1993 e 1995, com o intuito de delinear estratégias para o desenvolvimento do semiárido brasileiro, pautadas pela sustentabilidade no uso dos recursos econômicos, sociais, naturais e políticos.

É relatado que esse projeto foi pioneiro em relacionar o planejamento à sustentabilidade no território do nordeste brasileiro e que:

Considerava ao mesmo tempo, a diretriz de descentralização e participação da sociedade, cuja prática iria exigir a reciclagem do papel do governo e a definição de mecanismos de participação social em todos os níveis (BRASIL, 2005, p. 56).

Ao remeter a descentralização e a participação da sociedade, fica evidente que se tratam de diretrizes pré-existentes ao Projeto Áridas, confirmando que a incorporação desses elementos ao PAN-BRASIL reflete a sua apreciação pela Constituição Federal de 1988, como também, ao fortalecimento dos debates sobre a democratização da política ambiental global após a Eco 92.

Assim, convém ressaltar que esses elementos passaram a ser tratados na política ambiental brasileira antes mesmo da Constituição Federal de 1988, tendo sido contemplados pela Política Nacional de Meio Ambiente-PNMA, promulgada em 1981. Entretanto, houve um fortalecimento políticos dessas diretrizes devido a sua apreciação em diferentes artigos, tal como o artigo 225, como também pela autonomia gerada com a elevação dos municípios a categoria de “ente federado”.

É pertinente destacar também que, sob a ótica dos parâmetros avaliativos utilizados para a realização desse estudo, ao abordar a descentralização e a participação pública, o Projeto Áridas, já contemplava de maneira implícita a concepção de governança ambiental, podendo-se endossar essa afirmativa com a retórica da necessidade de revisão do papel do Estado utilizada na sua redação.

De acordo com Bursztyn e Chacon (2011) a reorientação do papel do Estado e a implementação de mecanismos de participação pública que contemple a deliberação por diferentes instancias é imprescindível para garantir

a tomada de decisões representativas das coletividades e evitar, ao longo desse processo, a influência das bases políticas mais próximas dos centros de poder.

No que se refere à participação pública no **processo de elaboração do plano**, foi relatado que se deu em meio ao amplo e transparente engajamento da sociedade, tendo sido realizadas reuniões, oficinas, seminários, *workshops*, encontros, videoconferências e conferências presenciais entre os diferentes atores envolvidos no processo, com o intuito de estabelecer debates e pactuações.

Dentre os eventos mencionados, o documento faz destaque as Oficinas Estaduais, realizadas no ano de 2004, sob a coordenação de pontos focais estaduais e de pontos focais da sociedade civil nos 11 estados de abrangência do PAN-BRASIL. Essas objetivaram o levantamento e a sistematização de demandas provenientes das populações locais, contando com o engajamento de 400 organizações representativas e de 1.300 atores sociais residentes nas ASD.

Nesse contexto, é enfatizada a atuação do ponto focal da sociedade civil, o qual foi composto por membros da rede Articulação do Semiárido Brasileiro-ASA, eleitos por meio de colegiados estaduais, que desempenharam um papel estratégico na sensibilização, mobilização das coletividades e na incorporação das suas demandas ao plano.

Assim, compreende-se que o conjunto de procedimentos e de papéis desempenhados pelos discrepantes grupos de atores públicos, privados e da sociedade civil, inseridos na elaboração da política pública analisada, corroboram para a instauração de um contexto “ampla participação” defendido na retórica do plano, sobretudo, quando considerado que os processos descritos contaram ainda com o monitoramento e avaliação dos elaboradores no que se refere à aprovação ou reprovação das propostas inseridas nas diferentes versões do texto final do PAN-BRASIL.

Acredita-se que a abordagem e o conjunto de procedimentos realizados nessa etapa tenham corroborado para a livre associação, criação de oportunidades de fala e de colaboração construtiva, conforme prevê o PNUD (1997) ao tratar da concepção de ampla participação, indo ao encontro do contexto idealizado por Jacobi (2012) ao tratar da dinâmica das arenas

participativas. Para o autor, essas devem favorecer o estabelecimento do diálogo, a aprendizagem social e a interação entre peritos e leigos, técnicos e usuários, setores públicos e privados em torno da gestão do meio ambiente.

Ainda sobre a elaboração do plano, é argumentado que a participação dos atores sociais foi facilitada pela tendência de democratização da política ambiental brasileira e que acarretou mudanças nas dinâmicas sociais e políticas locais, na medida em que ampliou o debate e a articulação entre governos e sociedade e que tornou explícitos os conflitos e interesses no uso dos recursos naturais do semiárido nordestino.

Todavia, convém pôr em questão se a ocorrência dessas mudanças efetivamente se concretizaram ou se implicam no remodelamento das dinâmicas políticas centralizadas e oligárquicas que historicamente constituíram as relações sociais do nordeste brasileiro, haja vista a existência de fortes traços do coronelismo e autoritarismo nessa região ainda nos dias atuais, como também de indícios de que as estruturas cristalizadas de poder tem sido renovadas e reinventadas, utilizando-se, dentre outros recursos, do discurso democrático e das políticas públicas de assistência social, deturpando-as, fortalecendo a centralização do poder e os laços do clientelismo.

Compreende-se como inviável a realização de uma análise aprofundada a respeito desse quesito no âmbito desse estudo, haja vista que as singularidades das dinâmicas locais e a amplitude de variáveis e abordagens necessárias para apreendê-las conduziriam a uma difusão do escopo pré-definido para a pesquisa. Entretanto, acredita-se que a partir das questões postas em debate até esse tópico, como também, as que serão explicitadas quando tratadas as especificidades do combate à desertificação no Estado da Paraíba, poderão fornecer indícios que permitam inferir um panorama geral a respeito dessa temática.

Outro aspecto identificado na análise do PAN-BRASIL diz respeito à incorporação da participação pública como um **objetivo da sua execução ou das políticas públicas e ações que o constitui**²⁴.

Quando referente à execução do plano, o principal ponto de debate é a gestão, sendo enfatizado o objetivo de que seja democrática, de criar mecanismos para a participação pública, de ampliar a capacidade de participação das populações do semiárido e de inserir os atores sociais locais no processo de monitoramento e avaliação da execução.

Para o alcance desses propósitos são indicadas ações como: participação da sociedade civil na elaboração de relatórios sobre a execução do PAN-BRASIL com vistas à organização de um banco de informações, ampliação da capacidade de participação da sociedade através de processos de formação e fortalecimento das dinâmicas estaduais por meio do envolvimento e engajamento de novos atores sociais.

Nesse sentido, avalia-se que todas as ações propostas nesse tópico são benevolentes e que vão ao encontro do propósito de promover uma gestão amplamente participativa e democrática. Entretanto, nesse mesmo intuito é necessário aprofundar o detalhamento de diretrizes e de possíveis estratégias para a efetivação, visando viabilizar a operacionalização alinhada aos objetivos gerais do PAN-BRASIL no âmbito das escalas locais.

Reporta-se como exemplo o quesito “ampliação da capacidade de participação social”, cuja descrição trata da necessidade de criação de um projeto específico relacionado a essa temática e da captação de fundos governamentais e privados para ações como a “mobilização de comunidades rurais e urbanas” (BRASIL, 2005, p. 160), abstendo-se de propor ou definir, por exemplo, diretrizes, objetivos e temporalidades para a realização.

Ainda a respeito desse quesito, fica evidente que todas as ações propostas se relacionam com a preparação da sociedade civil para a participação pública na execução do PAN-BRASIL, tornando explícita a fragilidade que se

²⁴ É importante salientar que optou-se por tratar as ações do PAN-BRASIL e das políticas públicas que o compõe de maneira separada com o intuito de sinalizar o conjunto de ações que constituem a sua gestão (ações do PAN-BRASIL) e as ações associadas às suas políticas públicas e iniciativas.

insere em não contemplar as instâncias governamentais estaduais no processo de formação para a promoção de políticas públicas descentralizadas e participativas.

Nesse viés, avalia-se que a formação dos profissionais inseridos nas instituições governamentais é imprescindível frente a necessidade de mudanças nos hábitos e comportamentos admitidos no âmbito da administração pública para atender aos desafios do enfrentamento da crise ambiental e da promoção da sustentabilidade.

Dentre tais modificações, deve-se considerar as mudanças no papel desempenhados pelo Estado no contexto da governança ambiental, o qual, de acordo com Weiss (2000), o mesmo continua sendo um importante ator nas decisões e promoção das políticas públicas, entretanto, também lhe é atribuída uma nova demanda: a de mobilização, articulação e coordenação dos diferentes processos que constituem as tomadas de decisão.

Articulando a reflexão de Weiss (2000) ao contexto político e social do semiárido brasileiro já discutido nos parágrafos anteriores, esse processo de preparação das instâncias governamentais torna-se ainda mais imprescindível, uma vez que a participação pública se insere como um instrumento estratégico para contrapor a tradição autoritária e centralizadora da política do semiárido brasileiro. Assim, recomenda-se a inserção do objetivo de capacitar os profissionais atuantes nos pontos focais e órgãos ambientais estaduais e locais nas revisões a serem realizadas no plano.

Sob uma perspectiva geral, também se compreende que ações do PAN-BRASIL que objetivam fomentar a participação pública conferem uma dimensão prática à premissa que a estabelece como o principal eixo de fortalecimento do PAN-BRASIL, o que reitera a importância de esclarecer as lacunas existentes com vistas a propiciar a manutenção da legitimidade da política de combate à desertificação do semiárido brasileiro no contexto hodierno e a sua continuidade e eficácia em períodos futuros.

No que tange à participação pública como objetivo em políticas públicas associadas ao PAN-BRASIL, verificou-se a sua incorporação quando abordadas

as ações para o reordenamento fundiário, saneamento ambiental, setor produtivo, educação e seguridade social.

Dentre essas temáticas, cabe destacar a semelhança no discurso construído no âmbito do reordenamento fundiário, setor produtivo e seguridade social, o qual tem enfatizado a necessidade de incorporar as populações afetadas pela desertificação com o intuito de enfrentar assimetrias socioeconômicas, popularizar tecnologias sociais e induzir a promoção do desenvolvimento compatível com as características das ASD.

Na abordagem dos tópicos citados, não é realizado um amplo detalhamento de como ou de quais as diretrizes que devem nortear o fomento à participação da sociedade, entretanto, os argumentos que os fundamenta reiteram a intencionalidade de que, com a elaboração e efetivação do PAN-BRASIL, a promoção do desenvolvimento no semiárido brasileiro conflua para a sustentabilidade e inclusividade dos diferentes grupos de atores sociais.

Ilustra-se o exposto através das principais ações relacionadas ao fortalecimento das dinâmicas produtivas locais, nas quais, considera-se a necessidade de promover a mobilização da sociedade para: “i) incremento da atividade econômica; e ii) diversificação da pauta de produtos, bens e serviços que confirmam maior autonomia e sustentabilidade com vistas à inclusão social” (BRASIL, 2005; p. 134).

Acredita-se que, além das questões tratadas no plano, a participação da sociedade nos processos decisórios pode colaborar para a reorientação de práticas que tem acarretado o agravamento da desertificação, uma vez em que os debates que relacionam a ação antrópica à desertificação podem favorecer a aprendizagem social e a transformação de concepções perniciosas, refletindo na adoção de formas de ação/interação com o meio ambiente mais adequadas às características ecológicas da Caatinga, o qual é o bioma predominante nas ASD.

Quando apresentadas as ações para a educação, é enfatizada a necessidade da realização de projetos que promovam o envolvimento e a participação da sociedade nas políticas públicas educacionais, visando à adequação das propostas pedagógicas à “educação contextualizada” e a melhor aplicação de recursos econômicos investidos.

O principal argumento nesse tópico é que a educação formal no semiárido brasileiro tem padecido devido à baixa qualidade do ensino-aprendizagem e a desarticulação dos conteúdos curriculares com a realidade local, o que tem reforçado os traços do tradicionalismo nos processos educativos, confluído para as altas taxas de evasão escolar e para a manutenção dos elevados níveis de analfabetismo entre os indivíduos de diferentes faixas etárias.

Mediante esse cenário, é posta em debate a proposta da “educação contextualizada”, a qual emerge como uma metodologia de intervenção social fundamentada na criticidade que objetiva a quebra de estigmas historicamente construídos, os quais têm confluído para a compreensão do semiárido como uma área pobre, inóspita e desprovida de oportunidades sociais para a sua população.

De acordo com o plano:

“...a educação contextualizada tem um papel fundamental, pois sua prática busca transcender a visão de mundo e a representação social sobre as áreas susceptíveis a desertificação, transformando a ideia de “*locus* da miséria, chão rachado e de seca” em uma outra realidade, a de um campo de possibilidades” (BRASIL, 2005, p. 97)

Para tanto, os conhecimentos tradicionais, as técnicas e tecnologias desenvolvidas pelas populações locais e as características dos ecossistemas das ASD tornam-se elementos didático-pedagógicos para a problematização dos conteúdos curriculares, colaborando para a mudança de percepção e para a valorização das características ecológicas, da cultura, da história e dos próprios atores sociais do semiárido.

Partindo da concepção de que o sistema educacional reflete o conjunto de valores que sustentam as práticas sociais de uma população e que ilustra as prospecções de oportunidades a serem criadas em cenários futuros, a participação pública nas políticas educacionais das áreas susceptíveis à desertificação, além de favorecer a captação dos conhecimentos tradicionais e das identidades locais, se insere como uma ferramenta para a apreensão dos anseios e necessidades coletivas relacionadas a essa temática, podendo incidir sobre o padrão das potencialidades geradas no capital social local e das oportunidades sociais e econômicas criadas em períodos futuros.

Nesse contexto, se oportuniza o exercício da cidadania não somente para aqueles que formulam, mas também para o público alvo das políticas públicas educacionais na medida em que a incorporação das identidades e anseios locais intensifica o potencial de identificação dos atores inseridos no processo de ensino-aprendizagem com o conteúdo curricular e com as práticas pedagógicas realizadas nas escolas. Assim, com a identificação (lê-se afinidade), facilita-se a criação de ambiente didático-pedagógicos para a contextualização e análise crítica realidades e fatos, viabilizando o reconhecimento dos indivíduos como atores no contexto em que estão inseridos.

Cabe destacar ainda que esse reconhecimento do indivíduo com ator social com o contexto que o circunda, pode favorecer o seu engajamento em favor das questões que afetam a coletividade, inserindo a educação como ferramenta transformadora das realidades sociais.

Nessa linha de raciocínio, Jacobi (2005) defende que a educação deve formar o raciocínio crítico e alinhado a necessidade de promover mudanças para o futuro. Nesse interim, se insere na cidadania devendo assegurar a dignidade das populações, a autonomia, a liberdade responsável, a participação na democracia e na vida social.

Além das questões já tratadas, a participação pública também emerge como objetivo quando abordada a temática “saneamento ambiental”, em especial no quesito “acesso à água”, sendo argumentado que as propostas apresentadas tomam como referência a Política Nacional de Recursos Hídricos-PNRH (Lei nº 9.433/97), a qual tem como princípios: a participação social, o fortalecimento institucional e a formação de quadros especializados.

A retórica apresentada nesse tópico deixa clara a relação entre o objetivo de fomentar a participação pública e o histórico de dilemas decorrentes da escassez de água nos territórios das ASD, os quais refletem a ocorrência do fenômeno natural das secas, para o qual são necessárias estratégias de convívio, como também, as fragilidades na universalização do acesso a água que sinalizam a necessidade de mudanças na forma e no alcance do seu fornecimento.

Como forma de ilustrar o êxito da parceria entre Estado e sociedade no enfrentamento dessa modalidade de problemática, são abordados os impactos positivos da efetivação do Programa 1 milhão de cisternas-P1MC para a dessedentação das populações e para a ampliação da segurança hídrica no semiárido brasileiro, ficando claro que a ação conjunta no âmbito desse programa, além de intensificar a eficácia, colaborou para o fortalecimento da relação entre os atores inseridos na sua execução (especialmente Estado e sociedade civil).

Assim, convém destacar que os resultados obtidos com o P1MC retratam que a maior aproximação entre governos e sociedade, além de intensificar a capacidade de diálogo e interlocução de demandas, amplifica também a eficácia das ações públicas, uma vez que permite uma melhor compreensão das necessidades imediatas das estruturas sociais.

Mediante tais argumentos, é recomendada a criação de associações de usuários das águas e a participação da sociedade nos comitês gestores de recursos hídricos, uma vez que o funcionamento dessas estruturas institucionais se dá predominantemente por meio de abordagens participativas e que a sua atuação pode colaborar para um maior controle social na gestão das águas e das ações Estado.

Nesse viés, o engajamento coletivo nesses espaços participativos pode favorecer uma gestão mais eficaz na medida em que insere os usuários/consumidores da água no planejamento e avaliação do serviço ofertado pelo Estado, abrindo espaço para a apresentação de sugestões, apreciação e negociação das demandas e estabelecimento de consensos alinhados às necessidades coletivas.

Acrescenta-se o fato de que o envolvimento da sociedade deve contemplar as populações afetadas pela abstenção ou irregularidade no acesso à água, confluindo para que a participação pública não apenas aprofunde a dimensão democrática, participativa e inclusiva do plano, como também propicie que as decisões tomadas em colegiado se orientem à reparação de assimetrias existentes, inserindo essa proposta à perspectiva da igualdade, equidade e da justiça ambiental.

Nesse contexto, avalia-se que a participação pública também colabore para o incremento do êxito das ações governamentais relacionadas a gestão das águas das ASD, haja vista que tende a ampliar a adesão social e a difundir os conhecimentos relacionados aos projetos políticos.

Tendo sido debatida a conjuntura na qual a participação pública é apresentada enquanto objetivo, cabe destacar a abstenção desse quesito nas políticas públicas que possuem maior vinculação com o conhecimento técnico e científico para as tomadas de decisão, tais como as ações relacionadas a irrigação, ao manejo do solos e ao funcionamento das áreas de proteção ambiental.

Acredita-se que a privação da participação da sociedade nessas políticas, associada à indicação do envolvimento de atores que se inserem no contexto técnico e acadêmico-científico, expressa, mesmo que de forma velada, a precaução de que a ausência de conhecimento técnico por parte das coletividades possa confluir em decisões e ações inadequadas, incompatíveis e ineficazes perante o objetivo de combater a desertificação e mitigar os seus impactos sobre as estruturas sociais.

Entretanto, cabe destacar que ao longo da história diversas estratégias desenvolvidas pelos povos do semiárido têm sido eficazes para a manutenção das práticas sociais, realização de atividades econômicas e para a permanência da população nas áreas onde residem, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas da Caatinga, o que insere essas metodologias, produtos e técnicas como tecnologias sociais agregadas aos conhecimentos tradicionais locais.

Dentre essas tecnologias sociais, pode-se citar a cisterna-calçadão, cisterna enxurrada, barragem subterrânea, barreiro trincheira, tanque de pedra e a bomba popular, as quais foram identificadas no levantamento realizado por Silva e Barros (2016) como sendo as mais relevantes para o estado do Rio Grande do Norte. Para os autores, a predominância das tecnologias sociais associadas à captação e ao armazenamento de água da chuva é um reflexo dos desafios enfrentados pelas populações locais nos períodos de estiagem, sobretudo nas áreas rurais.

Desse modo, compreende-se que a ausência de conhecimento técnico não tem embargado ou eximido os povos das ASD da busca e do desenvolvimento de soluções compatíveis com a convivência harmoniosa com o seu entorno, o que deve ser considerado como um argumento para a incorporação desses atores nas discrepantes ações, indo ao encontro do discurso formulado no plano que enaltece a incorporação dos conhecimentos locais.

Nesse contexto, avalia-se que a participação da sociedade nas arenas de decisão colabora para a interlocução, para a construção e disseminação conhecimentos, constituindo-se como um processo formativo capaz de dar suporte às tomadas de decisão e à adoção de práticas sustentáveis por parte dos atores sociais inseridos nesse processo, proporcionando a “aprendizagem social”, ou seja, a aprendizagem que se constitui em torno da troca de vivências e experiências.

A abstenção identificada contrapõe também a premissa de propiciar a ampla e transparente participação pública na gestão do plano, uma vez que a ampliação dessa participação não se estende até as ações que exprimem caráter técnico, as quais, ao mesmo tempo, estão intrinsecamente associadas as práticas produtivas e econômicas realizadas no semiárido brasileiro.

Desse modo, pode-se comprometer ainda o objetivo de combater a desertificação, na medida em que se embarga a proliferação de conhecimentos a respeito das características ecológicas das ASD, das técnicas adequadas para manejo dos seus recursos naturais e das razões pelas quais essas técnicas são recomendadas, podendo depauperar legitimidade e a adesão social às ações definidas no plano, fragmentando-as a teorização.

Quanto tal abstenção também se indica a revisão do plano e a incorporação de estratégias para o envolvimento e para a capacitação das coletividades, visando torna-las partícipes dos debates, negociações, tomadas de decisões, da fiscalização e da avaliação das ações realizadas.

No que se refere à incorporação da participação pública enquanto **critério para a execução** do PAN-BRASIL, é pertinente destacar que diferentes aspectos já debatidos na análise das premissas, diretrizes e objetivos deixam

clara a intencionalidade de promover a operacionalização, gestão e avaliação do plano à jusante da diversidade de atores sociais do semiárido brasileiro.

Entretanto, essa perspectiva também pode ser constatada na retórica dos argumentos que fundamentam as recomendações e estratégias estritamente direcionadas à gestão, tal como:

“O caráter participativo é entendido como uma fórmula permanente para o enriquecimento do planejamento e da gestão do PAN-BRASIL, tendo em vista conferir transparência e maior eficácia social às ações propostas” (BRASIL, 2005, p. 83).

Assim, considerando a irrefutabilidade de que a participação pública é concebida como um critério para a gestão do PAN-BRASIL, o principal foco da análise a ser realizada nesse tópico será qualifica-la, através da explicitação das diretrizes para a efetivação dessa etapa, com ênfase na identificação dos atores, das responsabilidades atribuídas a esses e dos argumentos que sustentam a relevância da abordagem participativa na execução do plano.

No que se refere ao conjunto de atores que devem participar da gestão do PAN-BRASIL, o documento analisado faz referência aos inseridos nos diferentes níveis institucionais atuantes no combate à desertificação e nas discrepantes escalas espaciais afetadas por essa problemática, sendo destacado o envolvimento da comunidade internacional, dos atores governamentais locais, de atores econômicos e da sociedade civil.

Nesse contexto, é enfatizada a relevância do engajamento das populações diretamente afetadas pela desertificação sob o argumento de que, por estarem inseridos nas ASD, esses atores sociais desempenham um papel estratégico para o “alcance da meta de combater eficazmente a desertificação e todas as suas causas e consequências” (BRASIL, 2005, p. 163).

Compreende-se que a indicação de atores sociais representativos de diferentes grupos sociais e institucionais para tornarem-se partícipes da gestão, reitera e fortalece a retórica da ampla participação pública nas diferentes fases do plano, como também o insere numa rede de cooperação global descentralizada, na medida em que integra as instituições internacionais, nacionais e as populações locais no processo de acompanhamento da operacionalização.

De acordo com Holzmann (2014) a cooperação descentralizada sinaliza uma mudança da postura em nível internacional quanto ao potencial de intervenção das instituições nas realidades locais. Para a autora, o protagonismo que passa a ser exercido pelas populações locais intensifica o seu empoderamento enquanto cidadão, o intercâmbio de conhecimentos, a incorporação da cultura local na políticas públicas e a assertividade das ações governamentais para com os problemas endêmicos.

Fica claro na retórica utilizada no documento que o principal papel a ser desempenhado pela gama de atores no contexto da gestão é o monitoramento e a avaliação da implementação das ações planejadas, as quais serão primordiais para a compreensão da sua eficácia e relevância para a resolução dos problemas enfrentados pelas comunidades locais.

Mediante o conjunto de argumentos apresentados, é possível apontar que o PAN-BRASIL se constitui como uma política pública de caráter participativo e que considera a participação pública nas suas diferentes fases. Assim, explicita-se a necessidade de compreender de que forma a descentralização está inserida no plano em foco, uma vez que a sua consolidação se configura como um elemento essencial para que a participação pública se torne operacional.

b) Descentralização

Convém destacar que a descentralização se refere à transferência de responsabilidades, autoridade e poder decisório de instancias agregadas para as unidades espaciais menores, a exemplo de estados e municípios, e que conforme afirmam Scárdua e Bursztyn (2003), esse processo se dá no âmbito das instituições públicas, diferenciando-a da concepção de terceirização.

A análise realizada no documento que formaliza o PAN-BRASIL indicou que a descentralização está inserida no plano analisado de forma explícita, através da utilização do termo que a denomina e também de forma implícita, sendo feito o uso de expressões análogas e/ou através da explicitação da estrutura institucional planejada para as diferentes fases do plano.

Nesse contexto, essa temática é abordada enquanto princípio do PAN-BRASIL, no resgate de políticas públicas precedentes, na descrição do processo de elaboração do plano, na proposição de ações, em seus objetivos e na estrutura de gestão, assemelhando-se as formas pelas quais a participação pública está inserida nessa política pública.

Quando abordada como um **princípio**, a retórica que introduz a descentralização apresenta o cenário de adversidades sociais, políticas, econômicas e ambientais vivenciadas nas ASD em virtude da desertificação e da ocorrência das secas. Fica evidente, que esses dilemas afetam de maneira mais incisiva as populações que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica e implícito que a manutenção desse contexto está associada a maneira como se efetiva a atuação do Estado.

Assim, dentre outros princípios, tais como a concertação social, integração, planejamento espacial e a ajuda sustentável, a descentralização é defendida como um dos princípios que fundamenta o PAN-BRASIL e conceituada como o compartilhamento do “poder de tomada de decisão e de alocação de recursos, cujo exercício é essencial ao sucesso das atividades de controle da desertificação” (BRASIL, 2005, p. 6).

A relação estabelecida no plano entre a descentralização e o êxito das ações de combate à desertificação reflete o debate iniciado nos anos de 1980 e amadurecido ao longo de 1990 a respeito da ineficiência do Estado em promover as políticas sociais através de uma abordagem centralizada. Naquele contexto, o principal argumento estava em torno da “incapacidade” fiscal do Estado, o que para Lobo (1990), tratava-se de uma concepção equivocada, haja vista a inviabilidade de captação das demandas e atuação assertiva, dada estrutura político-institucional na qual se efetivavam.

Com o amadurecimento desses debates ao longo das últimas décadas, confluuiu-se para a compreensão de que a descentralização amplia a capacidade do Estado em atender as demandas da sociedade por conferir autonomia e capacidade de decisão às instâncias mais aproximadas das estruturas sociais, refletindo no incremento da capacidade de captação das suas necessidades e, por consequência, do atendimento eficaz.

A descentralização também é abordada quando relatadas as **ações governamentais relacionadas ao combate à desertificação que se efetivaram antes da elaboração do PAN-BRASIL**. Nesse sentido, é realizada a sua abordagem no Projeto Áridas, no qual se constitui como uma diretriz:

“Considerava, ao mesmo tempo, a diretriz de descentralização e participação da sociedade, cuja prática iria exigir a reciclagem do papel do governo e a definição de mecanismos de participação social em todos os níveis” (BRASIL, 2005, p.56)

A partir da análise da retórica apresentada quando descrito o projeto em foco, é possível inferir que a incorporação da descentralização refletiu, no período da sua elaboração-1995, aos eloquentes debates concernentes à necessidade de mudanças de postura e papéis desempenhados pelos Estado, os quais eram motivados pela necessidade de aprofundamento da democratização e da promoção da justiça social.

Para Lobão (1990), as reformas abordadas eram necessárias, entretanto, em profundidade ainda maior do que as proferidas nos discursos das políticas e debates acadêmicos, haja vista a resistência do governo federal em tornar efetiva a transferência de autoridade, a ausência de preparo estrutural no âmbito de estados e municípios, a visão coletivista imediatista acerca da política e as estratégias exercidas pelas forças regionais para a manutenção do poder de influência.

Diante desses desafios, adverte-se que é preciso considerar a descentralização como um processo, cujo aprofundamento preconiza uma mudança na cultura política, semelhante a que culminou com a formação do estado centralizado.

No tocante ao processo de **elaboração** do PAN-BRASIL, é pertinente destacar que o documento não faz uso do termo “descentralização” quando relatadas as etapas e processos que constituíram a sua construção, ou seja, não é realizada uma abordagem explícita acerca dessa temática, entretanto, sua ocorrência fica evidente ao ser explicitada a estrutura institucional organizada para essa fase.

Nesse sentido, é relatado que foram organizados grupos de trabalho para a definição de ações, compostos por atores de diferentes instituições

governamentais e não governamentais (secretarias, ministérios, parlamentares e da sociedade civil), atuantes em diferentes escalas territoriais, a exemplo de representantes dos governos estaduais e municipais.

Semelhantemente, foram instituídos os pontos focais estaduais, cuja composição também foi constituída por diferentes atores governamentais e não governamentais atuantes no nível estadual. A essa instância, atribuiu-se a responsabilidade de mobilização da sociedade civil, da proposição de ações através da realização de oficinas estaduais e da avaliação das versões do documento final do PAN-BRASIL, cabendo-lhes a aprovação ou refuta.

Assim, defende-se que tais estratégias representam a descentralização do processo de elaboração do PAN-BRASIL por indicarem a transferência de responsabilidades, autonomia e autoridades para os níveis instanciais mais próximos às realidades locais.

No contexto das **ações propostas** para o PAN-BRASIL, a descentralização é abordada quando tratados os temas educação, saúde, recursos hídricos e realização do zoneamento econômico ecológico-ZEE, sendo explorado predominantemente de forma implícita.

Nas propostas para a educação, a realização da descentralização fica implícita quando apresentada a intencionalidade de promover debates e inserir as populações das ASD no processo de adequação do sistema educacional às realidades e características do semiárido brasileiro. Nesse contexto, não são descritas as abordagens e engenharias institucionais articuladas a esse propósito, entretanto, a retórica realizada torna evidente o protagonismo a ser exercido pelos atores sociais locais quando das decisões referentes a essa temática.

Já no contexto da saúde e da gestão de recursos hídricos, a descentralização é abordada ao ser mencionada a forma de atuação e a importância dos conselhos estaduais e locais para a eficiência das ações governamentais relacionadas a essas temáticas, ficando implícita a intencionalidade de ampliar a descentralização quando proposta a criação de novos órgãos colegiados.

Diferentemente das abordagens anteriores, ao serem apresentadas as propostas para a realização do ZEE é feito o uso explícito do termo “descentralização”, sendo argumentado que a sua efetivação é imprescindível para que a elaboração do ZEE seja participativa e que este se transforme em uma ferramenta eficaz para a melhoria do sistema de gestão ambiental das ASD.

Compreende-se que nos quesitos enfatizados, a abordagem explícita e implícita da descentralização se associa a eficácia das ações apresentadas no PAN-BRASIL, argumentando-se que essa propicia a incorporação da sociedade às arenas decisórias, amplificando a capacidade de captação das suas demandas e respectiva atuação assertiva do Estado.

Desse modo, convém ressaltar a advertência de Lobão (1990) para a qual, diante dos objetivos da descentralização, é necessária a observância quanto à promoção efetiva da democratização, visto que a mera transferência de responsabilidades para estados e municípios não garante a inserção da sociedade nos processos decisórios e que essas instâncias governamentais podem atuar de forma tão centralizada quanto os governos federais.

Na mesma linha de raciocínio, Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007) avaliam que um dos maiores empecilhos para a descentralização está na ausência de estruturas institucionais participativas na maior parte dos municípios brasileiros, a exemplo dos conselhos e que quando esses existem enfrentam dificuldades para a atuação devido à baixa capacidade institucional e administrativa.

Assim, compreende-se que tornar a descentralização efetiva para a operacionalização das ações do PAN-BRASIL, preconiza a realização de um diagnóstico relativo às instâncias participativas das ASD, precedido do fomento à criação de novas instâncias, fortalecimento das capacidades administrativas e operacionais, como também, do estímulo à atuação da sociedade nesses espaços.

Em se tratando da descentralização enquanto **objetivo**, identificou-se sua abordagem de forma explícita e implícita no PAN-BRASIL, quando apresentadas as diretrizes da CCD e os objetivos a serem alcançados com a execução do plano.

Quando apresentada de forma explícita em meio às diretrizes da CCD, é defendida a necessidade da criação e do fortalecimento de marcos legais e institucionais que assegurem a descentralização e a promoção da participação pública nas ações que formalizam a CCD, sob o argumento de que a democratização das tomadas de decisão favorece a identificação das ações locais que colaboram para a desertificação e para o delineamento de estratégias para o seu enfrentamento.

Refletindo dessa diretriz, o plano apresenta, dentre seus objetivos, a proposta da criação de “mecanismos de coordenação, participação e ação entre o setor público, a sociedade civil e o setor privado” (BRASIL, 2005, p. 85) com vistas ao combate à desertificação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Compreende-se que a incorporação da descentralização nas diretrizes da CCD e nos objetivos do PAN-BRASIL é um reflexo da tendência global de devolução do poder de planejamento, atuação e gestão à sociedade, frente às problemáticas eminentes das práticas sociais sustentadas por um modelo de desenvolvimento incompatível com as características e potenciais das localidades.

Nesse cenário, ao contrário do que pode ser compreendido com a reorientação dos papéis desempenhados pelo Estado, sua atuação continua sendo de suma importância para a coordenação dos processos políticos e das práticas sociais, sobretudo no que se refere ao enfrentamento dos problemas que afetam ao meio ambiente, haja vista a necessidade de despertar o engajamento coletivo e de sensibilizar as populações quanto às ações e aos efeitos desencadeados no seu entorno.

Assim, no contexto analisado, a eloquência do discurso da descentralização reflete o reconhecimento das limitações da atuação do Estado centralizado e da necessidade de mudança na postura coletiva na relação estabelecida entre a sociedade e o meio ambiente.

No tocante a **execução** do plano, destaca-se que não é realizado o uso do termo “descentralização” na descrição das estratégias planejadas para essa

etapa, entretanto, é possível identificar a sua concepção quando apresentadas as estruturas institucionais e eventos associados à gestão.

Nesse sentido, o documento propõe a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação-CNCD, da secretaria executiva e de uma coordenação técnica relativa a temática, sendo todas essas instituições compostas por comissões de atores governamentais e não governamentais atuantes em diferentes contextos e escalas territoriais (nacional, estadual e local), com o intuito de promover, monitorar e avaliar o processo de implementação do PAN-BRASIL.

Também é tratada a necessidade de manter os pontos focais estaduais em atividade após a elaboração do plano, visando o favorecimento da participação da sociedade nos processos de monitoramento e avaliação que serão realizados por essa estrutura através da elaboração de relatórios. Nesse contexto, a descentralização do processo de gestão colabora para a maior fidedignidade quanto à identificação e descrição dos impactos efetivamente provocados pelo plano, na medida em que serão incorporados como avaliadores os públicos-alvo.

Outra forma de estrutura descentralizada apresentada no documento analisado se refere à realização de um seminário nacional de combate à desertificação, de caráter consultivo, a ser realizado a cada 4 anos, com a participação dos diferentes atores sociais que se inserem na execução do plano. É argumentado que o evento objetiva difundir informações e conhecimentos relativos as ASD e a evolução dos processos de desertificação nos territórios, como também, captar as novas propostas e demandas.

A partir da identificação das estruturas político-institucionais propostas para a gestão do PAN-BRASIL e da análise das suas respectivas atribuições, é possível afirmar que a abordagem apresentada para a efetivação dessa etapa vai ao encontro da concepção de descentralização adotada como parâmetro para a realização desse estudo, uma vez que transfere responsabilidade, autonomia e a autoridade de atuação para diferentes instancias inseridas em escalas inferiores.

A luz desse mesmo aporte teórico, considera-se assertivo o argumento que relaciona a descentralização à ampliação da eficácia das ações e ao monitoramento do PAN-BRASIL, uma vez que é propiciada a ampliação dos canais de comunicação entre governos e sociedade, refletindo na melhor compreensão das necessidades coletivas e no incremento do potencial de intervenção nas realidades sociais.

Também se corrobora com defesa de que a interação entre Estado e populações locais se constitua um processo contínuo, haja vista que as realidades sociais são dinâmicas, de modo que a manutenção da pertinência e da legitimidade das ações do plano frente às necessidades das ASD preconiza que a avaliação e o monitoramento se dê não apenas no que tange ao grau de implementação do PAN-BRASIL, mas também no que diz respeito à evolução das demandas e anseios locais.

Diante disso, reitera-se ser necessário o compromisso ético e cidadão por parte dos governos, das suas instituições e das populações das ASD quanto à promoção da descentralização na gestão do PAN-BRASIL visando precaver o cenário denunciado por Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), no qual, a descentralização exercida à jusante do descompromisso, ao invés de colaborar para a democratização das tomadas de decisão, a transforma em inoperância, que se configura com a desresponsabilização do Estado e com a ausência de controle social por parte da sociedade.

Avalia-se que as similaridades na abordagem da participação pública e da descentralização, podem indicar uma estratégia operacional para a reorientação da postura e do papel desempenhado pelo governo frente às questões ambientais, haja vista que do ponto de vista teórico essas duas variáveis tem sido incorporadas a política ambiental brasileira desde o ano de 1981, quando promulgada a Política Nacional de Meio Ambiente, mas que, no entanto, até o presente momento, encontra diferentes embargos para a sua efetivação.

Nesse viés, compreende-se que a incorporação conjunta dessas duas variáveis explicitam a potencialidade do plano estudado para o aprofundamento e aprimoramento da democratização das questões ambientais, com foco no que tange ao combate à desertificação. Entretanto, para que esse potencial seja

posto em prática é necessário o compromisso político e cidadão dos diferentes atores que se inserem no processo execução do PAN-BRASIL com a efetiva implementação das suas ações, com a criação de espaços e de mecanismos para a participação pública e o envolvimento dos diferentes atores sociais das ASD no processo de gestão.

No que se refere ao questionamento apresentado no início desse tópico acerca da inserção da governança ambiental no PAN-BRASIL, é possível apontar que a sua concepção está incorporada de forma implícita às diferentes etapas e processos que o constitui, sendo refletida através da abordagem da participação pública e da descentralização na retórica do texto final do plano.

Nesse sentido, avalia-se que, apesar de contemplar os benefícios em potencial decorrentes do exercício da governança, a abordagem implícita pode obscurecer a necessidade de observância quanto aos seus princípios, distanciando a promoção da governança ambiental da concepção de boa governança.

Assim, aprofundando a compreensão quanto aos elementos inseridos no processo de elaboração dessa política pública, no tópico 4.1.1 será analisada a inserção dos princípios da boa governança no documento final do PAN-BRASIL.

4.1.1.1 Governança ambiental e a boa governança no PAN-BRASIL

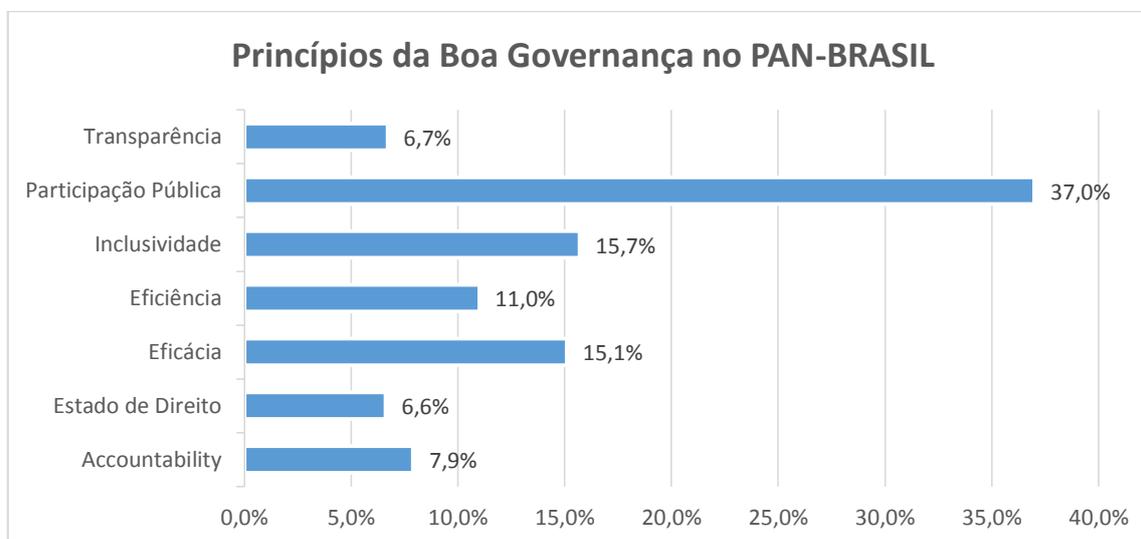
Quando explicitada a intencionalidade de analisar a governança ambiental no âmbito do PAN-BRASIL, um dos questionamentos levantados referiu-se a forma pela qual os seus princípios estão inseridos nessa política pública e a maneira como esses se aproximam da concepção de boa governança.

Com o intuito de encontrar respostas ao questionamento, nesse tópico será analisada a incorporação dos princípios da boa governança no PAN-BRASIL, cabendo destacar que comporão a análise os princípios que exercem centralidade nos debates acerca dessa temática, pois conforme afirma Hardt (2012), não há consenso teórico quanto a aqueles que efetivamente constituem a concepção de boa governança.

Com a realização do processo de codificação e da respectiva quantificação das unidades de registro identificadas no documento analisado,

verificou-se que o princípio da boa governança predominante no PAN-BRASIL é a participação pública (37% dos códigos registrados), sendo precedido pela inclusividade, eficácia, eficiência, *accountability*, transparência e estado de direito (figura 7).

Figura 7: Princípios da Boa Governança no PAN-BRASIL.



Fonte: Autor da pesquisa.

A partir da análise da figura 1, foi possível verificar que há uma discrepância significativa entre a proporção em que a participação pública é mencionada no PAN-BRASIL quando comparada aos demais princípios da boa governança, indicando serem assertivas as impressões apresentadas no tópico 4.1 que apontavam para o plano em foco como uma política pública participativa.

Nesse sentido, na medida em que cria um elo entre as populações das ASD e o PAN-BRASIL, o discurso participativo abre espaço para a explicitação das potencialidades e impactos positivos decorrentes da implementação do plano, podendo ampliar a adesão às suas propostas e fortalecer a sua legitimação.

Convém destacar que ao total foram identificadas 162 unidades de registro, das quais 43,6% referiram-se aos princípios citados de forma explícita e 56,4% aos princípios abordados de forma implícita, conforme pode ser observado na figura 8.

Figura 8: Abordagem dos Princípios da Boa Governança no PAN-BRASIL.



Fonte: Autor da pesquisa.

Considerando a importância de que as informações, premissas, objetivos e argumentos sejam comunicados de forma compreensível no âmbito das políticas públicas, avalia-se como desvantajosa a predominância de abordagens implícitas dos princípios da boa governança, visto que pode obscurecer a sua relevância para o bom desempenho do PAN-BRASIL, como também, abrir espaço para interpretações ambíguas quanto as diretrizes a serem adotadas. Conseqüentemente, poderia comprometer o processo de implementação do plano em foco e o alcance dos resultados previamente previstos.

Nesse sentido, a clareza e a objetividade são elementos relevantes para tornar evidente a mensagem a ser comunicada e os argumentos que a fundamenta, que, quando bem compreendidos, intensificam a possibilidade de significação dos problemas e estratégias adotadas para resolvê-los, podendo refletir na maior adesão social e na ampliação do potencial de alcance de resultados almejados.

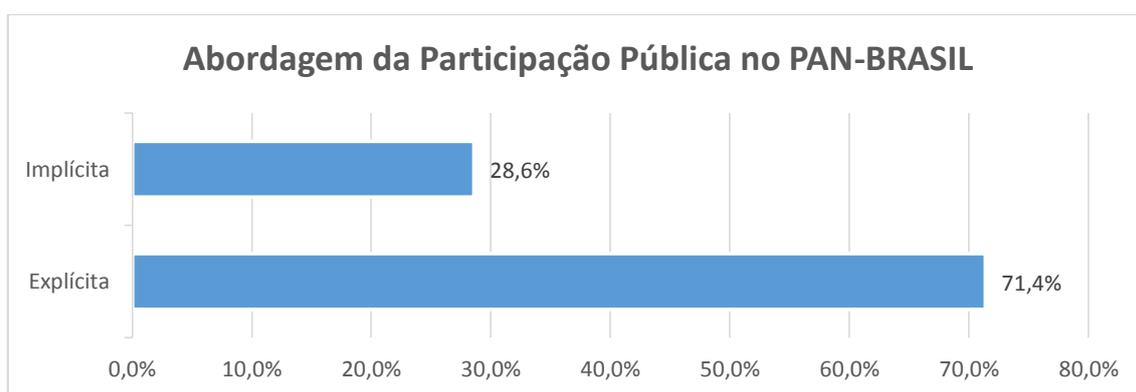
Contribuindo com o debate, Cejudo (2008) defende que a forma como o discurso é construído em uma política pública é de fundamental importância para moldar os padrões da sua implementação. Na medida em que são esclarecidas as informações sobre as problemáticas tratadas, explicitados os princípios,

premissas e apresentadas as ações planejadas, atribui-se sentido e cria-se condições para o convencimento e persuasão das coletividades.

Desse modo, além da clareza e da objetividade, o discurso presente nas políticas públicas deve contemplar de forma explícita o conjunto de valores, ideologias, intensões e argumentos que as fundamenta.

No que se refere especificamente ao princípio **participação pública**, verificou-se que, além deste predominar frente aos demais princípios, sua abordagem no PAN-BRASIL se dá majoritariamente de forma explícita, conforme pode ser observado na figura 9:

Figura 9: Abordagem da Participação Pública no PAN-BRASIL



Fonte: Autor da pesquisa.

Mediante aos elementos inseridos nas unidades de contexto que envolveu o discurso da participação pública no PAN-BRASIL, avalia-se que a abordagem predominantemente explícita desse princípio (71,4% das codificações aplicadas) tenha a intencionalidade de tornar evidente e inquestionável a premência de incorporação da sociedade nos diferentes processos e etapas que constituem a sua implementação.

É argumentado que essa se faz necessária frente ao contexto de abstenção da sociedade à atuação na esfera pública, como também da sutil resistência à descentralização através da atuação das forças políticas cristalizadas nos territórios. Tais argumentos a apresenta como uma estratégia para a ampliação da democracia e para o alcance da eficácia das ações propostas no plano.

Tomando como referência as reflexões realizadas por Cejudo (2008) acerca dos elementos discursivos que constituem as políticas públicas, é possível inferir que a centralidade exercida pela retórica participativa no âmbito do plano analisado também se orienta à constituição de um elemento discursivo para a persuasão e para o convencimento das populações das ASD quanto a relevância do combate à desertificação, haja vista que aprofunda a identificação do público alvo com o PAN-BRASIL, atribuindo um sentido social à sua execução.

Confluindo para essa compreensão sob outra perspectiva analítica, avalia-se que a participação pública, sobretudo, quando abarca os atores sociais locais, aproxima governos e sociedade, estabelecendo um novo padrão de relacionamento entre esses atores, a qual, propicia à exposição e a identificação das demandas coletivas, como também, aprimora a atuação das instituições governamentais, na medida em que as suas ações passam a ser direcionadas às necessidades mais urgentes.

Assim, mediante os diferentes benefícios em potencial atribuídos à participação pública no plano e no arcabouço teórico metodológico da participação pública e da governança ambiental, cabe destacar que a democratização se constitui como um processo, para o qual é necessário considerar os empecilhos a serem enfrentados quando do seu aprofundamento e que os seus impactos positivos são provocados em curto, médio e longo prazo. Logo, o seu discurso deve ser desassociado do imediatismo.

Nesse interim, a análise realizada também permitiu identificar indícios de limitações a serem confrontadas para a prática da participação pública, os quais são abordados através da explicitação do contexto histórico de políticas públicas centralizadas nas regiões das ASD, do reconhecimento da necessidade de formação do capital social para ação cidadã e da apresentação da concertação social como estratégia para o envolvimento e participação das populações locais no PAN-BRASIL.

De acordo com o documento, compõe o conjunto de princípios que fundamentam o PAN:

“O **princípio da concertação**, que envolve a participação das pessoas na tomada de decisões, desde o nível local, sendo expresso por diversas formas de entendimento, tais como: a concertação interna da própria comunidade local que a capacita a trabalhar suas próprias decisões, a organizar ações, a manejar suas terras e a resolver conflitos entre seus membros; a concertação entre as comunidades, que se faz necessária quando elas pertencem à mesma bacia hidrográfica ou usam o mesmo espaço ou as mesmas fontes de recursos; a concertação entre as comunidades locais e regionais e instituições nacionais, cuja concretização deve ser organizada pelo Governo; e a concertação entre organizações de desenvolvimento e assistência (serviços técnicos governamentais, ONGs etc.), cuja deflagração contribui para evitar a ocorrência de contradições entre os programas, otimizando o uso de facilitadores e os efeitos do suporte por eles oferecidos;” (BRASIL, 2005, p. 6)

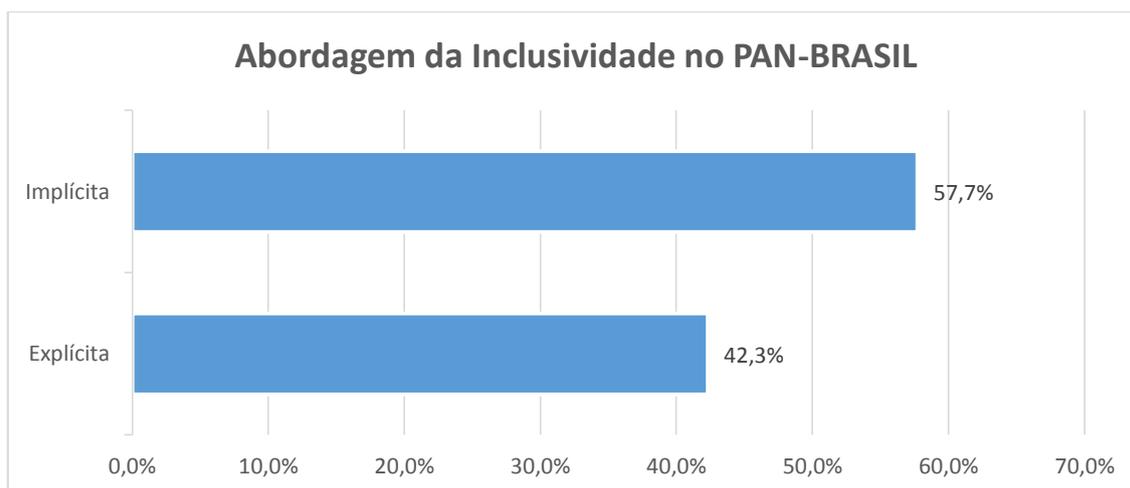
No contexto em destaque, a concertação social se constitui como um processo amplo que envolve os diferentes grupos de atores e instituições participantes do PAN-BRASIL, com o intuito de prepará-los para o conjunto de processos e procedimentos que se efetivam para as tomadas de decisão nas arenas participativas, a exemplo da explicitação de posicionamentos, mediação de conflitos, negociação de demandas e estabelecimento de consensos.

Compreende-se que o envolvimento e a preparação desses atores, sobretudo, da sociedade civil, é imprescindível para gerar sinergias orientadas à cidadania ativa e à contraposição à cultura da desresponsabilização para as questões que afetam o meio ambiente, fomentando a corresponsabilidade e a participação pública após o encerramento da etapa de elaboração do plano,

Também se avalia que a interação entre os diferentes grupos de atores sociais favorece a interlocução de crenças, posicionamentos e anseios individuais, o que pode favorecer a construção de uma identidade coletiva orientada à sustentabilidade das regiões semiáridas, na medida em que, em meio a esse processo, o combate à desertificação ganha um significado social.

Relaciona-se com o contexto já debatido, o conjunto de argumentos que fundamentam a abordagem do princípio **inclusividade**, o qual foi correspondido a 15,7% das codificações realizadas. Dentre essas, 57,7% foram referentes à abordagens implícitas e 42,3% explícitas (figura 10).

Figura 10: Abordagem da inclusividade no PAN-BRASIL.



Fonte: Autor da pesquisa.

A partir da análise das unidades de registro e de contexto relativas ao princípio da inclusividade no PAN-BRASIL, verificou-se que o seu discurso está fortemente vinculado à promoção da participação pública, atribuindo-lhe uma dimensão qualitativa na medida em que fornece argumentos para o fortalecimento da premissa de “ampla participação pública”, a exemplo dos contextos em que descreve a diversidade de atores sociais participantes das diferentes etapas do plano.

Nos trechos em que esses princípios são tratados de forma conjunta, a abordagem da participação pública protagoniza o discurso em detrimento da inclusividade, justificando, desse modo, a predominância de citações implícitas na codificação realizada.

No que tange às suas unidades de contexto, destaca-se que a inclusividade é abordada nas diferentes etapas e processos que constituem o PAN-BRASIL, tal como a sua elaboração, definição de ações e implementação, sob o argumento de que o combate à desertificação é um dever de todos, que visa enfrentar as desigualdades e promover a democracia, com vistas ao estabelecimento de oportunidades equitativas, “sem os preconceitos de geração, gênero, raça e etnia” (BRASIL 2005, p. 83).

Ao serem apresentadas as distintas fases do plano, é aprofundada a noção de inclusividade na medida em que é considerada a participação de atores sociais tradicionalmente despriorizados e/ou marginalizados à ação cidadã

democrática. Reporta-se como exemplo a menção a mulheres e jovens no delineamento de estratégias para o desenvolvimento das ASD; a promoção da igualdade de gênero e entre as diferentes faixas etárias no acesso à educação e aos seus recursos didáticos; a efetivação de processos educativos apropriados ao resgate e manutenção de conhecimentos que identificam os povos tradicionais (tais como: quilombolas, povos indígenas, assentados, acampados e populações rurais) e a incorporação da gama de grupos sociais das ASD na avaliação e monitoramento do PAN-BRASIL.

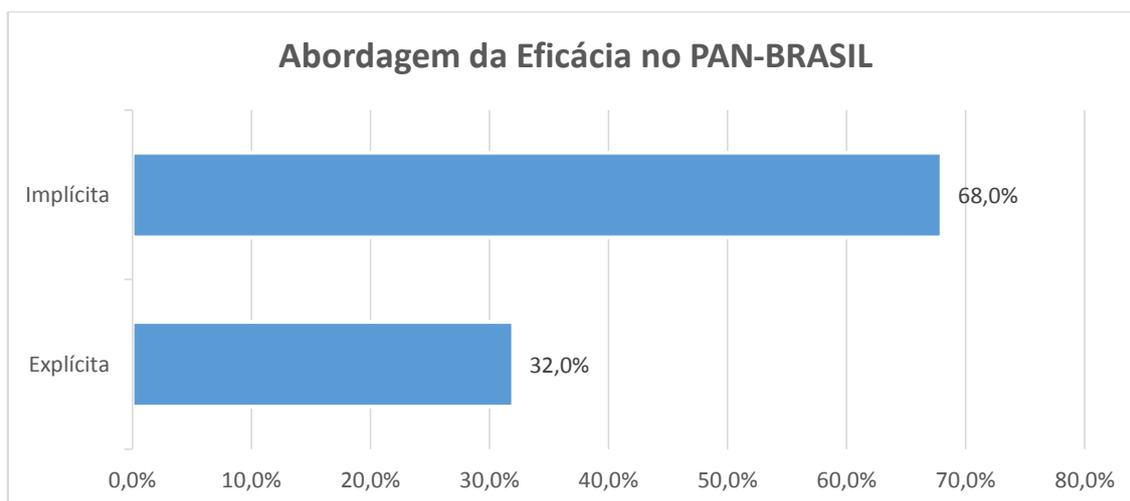
Diante do exposto, compreende-se que a abordagem da inclusividade no plano em foco objetiva fortalecer os argumentos que o indica como uma política pública participativa e que o insere como um instrumento para o aprimoramento da democracia nos territórios das ASD. Nesse sentido, vai ao encontro desse propósito na medida em que envolve a diversidade de atores sociais presentes no semiárido brasileiro, conferindo-lhes legitimidade e voz nas tomadas de decisão.

Concomitantemente, ao considerar os atores sociais que tem protagonizado a história do semiárido brasileiro distantes dos centros de poder político e social, formaliza-se o seu reconhecimento pelo Estado, conferindo uma dimensão prática ao *status* de “cidadão” que lhes é atribuído pela constituição Federal vigente, o que se configura como estratégia para a superação da marginalização histórica alimentada pela associação das políticas centralizadas aos cenários sociais controlados pelas oligarquias familiares e sociais.

Entretanto, para que a inclusividade transponha a dimensão da teorização na elaboração do plano, configurando-se numa realidade nas decisões e nos impactos provocados pela implementação do PAN-BRASIL, considera-se relevante a criação de ambientes (arenas sociais) equitativos, nos quais a diversidade de atores sociais sintam-se integrados, participantes e empoderados.

Em se tratando da **eficácia**, princípio correspondente 15,1% das unidades de registro, verificou-se que a sua abordagem foi predominantemente implícita (68%) em detrimento da explícita (32%), conforme pode ser analisado na figura 11:

Figura 11: Abordagem da Eficácia no PAN-BRASIL.



Fonte: Autor da pesquisa.

A retórica presente no documento do PAN-BRASIL, o princípio da eficácia é apresentado de forma associada ao conceito de participação pública, sendo argumento que o engajamento das coletividades amplifica na potencialidade de alcance dos resultados almejados ao passo em que colabora para a melhoria da gestão e para o embargo da corrupção nas diferentes instancias envolvidas na implementação do plano.

Como reflexo da associação dos princípios supracitados (eficácia e participação pública), identificou-se que a retórica da participação pública foi prevalente em relação à eficácia, confluindo para a predominância da abordagem implícita (68%), semelhantemente ao que foi verificado quando debatida a inclusividade.

Outro fator a ser considerado se refere à predominância da construção de discursos que remetem à eficácia nas unidades de contexto, relacionando as ações do PAN-BRASIL ao alcance de objetivos através da apresentação dos benefícios em potencial (que as legitimam) e da atribuição de significados sociais. Desse modo, os elementos do discurso que corroboram para a legitimação das ações são inseridos sob o argumento implícito da eficácia.

Como forma de ilustrar essa perspectiva, podem-se mencionar as ações atribuídas ao Conselho Nacional de Combate à Desertificação, cuja legitimação é aportada pelo benefício em potencial de “garantir o alcance dos objetivos

propostos pelo PAN-BRASIL” (BRASIL, 2005, p. 165), o qual pressupõe a atuação eficaz dessa instância, construindo um significado social a sua operacionalização.

Semelhantemente, é adotada essa estratégia para a explanação das ações relacionadas à melhoria dos planos de gestão de florestas e a capacitação do corpo técnico atuante na sua fiscalização; elaboração de indicadores para o monitoramento e avaliação do plano; incentivo à adoção de tecnologias para reúso da água; apoio à formação de associações de catadores de materiais recicláveis; e aplicação de medidas disciplinares à poluidores de corpos hídricos.

Convém destacar que no detalhamento de algumas ações citadas é feito o uso do termo “eficácia” ou das suas derivações como forma de adjetivar as suas atividades ou de reforçar a importância da sua operacionalização, tal como quando realizado o emprego da expressão “gestão eficaz”.

Assim, compreende-se de que no contexto do PAN-BRASIL a eficácia se insere como um relevante plano de fundo para a legitimação do objetivo de combater a desertificação e das ações que se orientam a esse propósito, a qual é elucidada à medida que é abordada como o elo entre as ações propostas e a mobilização social para o alcance dos seus objetivos.

Endossando as impressões relatadas, Sano e Montenegro Filho (2013) avaliam que a eficácia tem sido incorporada às políticas públicas mediante a ampliação da necessidade de tornar público e evidente o alcance dos resultados obtidos com a ação pública, o que a associa também as concepções de transparência e *accountability*.

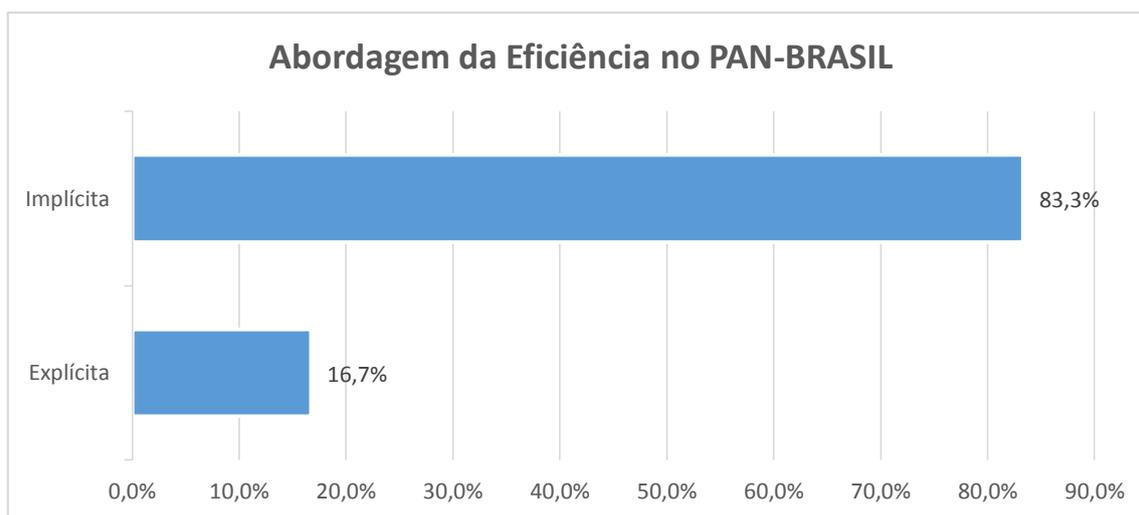
Cabe a ressalva que no documento analisado também são assumidas limitações em potencial para o bom desempenho da eficácia, a exemplo da inviabilidade de pôr em prática as ações planejadas em um curto período de tempo, das fragilidades institucionais nas ASD, da imprescindibilidade da contínua reformulação do plano e da necessidade de empenho pela sua efetivação.

Dentre as restrições apontadas no plano, faz-se destaque a premência de fortalecimento das instituições que atuam no nível local, uma vez que as

fragilidades existentes podem representar grandes empecilhos para a promoção da boa governança.

A partir da identificação e da quantificação das unidades de registro, foi possível identificar que 11% das codificações realizadas no documento do PAN-BRASIL referiram-se ao princípio da **eficiência**. Dentre essas 83,3% corresponderam a abordagens implícitas e 16,7% explícitas (figura 12).

Figura 12: Abordagem da Eficiência no PAN-BRASIL.



Fonte: Autor da pesquisa.

Sendo a eficiência uma medida normativa fundamentada na relação entre custos e benefícios no uso de recursos, avalia-se pertinente destacar que foram considerados “recursos” todo o conjunto de aspectos e elementos materiais ou imateriais que estejam em demanda ou que possam ser incorporados de forma direta ou indireta às práticas sociais, seguindo a concepção apresentada por Venturi (2006) ao analisar a etimologia do conceito de recursos naturais.

No tocante a incorporação desse princípio ao PAN-BRASIL, acredita-se que a predominância de abordagens implícitas esteja relacionada com a difusão da concepção de eficiência entre as propostas de políticas públicas apresentadas no plano, haja vista que lhe conferem um caráter operacional (prático), sem que seja mencionado explicitamente o conceito ou o termo que o denomina.

Um exemplo eloquente dessa tratativa pode ser verificado nas ações relacionadas à gestão dos recursos hídricos, as quais, fundamentadas na Lei nº

9.433/97 que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos-PNRH, instituem instrumentos que objetivam à otimização do uso dos recursos naturais, humanos e econômicos que se inserem no gerenciamento das águas do semiárido brasileiro.

Dentre esses instrumentos, pode-se destacar a elaboração de planos de gestão de recursos hídricos, a outorga do uso da água, a cobrança pelo uso da água, a formação de um sistema de informações sobre os recursos hídricos do semiárido e a formação de conselhos estaduais de recursos hídricos, cujas retóricas que sustentam a sua proposição pressupõe que a efetivação vai ao encontro do uso eficiente da água.

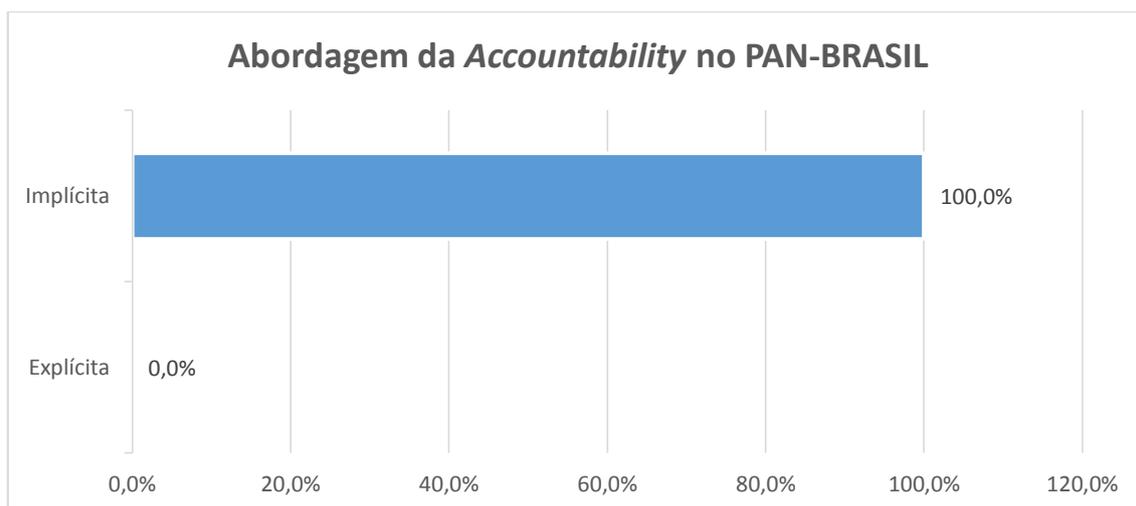
Nesse sentido, semelhantemente ao que foi relatado quando da análise da eficácia, avalia-se que a eficiência nesses contextos constitui um elo entre as ações propostas e a concretização dos objetivos e benefícios almejados, inserindo-se como um plano de fundo, implícito, sutil e parcialmente invisível, porém, potencialmente legitimador das ações propostas.

Seguindo o mesmo parâmetro de abordagem, no qual a concepção do princípio em foco está implícita, porém fazendo uso do termo “eficácia” e das suas derivações enquanto adjetivo, pode-se verificar que as propostas associadas ao setor energético objetivam incentivar a adoção de estratégias, técnicas e de tecnologias orientadas à eficiência energética e que acarretem baixo custo econômico de aquisição, visando torna-las acessível às populações que residem em áreas afastadas.

Desse modo, compreende-se que no discurso apresentado no PAN-BRASIL, a concepção de eficiência também se relaciona com os fins sociais, indo ao encontro do que Sano e Montenegro Filho (2013) compreendem ser uma tendência no âmbito da administração pública: a associação da eficácia e da eficiência (sobretudo no campo da sua avaliação) à relevância das políticas públicas para o público alvo.

Em se tratando da **accountability**, a qual corresponde a 7,9% das unidades de registro identificadas nesse estudo, sua abordagem no PAN-BRASIL ocorreu de forma predominantemente implícita, representando 100% dos códigos aplicados a esse princípio (figura 13).

Figura 13: Abordagem da *Accountability* no PAN-BRASIL.



Fonte: Autor da pesquisa.

Avalia-se que a abordagem predominantemente implícita do princípio *accountability* nesse estudo seja reflexo de dois fatores: o primeiro relacionado ao aporte teórico a respeito da temática em nível nacional e o segundo a uma peculiaridade da abordagem dos princípios no PAN-BRASIL.

No que se refere ao aporte teórico nacional acerca da temática, Medeiros *et al.* (2013), afirma que ainda não há um termo na língua portuguesa passível de traduzir o conceito de *accountability*, o que tem confluído para o emprego de expressões análogas na literatura científica brasileira e em documentos secundários elaborados por instituições governamentais, tais como “responsabilização” e “prestação de contas”.

O segundo fator, cujas análises realizadas até esse ponto indicam ser uma característica da abordagem dos princípios da boa governança no plano, se refere inserção dos princípios nas premissas, ações e estratégias de gestão, o que possivelmente implica numa medida para operacionaliza-los.

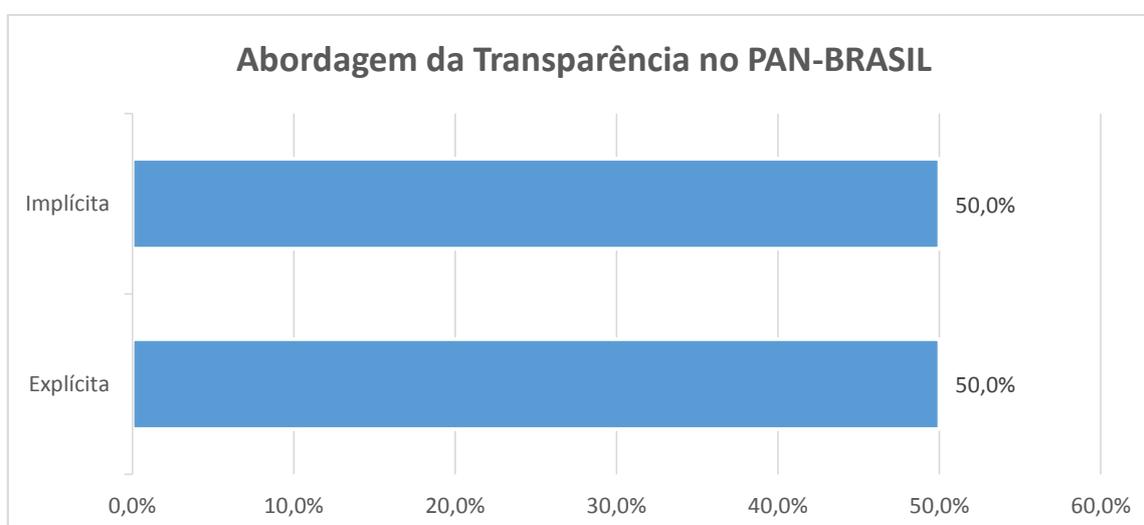
Nos contextos em que essa temática é abordada no plano, as unidades de contexto apresentam elementos que a associa à transparência pública e à retórica do combate à corrupção, ficando clara a necessidade da criação de mecanismos institucionais, políticos e normativos através dos quais os indivíduos públicos sejam responsabilizados pela apresentação dos resultados das ações governamentais para a sociedade.

Na mesma perspectiva, porém à luz da retórica da democratização, os mecanismos de prestação de contas também são abordados como canais através do qual o cidadão pode ter acesso aos gastos públicos, colaborando para o combate aos desperdícios de recursos públicos e à corrupção, argumentando-se que tais benefícios podem confluir para um Estado mais ágil e eficiente.

Na concepção de Filgueiras (2011), a incorporação da *accountability* na esfera pública representa uma estratégia para moralização e para a legitimação do Estado mediante a crescente exposição da delinquência do indivíduo público, o que justifica a construção do seu discurso associado ao combate à corrupção, ampliação da transparência e da democratização. Para o autor, compete ao Estado estabelecer limites entre o que público e o que é privado, sendo recomendada a criação de mecanismos através do qual a sociedade possa consultar as contas públicas e exercer o controle social.

Na análise do princípio da **transparência**, presente em 6,7% das unidades de registro identificadas, verificou-se que 50% das abordagens ocorreram de forma explícita e 50% implícita, conforme pode ser verificado na figura 14:

Figura 14: Abordagem da transparência no PAN-BRASIL.



Fonte: Autor da pesquisa.

Quando abordado de forma explícita, o discurso do princípio em destaque é associado à promoção da participação pública, entretanto, contrariando que foi

observado na abordagem conjunta da participação pública aos demais princípios da boa governança, no caso da transparência o seu conceito permanece aparente, visto que emerge como um adjetivo da abordagem participativa e como uma estratégia para a democratização dos diferentes processos e etapas do PAN-BRASIL.

Exemplificando as impressões relatadas, pode-se apontar a seguinte afirmação a respeito do processo de elaboração do PAN-BRASIL como um desses contextos em que a transparência é apontada como adjetivo qualificador da participação pública: “A participação desses atores foi ampla e transparente” (BRASIL, 2005, p.59). Semelhantemente, avalia-se o objetivo de promover a “descentralização, transparência e gestão compartilhada” (BRASIL, 2005, p.99) das políticas educacionais como uma das estratégias apresentadas no plano para a democratização.

Além de justificar a proporção de abordagens explícitas no PAN-BRASIL, avalia-se que a incidência e a forma (explícita) como a transparência é tratada no plano em questão seja um reflexo da evolução dos seus debates no âmbito da gestão pública e da relevância atribuída ao seu exercício nas últimas décadas.

Nesse sentido, ainda na década de 1990, ao debater o processo de redemocratização e de descentralização do Estado brasileiro, Lobo (1990) enfatizou que a associação da transparência à democratização e ao controle social apresentava uma importante relevância cidadã por favorecer a cooperação entre os atores da sociedade civil e auxiliar no redirecionamento do centro do poder que até então era exercido sob os fortes resquícios da centralização dos períodos autoritários.

Apontando para mudanças nesse cenário, avalia-se que a transparência está consolidada na contemporaneidade como sendo uma necessidade irrefutável ao exercício da ampla democracia, o que tem o incorporado o seu discurso às diferentes políticas públicas hodiernas. Entretanto, também se adverte para a necessidade do enxugamento das atribuições delegadas a esse princípio, uma vez que vem sendo apresentado como a resolução para todas as formas de problemas institucionais.

No tocante à abordagem implícita, cabe destacar que esteve associada aos papéis a serem exercidos pelos atores, instituições ou instancias envolvidas no processo de implementação do PAN-BRASIL, como também à gestão de políticas públicas temáticas, a exemplo do gerenciamento das águas do semiárido.

Nesses contextos, verificou-se que o uso da expressão “fluxo de informações” nas unidades de contexto sinalizaram a apresentação dos argumentos que fundamentam a necessidade da transparência, podendo-se destacar dentre esses: promover a difusão de conhecimentos acerca das ASD, dar suporte às tomadas de decisão e favorecer o monitoramento e avaliação da implementação do plano, do estágio e da qualidade das reservas de recursos naturais do semiárido e da evolução dos processos de desertificação.

A despeito de tais ações, convém evocar a reflexão de Lobo (1990) acerca do cenário dos anos 90, mas que ainda é pertinente na conjuntura atual. Para a autora, é necessário atentar que a transparência se configure na dimensão prática, pois, em caso contrário, os resultados a serem esperados se assemelham aos provocados por governos centralizados, visto que não se provoca a adesão social.

A análise do PAN-BRASIL permitiu identificar que não são apresentadas ou mensuradas as limitações em potencial para a promoção da transparência no documento do plano, entretanto, também não são detalhadas as estratégias, plataformas ou formas através das quais o fluxo de informações será operacionalizado para garantir o acesso dos diferentes atores sociais do semiárido.

Nesse sentido, nos trechos do documento em que a temática é abordada, a retórica utilizada é abstrata, sem que sejam definidas diretrizes claras a respeito desse quesito. Reporta-se como exemplo o detalhamento das ações do subsistema de monitoramento e avaliação dos impactos, no qual, fica claro que:

“O monitoramento dos impactos inclui a coleta, processamento e disseminação de informações sobre mudanças biofísicas, institucionais e comportamentais provocadas pelas ações de combate à desertificação, delineadas nos eixos temáticos. Como essas ações serão executadas por diferentes órgãos e ministérios, o subsistema terá caráter descentralizado...” (BRASIL, 2005, p. 157).

Considerando que no contexto brasileiro, a ausência do acesso igualitário às informações tem representado um dos principais embargos à promoção da justiça, da igualdade e da equidade nos processos que envolvem a democracia participativa, avalia-se ser necessária a revisão desse quesito, visando estabelecer diretrizes que garantam a democratização das informações relevantes nos processos de tomada de decisão.

Nesse viés, o acesso se configura como um aspecto estratégico para que as informações, que devem ser disponibilizadas em linguagem compreensível e objetiva, possam dar suporte à resolução dos conflitos, estabelecimento de consensos e tomadas de decisão compatíveis com a conjuntura das problemáticas tratadas e, ao mesmo tempo, com as demandas coletivas.

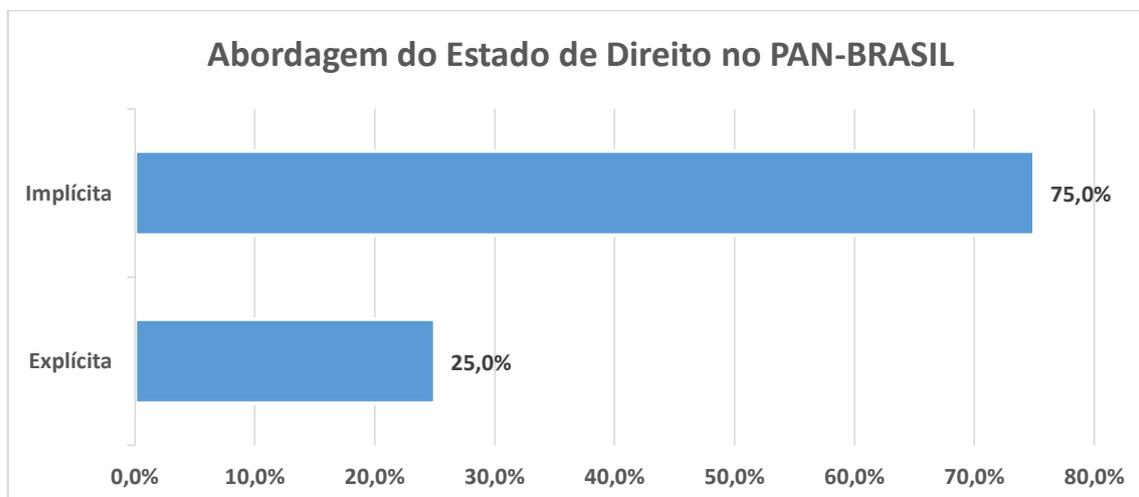
Sob outra perspectiva, a literatura científica é enfática em apontar que nos contextos nos quais as informações são inacessíveis ou disponibilizadas de forma a acarretar o acesso privilegiado de atores ou grupos sociais, viabiliza-se a manipulação dos atores mais vulneráveis, confluindo para o estabelecimento de consensos que atendem aos interesses daqueles que próximos ou pertencentes ao centro do poder. Logo, a premissa da democratização é banalizada.

Assim, ampliar a transparência nas questões relativas ao PAN-BRASIL se insere como uma estratégia para democratização, tanto quanto para a promoção da justiça ambiental, na medida em que o fluxo de informações colabora para o embasamento das concepções e para a organização das forças sociais envolvidas no processo.

Cabe destacar também que as fragilidades identificadas nesse quesito não se tratam de particularidades do PAN-BRASIL, uma vez que a literatura científica tem se confrontado com diferentes limitações relativas à transparência no tratamento dos problemas que inserem na política ambiental brasileira. Entretanto, partindo-se da concepção de que as soluções apresentadas devem ser adequadas para o cenário no qual se insere as ASD, avalia-se ser necessário considerar as assimetrias e particularidades locais no delineamento de estratégias eficazes.

No que tange ao princípio **Estado de direito**, verificou-se sua inserção em 6,6% das unidades de registro codificadas nesse estudo, das quais 75% referiram-se a abordagem implícita e 25% à explícita (figura 15).

Figura 15: Abordagem do Estado de direito no PAN-BRASIL.



Fonte: Autor da pesquisa

A reincidência da abordagem predominantemente implícita também nesse tópico (75%) fortalece os indícios de que a sua ocorrência no âmbito do PAN-BRASIL está vinculada à inserção dos princípios da boa governança nas ações propostas no plano, visto que, semelhantemente ao que se identificou na análise dos demais princípios, a incorporação da concepção de Estado de direito se dá preponderantemente na explicitação de premissas e de estratégias para a operacionalização das políticas públicas.

Nesse viés, quando orientada à apresentação de premissas e de argumentos, a retórica construída em torno do princípio Estado de direito apresenta elementos discursivos que objetivam tornar claro o aporte jurídico e legal que fundamenta o plano, como também, a relevância da adequação da legislação ambiental vigente para que a diversidade de atores sociais da ASD tenha acesso igualitário aos deveres e direitos cidadãos perante o Estado.

Assim, é relatado que o principal aporte legal do plano é o artigo 225 da Constituição Federal brasileira de 1988, a qual aprecia a igualdade do acesso ao Estado na medida em que formaliza a incorporação da participação pública e da descentralização na política ambiental brasileira, tendo sido esse compromisso

fortalecido no âmbito do combate à desertificação com a adesão do à CCD em 1997:

“O Brasil reafirmou seu compromisso democrático e comprometeu-se em criar, expandir e fortalecer instrumentos que garantam o pleno exercício dos direitos e deveres dos atores envolvidos no combate à desertificação e na mitigação dos efeitos da seca” (BRASIL, 2005, p.82).

A estrutura da retórica construída nas unidades de contexto torna evidente que o principal argumento para a instauração de um quadro legal que viabilize as ações do PAN-BRASIL está na necessidade do enfretamento das desigualdades sociais locais e das assimetrias geradas com a evolução do cenário de desertificação, sendo posto que a superação dessas disparidades é uma condição necessária para “a garantia de todos os brasileiros do status de cidadãos, homens e mulheres realmente iguais perante o Estado, os governos e a sociedade” (BRASIL, 2005, p. 82).

Mediante os argumentos apresentados no plano nesse ponto do debate, avalia-se que Estado de direito representa um princípio imprescindível para garantir o acesso dos diferentes grupos sociais aos serviços oferecidos pelo Estado através da implementação do PAN-BRASIL, visto que as desigualdades são tratadas como um embargo em potencial e que podem comprometer esse objetivo, como também a democratização dos resultados mensurados com a implementação do plano.

Do mesmo modo, compreende-se que tais assimetrias podem comprometer o potencial atribuído ao engajamento social nos diferentes processos concernentes a execução do plano, uma vez que incidem na interação e nas relações sociais que se efetivam nas arenas participativas, o que reforça a veemência dos argumentos que apresentam o enfrentamento das disparidades como uma ação prioritária.

Colaborando com o debate, Vieira (2008) afirma ainda que as desigualdades comprometem o Estado de direito, pois os grupos sociais vulneráveis passam a serem invisíveis perante o Estado, os atores detentores do poder tornam-se imunes às leis e indivíduos que desafiam o sistema, considerados “subversivos”.

No âmbito das ações propostas no PAN-BRASIL, o Estado de direito é abordado nas políticas públicas relacionadas à seguridade social, gestão de recursos hídricos, manejo de recursos florestais e gestão do plano, sendo enfatizada a necessidade de revisão das legislações pertinentes à essas temáticas com vistas à compatibiliza-las com as características das ASD, ampliar o rigor legal, favorecer a reformulação da estrutura político-institucional dos governos e garantir o acesso das populações aos serviços ofertados.

Nesse contexto, compreende-se que as adequações legais denotadas são de fundamental importância para a mediação da relação estabelecida entre as populações das ASD e a manutenção da qualidade ambiental local, haja vista que a intervenção antrópica desprovida do cuidado e da observância para com as características ecológicas locais tem se configurado como o principal fator para o agravamento da desertificação.

Assim, na medida em que se aprimoram os mecanismos jurídico-legais que se inserem na interface da relação entre os indivíduos e o ambiente, são expandidos os limites e a responsabilização pelas modificações ambientais geradas, as quais, expõem ao risco todos os indivíduos que estão inseridos na sociedade.

Para Santin e Corte (2013) o Estado de direito tem sido amplamente debatido no intuito estabelecer um novo modelo de dimensões jurídicas e administrativas capaz de fortalecer a tutela do meio ambiente de forma sustentável, participativa e solidária, visando. Para as autoras, há uma clara evolução no que tange a incorporação de mecanismos jurídico-legais a legislação ambiental, os quais têm endossado a proteção das fontes de recursos naturais e o exercício da cidadania ambiental.

A partir da análise realizada nesse tópico é possível apontar que todos os princípios da boa governança considerados nos estudos estão inseridos no documento que formaliza o PAN-BRASIL, sinalizando que a governança ambiental além de apresentar-se de forma implícita no plano, se orienta à perspectiva da boa governança.

Também se compreende que, dentre os princípios avaliados, a participação pública exerce centralidade no tratamento da temática, visto que

está inserida em maior incidência, é predominantemente abordada de forma explícita e se inter-relaciona com o discurso construído em torno dos demais princípios.

Considerando que o combate à desertificação é estabelecido a partir de uma política multinível e que a abrangência da área de estudo delimitada nessa pesquisa é o âmbito estadual, considerou-se relevante analisar os seguintes aspectos:

- A governança ambiental também está inserida no Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas do Estado da Paraíba - PAE-PB?
- Se inserida na política citada, como se caracteriza?
- Os princípios inseridos no PAE-PB o aproxima da concepção de boa governança?

Assim, no tópico 4.2 esses quesitos serão analisados no âmbito do PAE-PB, com vistas a compreender as características da governança ambiental construída em torno da política de combate à desertificação do Estado da Paraíba.

4.1.2 Governança Ambiental no âmbito do PAE-PB

Com o intuito de compreender a forma pela qual a governança ambiental está inserida no PAE-PB, identificar as suas características e os argumentos que fundamentam a sua retórica, inicialmente, realizou-se uma análise do uso do termo “governança” ou “governança ambiental” no documento que formaliza essa política pública. Entretanto, a partir da leitura e da utilização de ferramentas de busca textual foi possível verificar que as terminologias enfatizadas **não compõem** a redação do seu texto.

Assim, semelhantemente ao que foi realizado quando da análise do PAN-BRASIL, considerou-se que a abstenção ao uso das expressões mencionadas indica que não há uma proposta clara e explícita de governança ambiental na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba, todavia não implica na incoerência da sua incorporação aos argumentos, ações e estrutura institucional planejada para a execução do PAE-PB.

Desse modo, passou-se então a considerar a viabilidade de identificação dos seus elementos fundamentais, uma vez que sinalizam para a sua dimensão implícita e a respectiva avaliação dos argumentos contidos na sua retórica. Para tanto, tomou-se como referência Dallabrida (2011), o qual defende que a participação pública e a descentralização do Estado são os elementos fundamentais da governança.

a) Participação Pública

No que tange ao elemento participação pública, verificou-se que o PAE-PB propõe uma política pública participativa cuja retórica está fundamentada nos seguintes argumentos: ênfase na unilateralidade e centralidade de ações governamentais precedentes relacionadas ao combate à desertificação; afirmação da participação pública como uma diretriz internacional; discurso do processo participativo de elaboração do plano; defesa da participação pública nos processos que envolvem a execução do PAE-PB.

Ao fazer referência às ações governamentais de pré-existentes de caráter centralizador e unilateral, argumenta-se que a estrutura político-institucional adotada para a implementação dessas políticas públicas não apenas desconsideravam a possibilidade da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão relativos ao combate à desertificação, como também a embargava, ficando implícito que as decisões eram tomadas em um modelo de gestão *top down*.

Essas ações, que visavam atenuar o contexto de carência e disparidade social instaurado com os períodos de estiagem no semiárido paraibano, evocavam providências emergenciais protagonizadas pelos governos federais e estaduais e se configuravam nas escalas locais através da atuação das oligarquias locais:

“Promessas de solução para os problemas do semiárido paraibano, têm desconsiderado a população como protagonista do espaço geográfico... não aparece nas fórmulas de intervenção das políticas públicas. À sociedade tem sido negado os papéis de objeto de estudo e objeto de ação e mudança.” (PARAIBA, 2011, p.92).

“O homem do campo, inseguro, cheio de incertezas, se vê mais e mais dependente do assistencialismo/clientelismo... O grande problema, muitas vezes, está na exploração que dela fazem os pequenos, porém dominantes “grupos políticos” locais que deixam grande parte da

população em estado de subjuntivo e carência.” (PARAIBA, 2011, p.79).

Fica claro na retórica do documento analisado que esse contexto de vulnerabilidade socioambiental, associado à repressão da participação das populações locais ainda se configura como uma realidade hodierna no semiárido paraibano, propiciado a manutenção do poderio das forças políticas tradicionais, como também, a promoção de políticas públicas incipientes frente à promoção do desenvolvimento e a superação das disparidades locais, indo de encontro, desse modo, aos princípios democráticos e ao paradigma da sustentabilidade.

É interessante destacar que desde os anos de 1990, a estrutura político-institucional centralizada e autoritária do Estado passou a ser questionada e deslegitimada mediante a sua ineficácia para o atendimento das demandas sociais.

Entretanto, a retórica utilizada no plano deixa claro que se trata de uma conjuntura ainda em transformação nos dias atuais, a qual também é descrita por Mancal *et al.* (2016), ao afirmar que o modelo de gestão centralizado e o empenho de ações imediatistas destinadas à resolução dos problemas enfrentados nos períodos de estiagem, desprestigia as ações que em longo prazo culminariam na formação do capital social e de iniciativas produtivas endógenas, capazes de alavancar o desenvolvimento compatível com as características e peculiaridades do nordeste brasileiro.

Ainda nesse contexto, é abordado que a participação pública constitui-se uma premissa na política brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que outras ações relacionadas a essa conjuntura, a exemplo do Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE, já assumiam sua retórica desde então. Entretanto, o PAE-PB é apresentado como inovador nesse quesito por articular “novos dispositivos do campo das políticas públicas em atuação com o tema e problemas reatualizados” (PARAIBA, 2011, p.91).

O segundo argumento presente no PAE-PB refere-se à consideração da participação pública como uma diretriz internacional para o combate à desertificação. Para tanto, é construída uma retórica de vinculação à CCD e ao PAN-BRASIL, enfatizando que os princípios adotados no plano se fundamentam

nas suas diretrizes e recomendações. Nesse contexto, a abordagem participativa é colocada em destaque:

“Finalmente a CCD recomendou para o combate à desertificação o envolvimento integral das políticas públicas de desenvolvimento sustentável das áreas afetadas, com a participação direta das partes diretamente afetadas e envolvidas” (PARAIBA, 2011; p.84).

A respeito desse quesito, cabe destacar que a participação pública se consolidou como diretriz no combate à desertificação antes mesmo da criação da CCD, uma vez que foi definida como uma dentre as 6 áreas dos programas relacionados aos “ecossistemas frágeis” no capítulo 12 da Agenda 21 global, elaborada durante a Eco 92.

Posteriormente, a participação pública foi incorporada a todos os documentos e diretrizes associadas ao enfrentamento dessa problemática, a exemplo do texto final da CCD de 1994, do PAN-BRASIL de 2005 e dos Planos de Ação Estadual brasileiros.

Compreendendo que a “retórica participativa” apresentada no PAE-PB se desdobra sobre as diferentes políticas e programas que o compõe, remete-se a Bursztyn e Chacon (2011), os quais acreditam haver uma mudança na postura dos governos e das políticas públicas efetivadas no semiárido, indicando a abertura de espaço para a participação da sociedade em iniciativas locais. Entretanto, os autores enfatizam a necessidade de uma mudança na cultura política local, ainda marcada pelo clientelismo e paternalismo, uma vez que o engajamento das coletividades nas oportunidades de participação ainda é incipiente, mais formal que substantivo.

Nesse sentido, a afirmação de Bursztyn e Chacon (2011) é confirmada no PAE-PB ao ser destacado que a participação da sociedade nas políticas públicas do semiárido paraibano ainda é um processo em evolução, mas que enfrenta importantes obstáculos quanto à representação, especialmente no que se refere ao envolvimento das entidades rurais e organizações não governamentais.

Assim, um caminho frente à mudança desse cenário é apontado com a exposição do terceiro argumento, o qual se diz respeito ao processo participativo de elaboração das propostas e estratégias para a execução do PAE-PB. Nesse quesito, é enfatizado que a abordagem participativa objetivou dar voz às

populações que vivenciam os problemas do semiárido através da realização de oficinas; permitindo a avaliação de ações em curso; captação de demandas locais e o compartilhamento de saberes que colaboram para a formação de uma identidade coletiva alinhada à promoção do desenvolvimento sustentável:

“Os termos da convocação nacional foram continuados na produção estadual do PAE-PB, onde a população foi ouvida quanto aos problemas vivenciados, às ações em curso consideradas nas eficácias e deficiências, e às ações sugeridas, em oficinas participativas. Através das diversas representações transitaram experiências, saberes, obrigações e responsabilidades segundo as diretrizes reunidas de política ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável, com participação e controle social.” (PARAIBA, 2011, p. xvi).

Mediante as circunstâncias discorridas, avalia-se que a realização das oficinas participativas representou um importante evento na experiência democrática da população do semiárido paraibano por propiciar representação, interação, exposição das percepções e crenças, como também a negociação das demandas dos diferentes atores locais para o estabelecimento de consensos.

Segundo Jacobi *et al.* (2006), em contextos como esses é oportunizada a aprendizagem social, ou seja, a aprendizagem que se dá a partir do processo dialógico de compartilhamento de experiências, a qual é uma importante ferramenta para o fortalecimento de instâncias decisórias e para o empoderamento das coletividades, favorecendo as práticas socioambientais colaborativas e abrindo espaço para a construção de uma nova cultura de diálogo e participação plural.

Nesse sentido, é relatada a realização de 6 eventos para a negociação e captação de propostas provenientes da sociedade, como também para o debate de eixos temáticos e dos eixos de concentração do PAE-PB, sendo esses: 2 reuniões realizadas no ano 2000 e 2001 nas cidades de Bananeiras e Monteiro, respectivamente; 1 Encontro Estadual de Combate à Desertificação; e 3 oficinas participativas no ano de 2010, as quais se deram na cidade de Campina Grande, Monteiro e Patos, entretanto, não é esclarecido no documento qual a distinção na abordagem realizada nessas oportunidades.

Em se tratando da participação pública ser uma diretriz para a execução do PAE-PB, identificou-se que a retórica realizada no documento torna explícito

que esse elemento representa uma premissa e uma estratégia para a gestão do plano, das suas políticas públicas.

Nesse sentido, ao fazer referência à abordagem participativa enquanto uma premissa do PAE-PB, é destacado a relação entre o agravamento dos processos de desertificação e a evolução de disparidades socioeconômicas nas regiões semiáridas compõe um cenário cuja complexidade preconiza uma abordagem interdisciplinar para o delineamento de estratégias de enfrentamento.

Assim, as políticas públicas “deveriam ser implantadas com a participação das populações atingidas” (PARAIBA, 2011, p.93), com vistas a congregar as diferentes percepções, experiências e especialidades na definição das suas ações.

Compreendendo que os problemas ambientais se constituem a partir de materialidades, racionalidades e escalas temporais discrepantes, Leef (2011), defende que a reintegração de saberes científico e não científico que se constituem com a interdisciplinaridade se faz necessária para a construção de uma racionalidade movida por um saber ambiental. Para o autor, esse saber gerado se inscreve nas relações de poder e de apropriação da natureza, propiciando a transformação de paradigmas estabelecidos, fomentando a luta pela autonomia cultural, pela posse coletiva e autogestão de recursos naturais, pela satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida comunidades.

Nesse contexto, a premissa delimitada no PAE-PB se articula com as transformações apresentadas por Leef (2011) na medida em que a participação pública é inserida como uma estratégia para a execução do plano, ou seja, em uma perspectiva operacional. Para tanto, é proposta a criação de um comitê gestor composto por diferentes atores governamentais, econômicos e da sociedade civil, como também a instauração de fórum permanente sobre a desertificação, no qual, a representação e participação da sociedade ocorram de forma direta.

Compreende-se que a abertura dessas instâncias participativas representa um importante elemento para o exercício das práticas democráticas

no semiárido paraibano, entretanto, mediante a conjuntura política e social já discutida nesse estudo, reitera-se a necessidade de assegurar a interatividade, oportunidade igualitária de fala, acesso a informações, liberdade para a explicitação das percepções, crenças e intensões eminentes dos múltiplos atores sociais no que se refere ao combate à desertificação, pois a mera incorporação da sociedade nas esferas de decisão não garante sua efetiva participação ou a definição de políticas públicas representativas dos seus anseios.

Em contraponto, garantidas essas condições, ampliam-se as possibilidades de engajamento coletivo, da aprendizagem social e da reorientação das percepções equivocadas a respeito do semiárido, sendo estes fatores primordiais perante o objetivo de fomentar a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável, uma vez que, conforme afirma Barbosa, Silva e Fernandes (2011), há um estigma depreciativo sobre essa região que circunscreve a valorização das suas potencialidades e legitima a exploração predatória dos seus recursos naturais. Desse modo, promover o engajamento coletivo em favor da sustentabilidade da Caatinga perpassa pela mudança de percepção em relação à mesma, pois, não se defende aquilo que não se valoriza.

b) Descentralização

Em se tratando do segundo elemento apresentado por Dallabrida (2011) como essencial à governança: a descentralização, constatou-se à proposição de uma política pública descentralizada em diferentes tópicos do documento analisado, sendo essa abordada como uma premissa para a participação pública, como impacto de ações elaboradas pelo plano e enquanto estratégia para a gestão do PAE-PB e em algumas políticas que o compõe.

Quando tratada enquanto premissa, o discurso construído em torno da descentralização está vinculado às bases do modelo de gestão do PAE-PB, reforçando a retórica da participação pública e pondo em destaque a incorporação dos atores sociais locais mais relevantes ao combate à desertificação nos processos de tomada de decisão.

É descrito no plano, que esses atores (mais relevantes) são aqueles afetados pela desertificação no território paraibano e os que efetivam ações

potencialmente modificadoras do meio ambiente, os quais são estratégicos para estabelecer um modelo de gestão “de baixo para cima”, assim como recomenda a CCD.

Conforme analisa Dowbour (1994), em comparação ao modelo de gestão centralizado, essa forma moderna de promover ação pública vai ao encontro do uso mais racional e mais eficiente dos múltiplos recursos de um país, pois, ao incorporar a sociedade nos processos de decisão, são promovidas políticas públicas mais alinhadas aos reais problemas vivenciados nas localidades.

Assim, é possível que a ação governamental se direcione de forma mais eficaz às necessidades mais urgentes das populações, sobretudo, das que estão em maior vulnerabilidade socioeconômica, por abrir espaço nas esferas públicas para a compreensão das suas demandas.

Ao apontar a descentralização enquanto impacto nas ações planejadas no PAE-PB, destaca-se a criação de instrumentos legais e políticos que aprimorem a gestão ambiental em nível local e que intensifiquem o controle social. Para tanto, é proposta a criação de um núcleo articulador e a elaboração de legislação que legitime a atribuição de responsabilidades aos órgãos ambientais regionais e municipais, conforme pode ser verificado na seguinte ação:

“Incentivo à criação de um núcleo articulador entre as diversas instituições participantes para a criação de legislações municipais que permitam a descentralização da política ambiental, transferindo para as instancias municipais o gerenciamento, a fiscalização (Curadoria do Meio Ambiente) e o controle das políticas públicas para o meio ambiente” (PARAIBA, 2011, p. 116).

Mediante a retórica da “transferência de atribuições” na citação apresentada, convém levantar o debate realizado por Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), a respeito do equívoco da tratativa da descentralização como uma transferência de responsabilidades. Para os autores, o que ocorre é um compartilhamento da gestão, das responsabilidades e da autonomia com os estados ou municípios, ou seja, não desresponsabiliza as instâncias superiores.

Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), ainda advertem que esse é um aspecto que precisa ser melhor esclarecido na política ambiental brasileira, pois o repasse de atribuições, associado à incapacidade das escalas inferiores em

recepta-las, tem obstaculizado a atuação do Estado em nível local, despertado nas populações a percepção de que este é inoperante.

Ainda no mesmo contexto, é defendida a necessidade de fortalecimento de órgãos federais e estaduais de meio ambiente, com ênfase à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos-SEMARTH, para a capacitação das instituições que estão inseridas nas diferentes dimensões do território paraibano, reiterando a intencionalidade de promover a “descentralização das ações de órgãos ambientais” (PARAIBA, 2011, p. 116).

Nesse contexto, compreende-se que inserir a capacitação de órgãos ambientais locais nas ações planejadas no PAE-PB corresponde à uma medida assertiva, uma vez que a ausência de preparo dos recursos humanos nas instancias ambientais locais tem representado um dos principais entraves para o seu funcionamento.

Quando a descentralização se consolida nesse contexto, intensificam-se as responsabilidades em instituições fragilizadas, comprometendo a qualidade da sua atuação, a capacidade de envolvimento da sociedade e da aproximação entre estado e sociedade, obstaculizando a pretendida democratização das decisões.

Através desse estudo foi possível verificar também que a descentralização é abordada como uma estratégia para a gestão do PAE-PB e das políticas públicas que o compõe, sendo proposta a criação de instâncias consultivas e deliberativas atuantes em diferentes escalas espaciais.

Nesse sentido, além do comitê gestor estadual e do fórum permanente já discutidos anteriormente, é prevista a formação de Comitês microrregionais de combate à desertificação, Comitês de gestão de bacias hidrográficas e de conselhos municipais de meio ambiente, sendo todas essas instituições operacionalizadas a partir da participação de diferentes grupos sociais do semiárido paraibano.

Compreende-se que a estrutura institucional proposta para a execução do PAE-PB, associada às demais instancias participativas atuantes na gestão das políticas apresentadas no plano, configuram a formação de um sistema de

gestão ambiental em rede, a qual possui uma funcionalidade dependente da efetiva interação e cooperação entre as instancias (nós) que a compõe, razão pela qual, põe-se destaque outra vez a necessidade de superação dos laços ainda mantidos com a cultura política paternalista e clientelista, com vistas à proposição de ações que expressem de forma fidedigna os interesses e necessidades das coletividades.

Sob outra ótica, se comprometidas politicamente com a democratização, essas modalidades descentralizadas de arranjo institucional proporcionam a articulação dos interesses e o exercício o poder pelos múltiplos atores que formam a sociedade, podendo fortalecer a legitimidade do espaço público, a repartição do poder entre atores, a gestão das interações e interdependências, culminando em sistemas de regulação e mecanismos de coordenação eficientes.

Mediante a conjuntura apresentada e ao aporte teórico fundamentador desse estudo, os quais apontam para a inserção da descentralização e da participação pública nas premissas, nas ações e na estrutura de gestão do PAE-PB, é possível inferir que o plano analisado contempla de forma implícita uma proposta de governança ambiental para o combate à desertificação no Estado da Paraíba.

Assim, considerando os questionamentos que fomentaram a realização desse estudo, o tópico seguinte (4.2.1) objetiva responder a seguinte indagação: de que modo a governança ambiental apresentada no PAE-PB se relaciona com a concepção de boa governança?

4.1.2.1 Governança Ambiental e a boa governança no PAE-PB

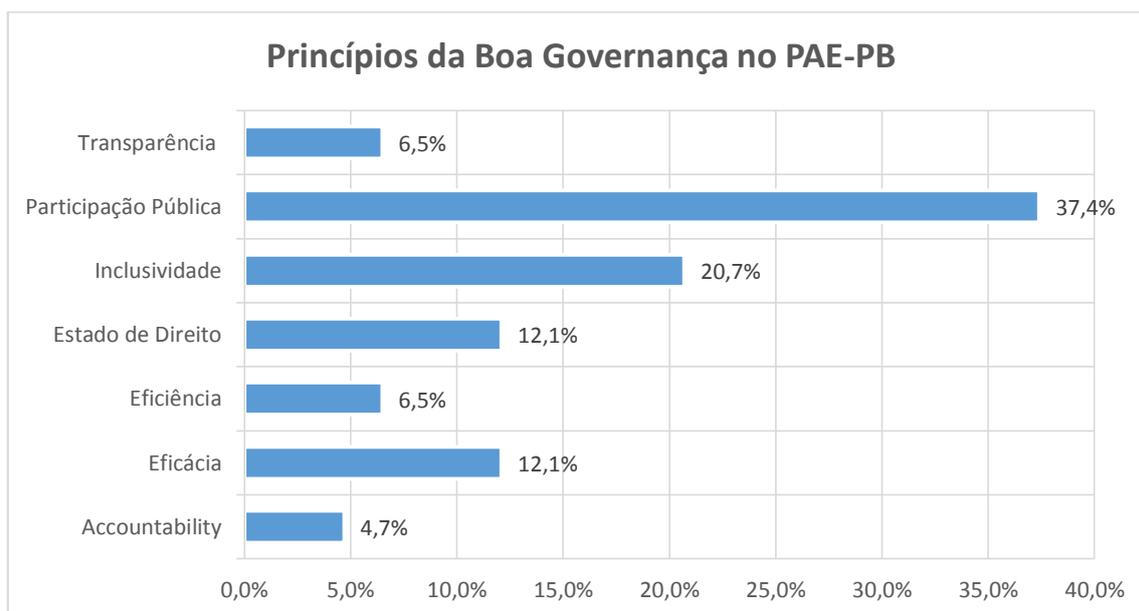
Para a realização dessa etapa do estudo, buscou-se identificar a inserção dos princípios da boa governança no documento que formaliza PAE-PB e a partir da análise dos argumentos inseridos nas suas unidades de contexto, relacioná-lo à concepção de boa governança.

Para tanto, tomou-se como referência as unidades de registro que remetam aos princípios da boa governança selecionados para a realização desse estudo. Semelhantemente à abordagem realizada na análise do PAN-

BRASIL, nessa etapa, considerou-se os princípios: *accountability*, transparência, participação pública, Estado de direito, eficiência, eficácia e inclusividade.

A análise realizada permitiu identificar 107 unidades de registro relacionadas aos princípios da boa governança no PAE-PB, dentre as quais foram predominantes a participação pública (37,4%) e a inclusividade (20,7%), sendo precedidos pelo Estado de direito, eficácia, eficiência, transparência e *accountability*, conforme pode ser analisado na figura 16:

Figura 16: Princípios da Boa Governança no PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

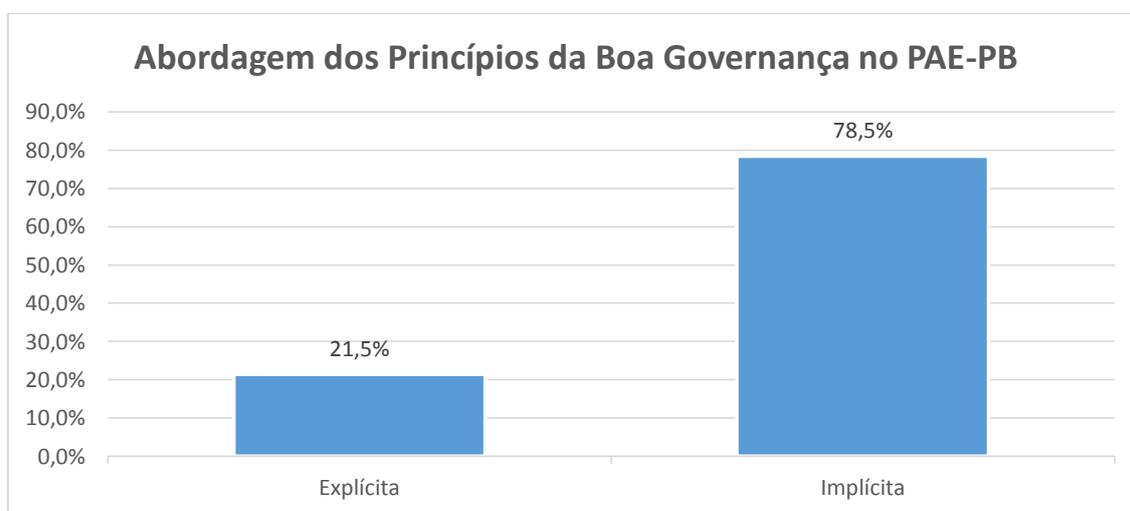
Acredita-se que a predominância dos princípios participação pública e inclusividade em detrimento dos demais princípios da boa governança vai ao encontro das impressões relatadas no tópico 4.2, as quais denotaram que o PAE-PB é apresentado como uma política pública amplamente participativa, cuja implementação deve considerar a incorporação dos diferentes atores e grupos sociais do semiárido nas diferentes fases.

Nesse sentido, assemelha-se a conjuntura identificada na análise do PAN-BRASIL, indicando que o plano estadual segue as diretrizes do plano nacional, o que pode justificar a similaridade na proporção estatística e na retórica construída em torno desses princípios.

No que tange aos benefícios em potencial do protagonismo exercido pela participação pública e pela inclusividade, considera-se que PAE-PB pode representar um importante instrumento para dar início à construção de uma nova conjuntura político-cidadã no semiárido paraibano, visto que para a operacionalização desses princípios é demandada a mobilização social e incorporação da sociedade às arenas participativas, o que na retórica apresentada no plano, fica claro se tratar de processos a serem conduzidos de forma permanente no enfrentamento da problemática em debate.

No que se refere à forma como os princípios da boa governança são abordados no PAE-PB, verificou-se é predominantemente implícita (78,5%) em detrimento da abordagem explícita (21,5%) (figura 17).

Figura 17: Abordagem dos Princípios da Boa Governança no PAE-PB



Fonte: Autor da pesquisa.

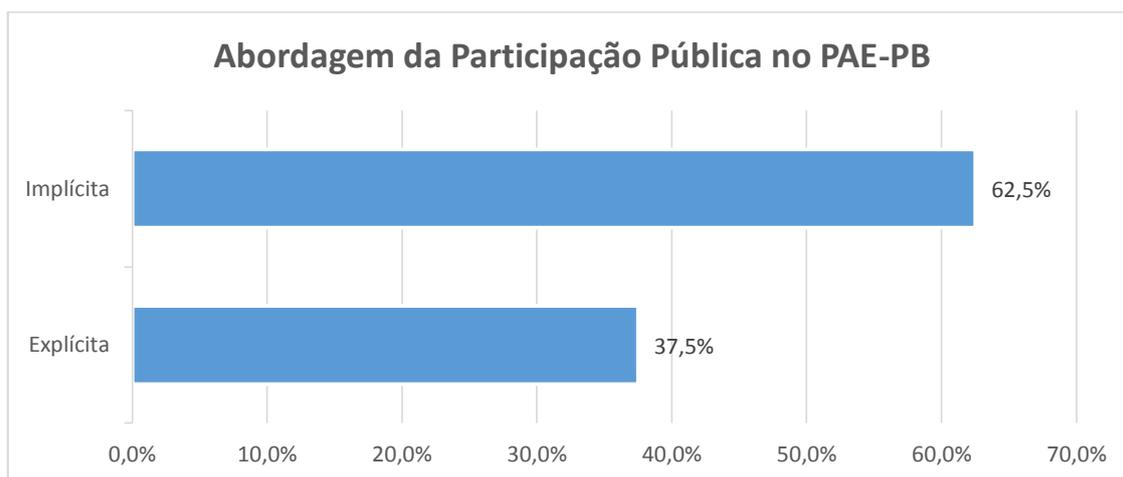
Também no âmbito do plano estadual, a abordagem predominantemente implícita se relaciona com a incorporação da concepção de princípios da boa governança às premissas, ações e estratégias para a gestão do PAE-PB, sinalizando atribuição de uma dimensão operacional, na qual, esses emergem como plano de fundo para a implementação da política pública em questão.

É pertinente reiterar que a desvantagem da abordagem implícita está na ausência de clareza quanto à informação a ser comunicada, a qual pode obstaculizar a compreensão do leitor e, no caso particular da política pública em foco, dos atores sociais envolvidos no processo de implementação, o que pode

comprometer a execução das suas ações e, por consequência, a eficácia do plano. Desse modo, indica-se o melhor esclarecimento quanto aos princípios em questão como um dos aspectos à ser realizados nas revisões do PAE-PB.

Em se tratando especificamente a **participação pública**, a qual representa 37,4% das unidades de registro identificadas através do processo de codificação, verificou-se que a abordagem predominante é implícita (62,5%), conforme ilustrado na figura 18.

Figura 18: Abordagem da Participação Pública no PAE-PB



Fonte: Autor da pesquisa.

Avalia-se que além da incorporação da participação pública às ações do PAE-PB, a predominância da abordagem implícita desse quesito esteja relacionada também a maneira pela qual é relatado o processo de elaboração do plano e a descrição das políticas públicas precedentes. Nesses contextos, a retórica utilizada é enfática no uso de termos e expressões como “mobilização popular”; “envolvimento da população” e “representantes da sociedade”, os quais, nas unidades de contexto, sinalizaram o princípio em questão.

Ao ser relatado o processo de elaboração do plano, fica claro que a participação pública teve por objetivo mobilizar a sociedade para a atuação em torno do combate à desertificação com o intuito de debater os eixos temáticos e de concentração do PAE-PB, avaliar os programas e políticas públicas em cursos relacionados à temática, captar as demandas e necessidades coletivas hodiernas, como também organizar o governo, a sociedade e as instituições em torno das prioridades econômicas, sociais e ambientais do semiárido paraibano.

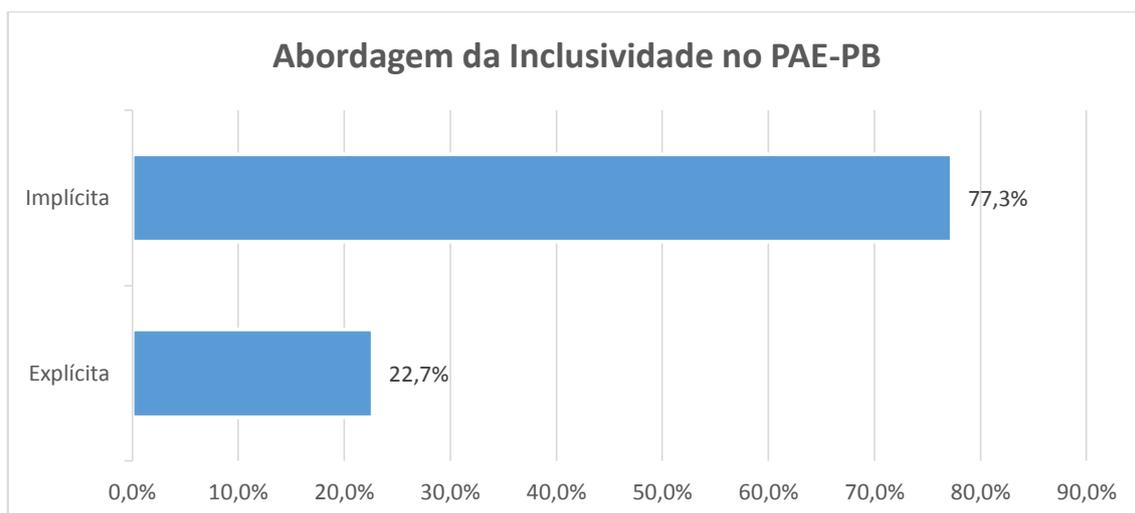
Argumenta-se também a necessidade de considerar a incorporação da diversidade de atores sociais nos diferentes processos que formalizam as tomadas de decisão e a execução das ações do PAE-PB, com vistas ao estabelecimento de uma política pública adequada as necessidades do semiárido, à ampliação da democracia e da adesão social do plano.

A participação pública também é apresentada no PAE-PB como um instrumento de oposição ao cenário histórico de dominação oligárquica e de promoção de políticas públicas divergentes às fragilidades socioeconômicas e anseios das populações do semiárido paraibano. Desse modo, sua efetivação objetiva fomentar a ação cidadã, conferido voz e poder às coletividades perante as decisões que afetam a região, garantindo-lhes a contemplação das suas demandas e o aprimoramento da democracia.

Avalia-se que o conjunto de procedimentos orientados à envolver a diversidade de atores sociais do semiárido, equiparar as oportunidades de fala e o poder de decisão, captar as distintas demandas e estabelecer consensos, intensificam a interação e a proximidade entre governo e sociedade, favorecendo ações mais eficazes e a reestruturação da confiança da sociedade no Estado. Por consequência, tem-se a restauração da sua legitimidade e fortalecimento da democracia, indo de encontro às finalidades da governança.

Também se insere nesse propósito, as unidades de registro relacionadas ao princípio **inclusividade**, as quais representaram 20,7% dos trechos codificados, sendo abordadas de forma implícita (77,3%) e explícita (22,7%) (figura 19).

Figura 19: Abordagem da Inclusividade no PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

Nesse sentido, a avaliação das unidades de contexto permitiu identificar que a predominância da abordagem implícita nesse quesito reflete a associação da retórica da inclusividade à abordagem do princípio da participação pública, o que a insere como um elemento qualificador dos processos democráticos no plano analisado.

Desse modo, a abordagem da inclusividade no PAE-PB objetiva esclarecer que a participação pública na tomada de decisão e nos processos de execução do plano deve considerar a multiplicidade de atores sociais presentes no semiárido paraibano, com ênfase aos grupos sociais historicamente marginalizados aos processos políticos, a exemplo das populações rurais, povos indígenas e das mulheres, visto que, por sua condição de vulnerabilidade social, tendem a ser afetados de maneira mais incisiva pelos impactos provocados pela desertificação.

Tendo em vista as características cenário político e social do semiárido paraibano descritas no PAE-PB e discutidas anteriormente nesse estudo, compreende-se ser relevante a observância quanto à efetivação da inclusividade nos processos que operacionalizam o plano em foco, com vistas a embargar as diferentes possibilidades de falseamento da democratização que se oportunizadas pela elaboração do discurso da participação pública.

Toma-se como exemplo a adoção do discurso da governança para a obtenção de benefícios individuais em detrimento dos coletivos, configurando o que Bursztyn (2009) denomina “governança viciosa” ou a incorporação de atores sociais nas esferas de decisão conforme interesses de grupos predominantes, instaurando o que Li (2005) denomina de “*relation-based governance*”, ou “governança baseada nas relações” (tradução nossa).

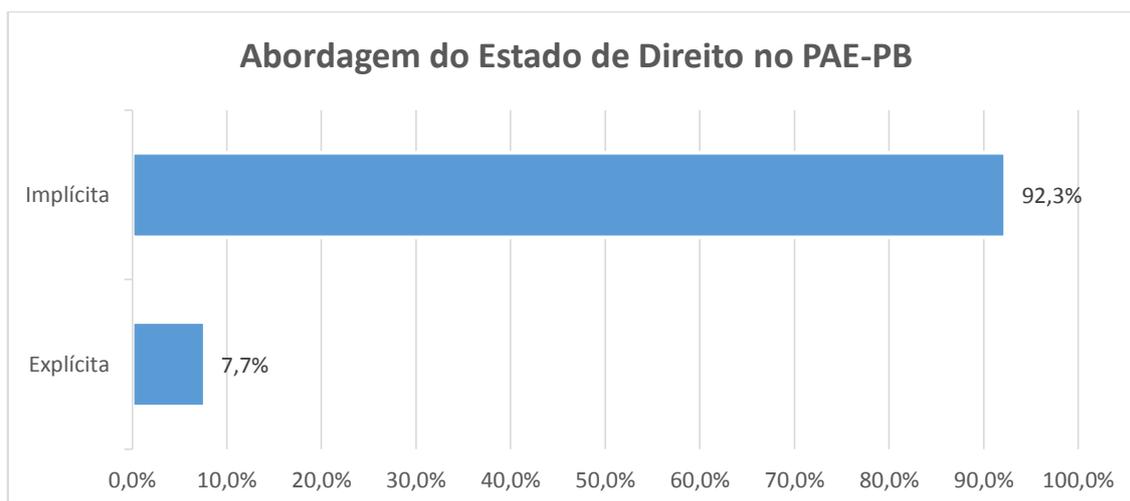
Em contraponto, a inclusividade pode favorecer o reconhecimento e a legitimação de atores sociais que tem sido elementares para a manutenção da dinâmica social e para o enfrentamento das disparidades desencadeadas pela desertificação no semiárido paraibano, mas que, no entanto, permanecem desprestigiados perante o Estado.

Um exemplo passível de ser citado, refere-se à atuação das mulheres do semiárido paraibano na implantação do Programa um milhão de cisternas-P1MC. De acordo com Santos, Cavalcante e Ramalho (2018), faz-se necessário uma revisão dos espaços concedidos a essas no âmbito da política pública P1MC, pois, mesmo estando presente em todas as atividades relacionadas à implantação dos reservatórios de água nas suas casas, tais como a organização de documentos; preparação de refeições para os trabalhadores; participação ativa nas obras de construção das cisternas; nas tomadas de decisão, não são consideradas como representantes legítimas de suas famílias.

Desse modo, a inclusividade no contexto do PAE-PB pode auxiliar para a reparação das assimetrias incidentes nos hábitos, na cultura e na dinâmica das relações sociais no semiárido paraibano, como também daquelas geradas e reproduzidas através da atuação do Estado, favorecendo para o estabelecimento de uma sociedade mais justa, equitativa e alinhada à igualdade.

No que tange ao princípio **Estado de direito**, o qual representa 12,1% das unidades de registro, verificou-se que 92,3% das abordagens se deram de forma indireta e 7,7% direta (figura 20).

Figura 20: Abordagem do Estado de Direito no PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

Semelhantemente ao que ocorre na abordagem dos demais princípios da boa governança, no Estado de direito, a predominância de abordagens implícitas está relacionada à incorporação da concepção desse princípio às ações propostas no PAE-PB.

Nesses contextos, é discutida a necessidade da criação, adequação e aplicação prática do quadro jurídico-legal referente à legislação ambiental com o intuito de dar suporte ao sistema de gestão ambiental do semiárido paraibano.

Para tanto, é proposta a elaboração de suporte legal para o PAE-PB e a revisão da legislação concernente à gestão dos recursos hídricos, produção de mudas de espécies endêmicas da Caatinga destinadas a recuperação de áreas degradadas e a municipalização de impostos provenientes da extração de recursos naturais.

Também se mostra a necessidade tornar efetivos os instrumentos e a fiscalização de legislações já existentes, tais como: a realização obrigatória de audiências públicas para a realização de atividades de mineração, o cumprimento do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA e a aplicação de multas, autuações e orientações por parte dos órgãos ambientais.

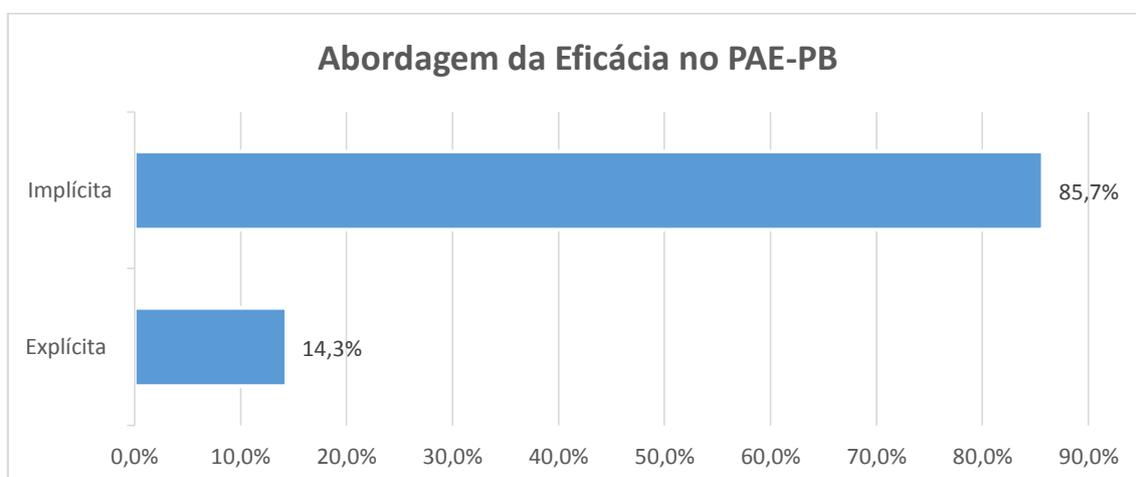
Avalia-se que as questões colocadas em pauta no PAE-PB se alinham à concepção de Estado de Direito na medida em que submetem os órgãos e

instâncias envolvidas na sua execução do plano ao atendimento do princípio da legalidade administrativa, assegurando a soberania popular e o bem público.

Entretanto, também convém reiterar que Bedin (2010) adverte para a necessidade de que a aplicação do quadro legal se dê a jusante do enfrentamento das desigualdades locais, visto que em cenários caracterizados por assimetrias de poder, a sua efetivação pode a ser desafiadora, pois, as populações mais vulneráveis tende a serem alienadas de seus direitos e as mais poderosas imunes às punições.

Quanto ao princípio **eficácia**, presente em 12,1% das unidades de registro identificadas (figura 17), verificou-se que a sua abordagem foi predominantemente implícita (85,7%), conforme pode ser visualizado na figura 21:

Figura 21: Abordagem da Eficácia no PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

No âmbito do tratamento do princípio eficácia, a abordagem predominante (implícita) está relacionada à forma pela qual foram explanadas as políticas públicas relacionadas ao combate à desertificação, efetivadas anteriormente à formulação do PAE-PB, sendo salientado que essas ações contrapunham ao princípio em foco por estarem desalinhadas às necessidades locais e que a realização de oficinas participativas permitiu debater o grau de relevância das atividades em exercício para as populações do semiárido paraibano.

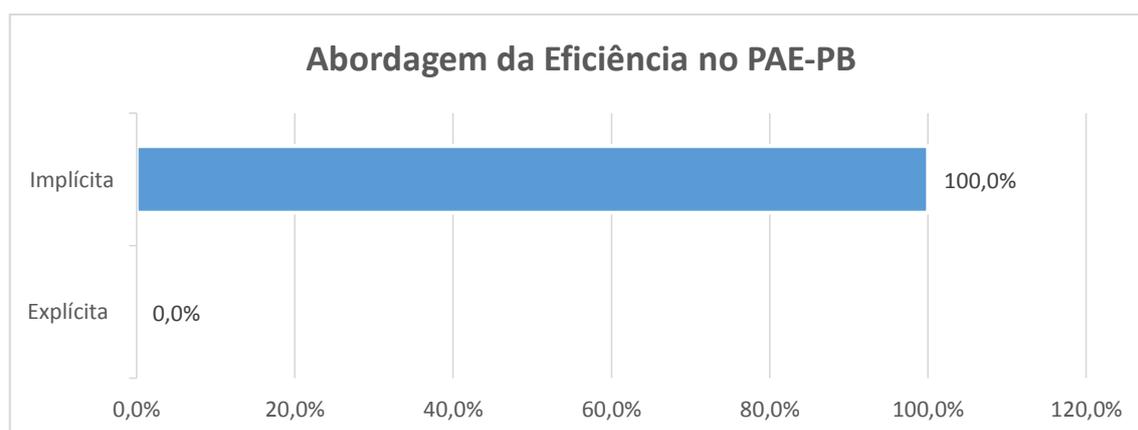
Também foi possível identificar que essa temática está inserida de forma implícita em ações, justificativas e premissas propostas no plano, como por exemplo, quando tratada a necessidade de produção científica para apoiar as tomadas de decisão na execução do PAE-PB, de intensificar a fiscalização e o controle do uso de agrotóxicos para prevenir o avanço da desertificação e defendida a participação da sociedade para garantir a promoção de políticas públicas concernentes com as demandas locais.

Nesse sentido, a perspectiva de eficácia constatada no PAE-PB, cuja concepção sobrepõe o objetivo de alcançar os resultados previamente planejados, abarcando também a pertinência das ações efetivadas e a maneira pela qual o público alvo as avalia, remete aos debates teóricos mais recentes acerca dessa temática, os quais, para Sano e Montenegro Filho (2013), tem considerado a dimensão social dos impactos provocados pelas ações governamentais.

Para os autores em foco, a incorporação desses aspectos representa um avanço por favorecer o replanejamento e o redirecionamento de intervenções a partir da relevância das políticas públicas para o público alvo, intensificando o potencial de transformação das realidades sociais por intermédio da ação do Estado (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

Correspondendo a 6,5% das unidades de registro identificadas nesse estudo, constatou-se que a abordagem do princípio **eficiência** no PAE-PB é majoritariamente implícita (100%), conforme ilustrado na figura 22:

Figura 22: Abordagem da Eficiência no PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

Em se tratando da incidência de abordagens implícitas a respeito do princípio em questão, destaca-se que a incorporação da sua concepção ao PAE-PB se deu quando debatidos os investimentos de recursos econômicos, humanos e tecnológicos para o combate à desertificação.

Nesse sentido, quando associado à dimensão econômica, fica implícito que as ações relativas ao combate à desertificação, precedentes ao PAE-PB contrapunham à eficiência por estarem desalinhadas às necessidades coletivas, sobretudo, no que se refere ao enfrentamento à extrema pobreza, implicando em investimentos financeiros que desencadeiam impactos sociais dissonantes às demandas locais mais urgentes.

Entretanto, avalia-se que a manutenção da contradição desse princípio seja um risco em potencial também no âmbito do PAE-PB, uma vez que não foi possível identificar a proposição de estratégias que assegurem o uso racional dos recursos a serem aplicados quando da sua execução, exceto quando mencionada a adoção de mecanismos de controle de gastos nos investimentos em pesquisas científicas.

Em contraponto, os debates associados aos recursos humanos se dão em meio ao discurso de melhor aproveitamento dos profissionais inseridos nos órgãos ambientais, com vistas à ampliação da sua atuação no território paraibano, fiscalizando e assessorando as atividades realizadas nas áreas susceptíveis à desertificação.

No que se refere à abordagem da eficiência associada à utilização dos recursos tecnológicos, identificou-se ser enfatizada a necessidade da adoção de tecnologias limpas para o melhor aproveitamento dos recursos naturais.

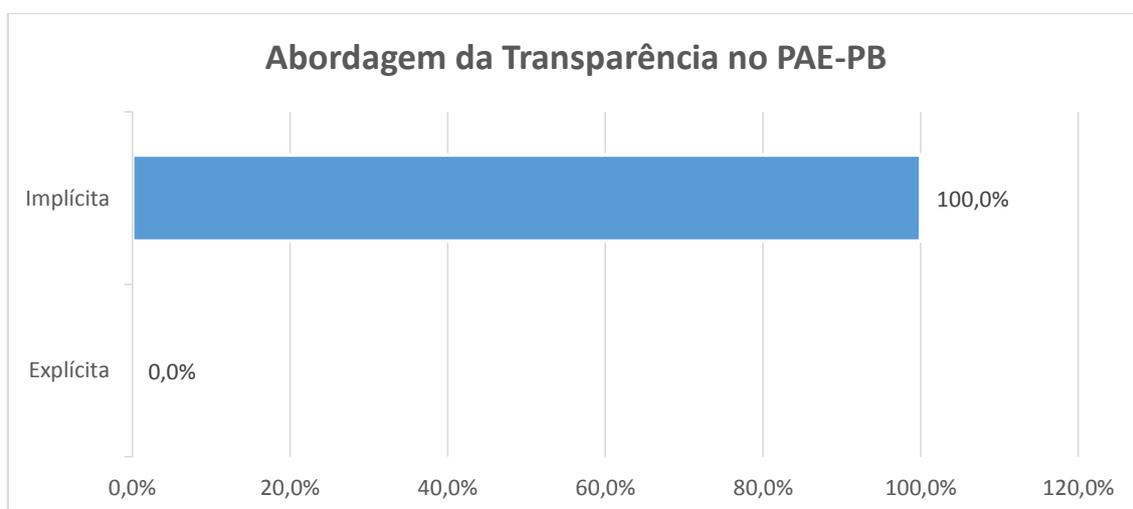
Nesse interim, convém denotar que a necessidade de melhor aproveitamento de recursos está diretamente associada ao histórico da incorporação da governança à gestão pública e à emergência da concepção de boa governança. Conforme relata Grindle (2010), foi constatação de que os investimentos em políticas sociais não apresentam os resultados esperados no enfrentamento problemas sociais que conduziu as instituições financiadoras à condicionar a concessão de recursos financeiros à efetivação da governança. Posteriormente, a identificação das suas fragilidades operacionais fomentou a

elaboração de critérios a serem atendidos pelos governos, fortalecendo a concepção de boa governança.

Assim, considera-se relevante a apreciação das vulnerabilidades relacionadas ao uso de recursos aplicados na execução PAE-PB e a elaboração de medidas orientadas para a sua superação, sobretudo no que se refere aos aspectos econômicos, no intuito de favorecer o melhor aproveitamento sem que haja o comprometimento da eficiência das ações efetivadas.

Em se tratando do princípio **transparência**, cujas codificações corresponderam a 6,5%, verificou-se que a única forma de abordagem realizada no PAE-PB foi implícita (100%) (figura 23).

Figura 23: Abordagem da transparência no PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

A partir da análise das unidades de registro e de contexto do PAE-PB, verificou-se que a maior incidência do tratamento do princípio eficiência se deu quando apresentadas as ações relacionadas à produção e disseminação de conhecimentos relativos ao estágio de desertificação do estado da Paraíba.

Nesse viés, o documento explicita a necessidade da disponibilização de informações relativas à cobertura vegetal e a ocorrência de queimadas nas matas de Caatinga da Paraíba; da divulgação de municípios com melhor desempenho ambiental; da divulgação de pesquisas científicas relativas à desertificação no âmbito estadual; e da formação uma base de dados que apoie

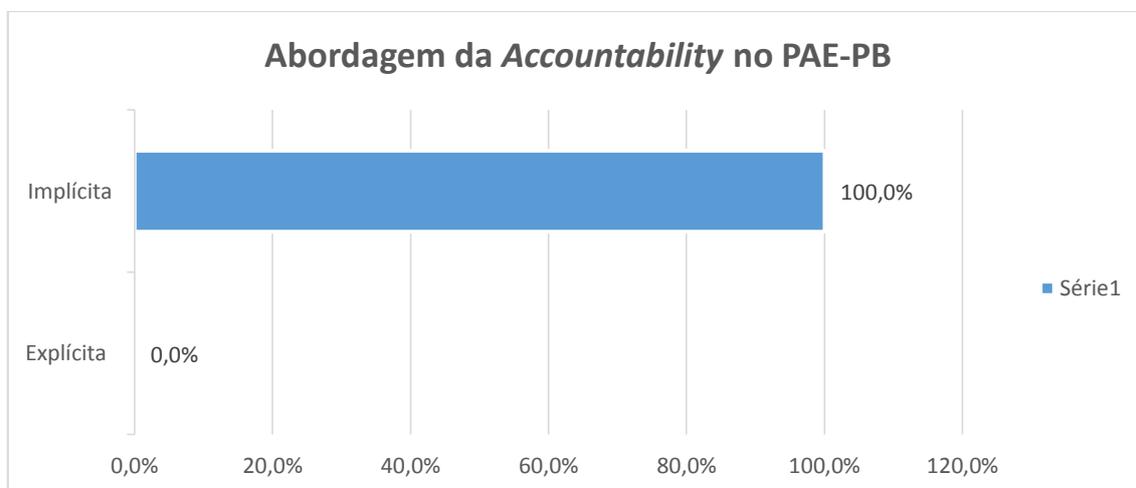
a atuação do comitê gestor do PAE-PB e a realização de consultas públicas pela sociedade.

Para tanto, propõe a criação de um sistema de gestão integrado de conhecimento relativo ao combate à desertificação e de uma página na rede mundial de computadores-internet, na qual possam ser disponibilizadas informações acerca do estágio da desertificação no Estado da Paraíba, como também a evolução do processo de implementação do plano.

Diante das ações propostas, convém ressaltar as recomendações de Platt Neto *et al.* (2007), para os quais as informações veiculadas devem ser relevantes para os tomadores de decisões políticas, oportunas, compreensíveis, precisas, neutras, representativamente fiéis e confiáveis, sendo recomendada a ocultação de questões que desprestigiem o foco de aspectos que realmente precisam ser avaliados pela sociedade. Dessa forma, a transparência é promovida em suas três dimensões: a publicidade de informações, compreensibilidade e utilidade para as decisões.

No que tange ao princípio **accountability**, o qual foi contemplado em 4,7% das codificações, sua abordagem no âmbito do PAE-PB também foi predominantemente implícita (100%), conforme pode ser analisado na figura 24:

Figura 24: Abordagem da *Accountability* no PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

Dentre as razões para a abordagem predominantemente implícita da *accountability*, reitera-se que a palavra que denomina esse princípio é de origem

inglesa e que não há uma tradução ou termo análogo oficialmente em uso na língua portuguesa. Entretanto, análises de produções acadêmicas, tais como a realizada por Medeiros *et al.* (2013), tem indicado sua associação aos vocábulos “responsabilização” e “prestação de contas”.

No contexto do documento analisado, verificou-se a incorporação da concepção de *accountability* quando da proposição das seguintes estratégias: aplicação de mecanismos de controle de gastos em pesquisas científicas relacionadas ao combate à desertificação, divulgação de informações sobre as ações executadas pelo PAE-PB através de página na internet e da realização do fórum estadual de desertificação.

É pertinente destacar que a realização do fórum e a divulgação das informações sobre a evolução do PAE-PB em página na *internet* foram consideradas como abordagens implícitas da *accountability*, por implicar na necessidade de apresentação dos resultados das ações dos indivíduos públicos à sociedade, o que para Filgueiras (2011), representa uma dimensão do princípio em debate que o associa à transparência.

Considera-se que a abnegação desse princípio no plano estudado corresponde à um empecilho à transparência, ao controle das relações de poder e das instituições inseridas na gestão e execução do PAE-PB, uma vez que é através da prestação de contas e da justificação de ações que as populações podem formular os seus posicionamentos e expressá-los na prática da democracia participativa.

Nesse sentido, Juaninha, Bartoli e Peixe (2016) afirmam que em processos de governança a autonomia é uma característica que define a atuação dos atores envolvidos, contudo, suas ações devem ser circunscritas pela responsabilidade dos mesmos em fornecer explicações, informações e justificativas na execução de suas funções.

Assim, a análise dos princípios abordados nesse tópico permite apontar que a governança ambiental inserida no PAE-PB se relaciona com a concepção de boa governança, sobretudo, no que se refere à participação pública e a inclusividade, as quais se alinham de maneira mais incisiva ao propósito de democratização da esfera pública.

Entretanto, na mesma medida, apresenta importantes fragilidades e restrições quanto à abordagem da eficiência, eficácia, estado de direito, transparência e accountability, cuja efetivação pode favorecer o engajamento coletivo e a atuação das instituições no combate à desertificação.

Considerando que no âmbito operacional da governança ambiental a prática de um princípio interfere no potencial de efetivação dos demais, estima-se ser necessária uma reavaliação de ações, premissas e objetivos no âmbito do PAE-PB, com vistas a consolidar uma proposta de boa governança ambiental mais evidente, fortalecida e aplicável.

4.1.2.2 Estrutura institucional para o combate à desertificação no Estado da Paraíba.

O principal intuito desse tópico é identificar as políticas públicas e os atores sociais apresentados no PAE-PB como estratégicos para o combate à desertificação no Estado da Paraíba.

Avalia-se que a partir do levantamento dessas informações, é possível identificar direcionamentos que favoreçam a análise das práticas que se configuram com a operacionalização do PAE-PB, permitindo comparar as confluências e contradições que se inserem na interface da teoria e da prática, sobretudo, no que se refere aos aspectos concernentes à governança ambiental.

Para tanto, tomou-se como referência a técnica da análise de conteúdo e considerou-se as políticas públicas, os atores sociais e as instituições responsáveis pela implementação como unidades de registro (códigos), o que permitiu identificar e quantificar as suas repetições ao longo das ações apresentadas dos três eixos temáticos do PAE-PB²⁵.

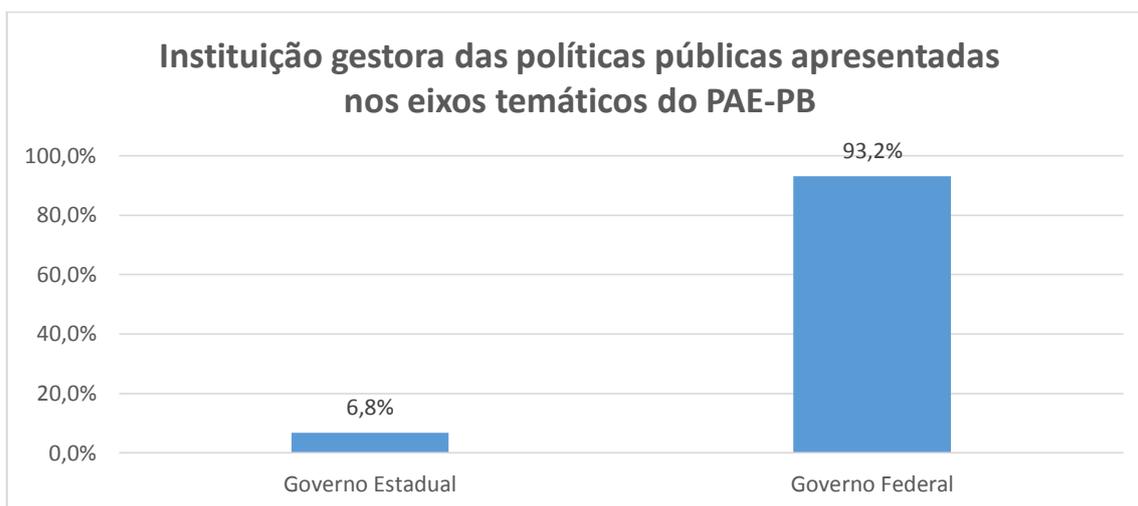
Semelhantemente, aplicou-se esse procedimento à estrutura de gestão explícita no plano, com vistas a identificar quais os atores e instituições estratégicos para a coordenação da implementação do PAE-PB.

²⁵ Os três eixos temáticos do PAE-PB são: Conservação, Preservação e Manejo Sustentável dos Recursos Naturais; Ampliação Sustentável da Capacidade Produtiva, Gestão Democrática e Fortalecimento Institucional; e Redução da Pobreza e da Desigualdade.

a) Principais políticas públicas

Em se tratando do conjunto de políticas públicas apresentadas nos eixos temáticos do PAE-PB para serem incorporadas à política de combate à desertificação do Estado da Paraíba, verificou-se que totalizam 62, das quais a gestão está majoritariamente associada ao governo federal e aos seus ministérios (93,2%), conforme pode ser observado na figura 25:

Figura 25: Instituição gestora das políticas públicas apresentadas nos eixos temáticas do PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

Nesse viés, o modelo de implementação predominantemente adotado no âmbito das políticas públicas identificadas é descentralizado, no qual, a coordenação das ações é de responsabilidade do governo federal e a execução ocorre através da atuação de órgãos e instituições dos governos estaduais e municipais, demandando, em alguns casos, a constituição de estruturas colegiadas, tais como conselhos e comitês gestores.

Mediante a dinâmica política e social que se estabelece para a operacionalização desse modelo de gestão, considera-se como vantagens a ampliação das oportunidades e dos canais pelos quais ocorre o engajamento social, como também a viabilização do controle social, os quais podem favorecer para que as ações alcancem a escala local.

De acordo com Rocha (2009), essa forma de efetivação das políticas públicas brasileiras visa atender ao dispositivo da Constituição Federal de 1988

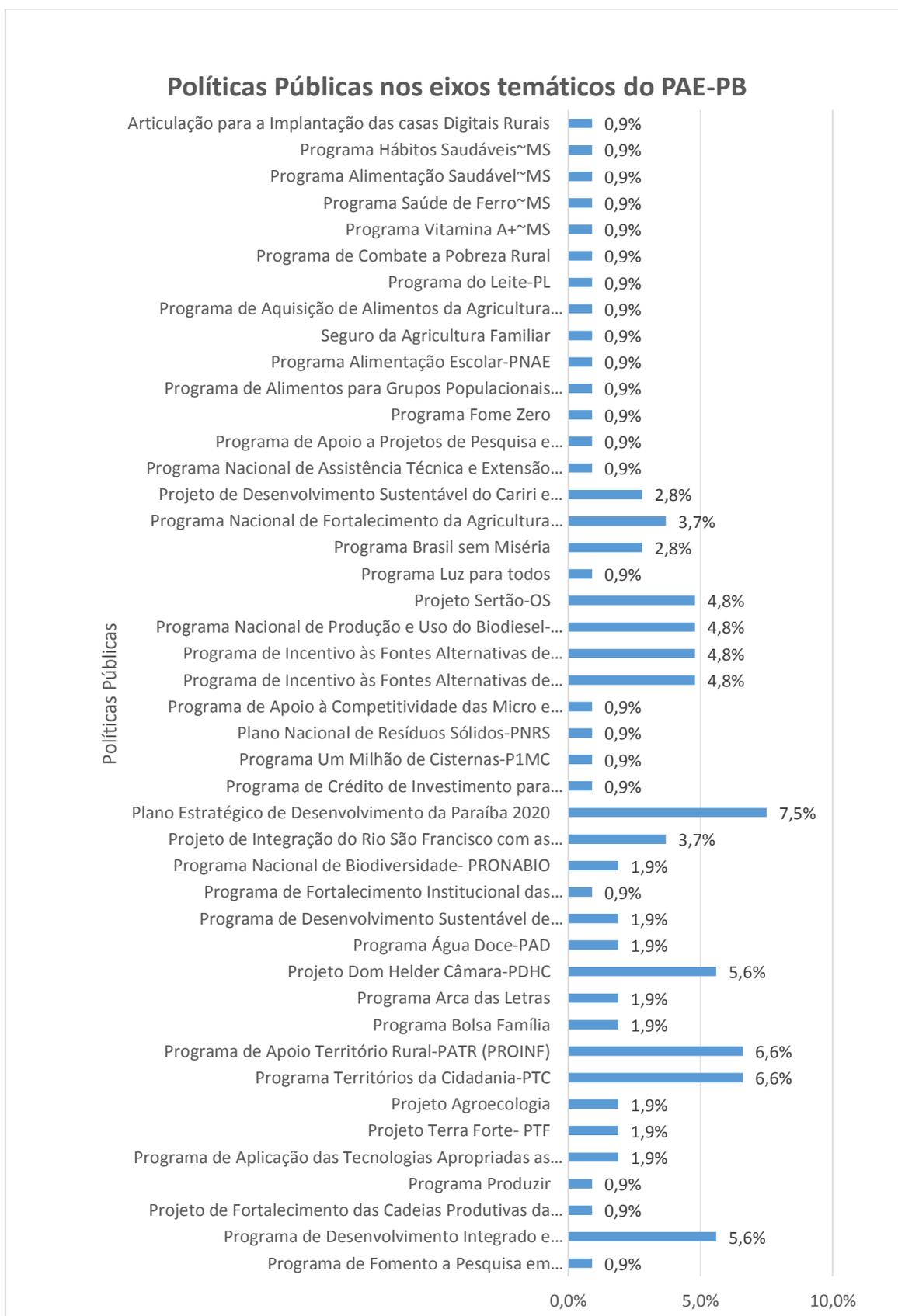
que apresenta a participação pública como eixo fundamental. Para a sua implementação, é exigido um novo padrão de interação entre os governos e a sociedade, no qual amplifica-se o controle social na gestão e na fiscalização nas ações do Estado.

Entretanto, o autor adverte para a necessidade de que sejam elaborados mecanismos constitucionais relacionados à reorientação da cultura política de privação da participação cidadã, pois a mera apreciação da Constituição Federal quanto a descentralização e a municipalização das políticas públicas tem sido incipiente para impulsionar a efetiva democratização (ROCHA, 2009).

No que se refere às políticas públicas citadas nos três eixos temáticos do PAE-PB, verificou-se que são predominantes o Plano Estratégico de desenvolvimento da Paraíba (7,5%), O Programa de Apoio ao Território Rural (6,6%), O Programa Territórios da Cidadania (6.6%), o Projeto Dom Helder Câmara (5,6%) e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido-CONVIVER (5,6%).

Dentre essas, cabe destacar que apenas o Plano Estratégico de desenvolvimento da Paraíba e o Projeto Dom Helder Câmara são gerenciadas pelo governo estadual, sinalizando para a predominância das políticas administradas pelo governo federal. A relação das políticas públicas e a descrição das suas respectivas incidências nos eixos temáticos do PAE-PB é apresentada na figura 26:

Figura 26: Políticas públicas nos eixos temáticos do PAE-PB



Fonte: Autor da pesquisa.

Em uma análise geral, identificou-se que as políticas públicas mencionadas de forma predominante nos eixos temáticos do PAE-PB, foram elaboradas entre os anos de 2004 à 2008 e que explicitam o objetivo fomentar a realização de iniciativas sociais, econômicas e ambientais orientadas à promoção do desenvolvimento sustentável, da cidadania, da democracia e do fortalecimento das dinâmicas sociais locais.

Para tanto, suas ações abarcam o manejo sustentável dos recursos naturais, o planejamento, apoio e formação de arranjos produtivos locais, como também a capacitação das comunidades para o desenvolvimento de novas capacidades produtivas, sendo enfatizadas as populações rurais e tradicionais, a exemplo dos povos quilombolas e indígenas.

Fica claro na retórica utilizada para a descrição das atividades concernentes às políticas públicas em destaque que, com o incremento das iniciativas produtivas e a disseminação de conhecimentos a respeito das capacidades locais, é possível ampliar a noção de cidadania e promover o aquecimento da economia, o que pode contribuir para a superação das vulnerabilidades socioeconômicas e para a valorização das identidades socioculturais das regiões do semiárido.

Sob outra perspectiva, acredita-se que a implementação dessas políticas públicas possa, além dos aspectos destacados no plano, favorecer também o fortalecimento dos laços de identificação e pertencimento aos *lôcus* sociais do semiárido, visto que na medida em que se torna partícipe nas decisões à respeito do espaço onde está inserido, o indivíduo deixa de ser um espectador da definição das oportunidades ali presentes para tornar-se corresponsável pelas possibilidades criadas.

Nesse sentido, Billaud (2014, p.49) afirma que:

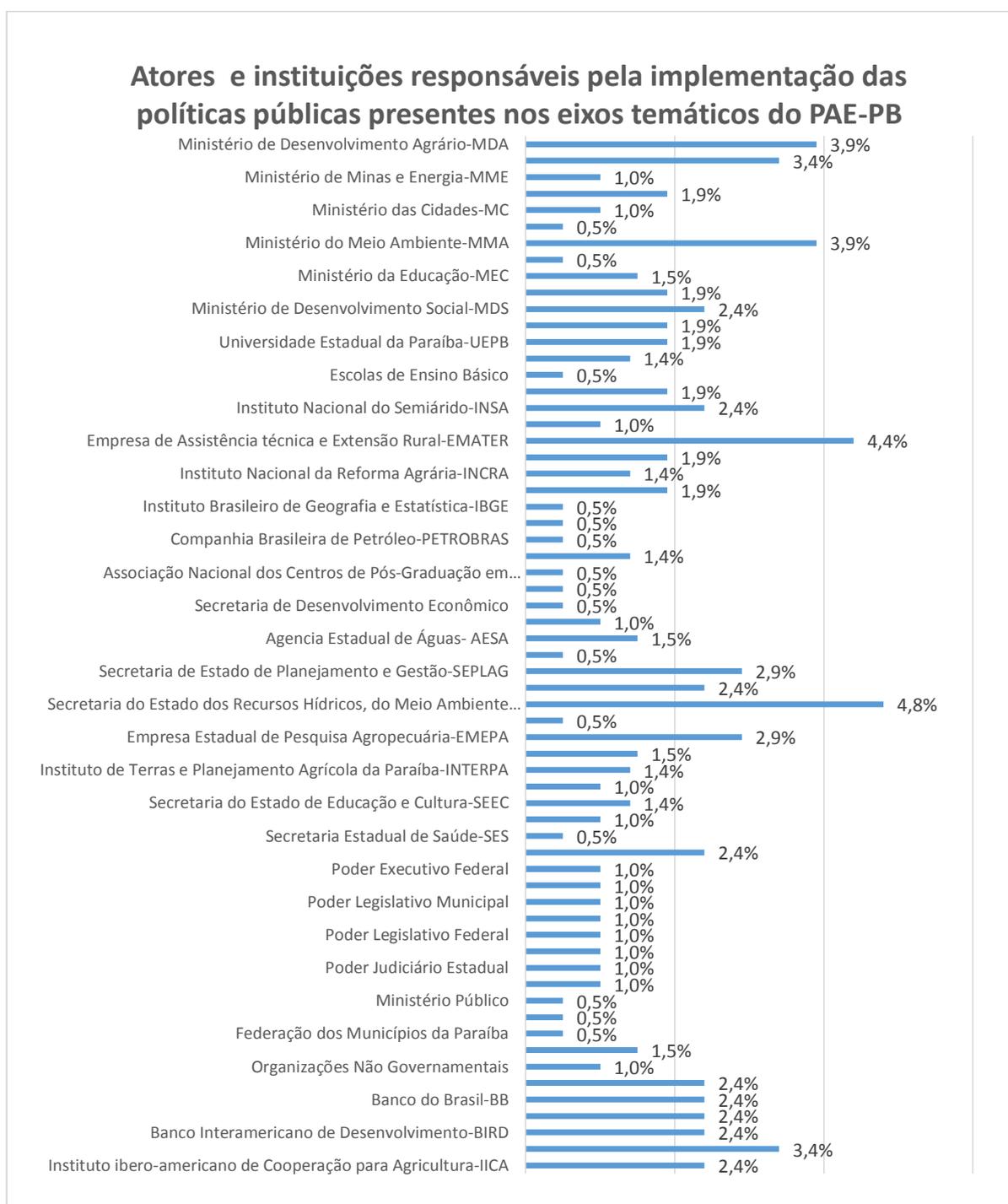
“O cidadão pertence efetivamente à comunidade, pertencimento que se manifesta pela participação, mas esse laço é também uma reivindicação de ser um “entre os outros”. Em outras palavras, a participação cidadã é internamente ligada à igualdade.”

b) Atores e instituições

No tocante aos responsáveis pela implementação dessas políticas públicas, foram mencionados 63, destacando-se a Secretaria de Recursos

Hídricos, do Meio Ambiente e da ciência e Tecnologia-SERHMACT (4,8%), a Empresa de Assistência Técnica e extensão Rural-EMATER (4,4%), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (3,9%) e o Ministério do Meio Ambiente (3,9%), conforme pode ser analisado na figura 27.

Figura 27: Atores e instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas presentes nos eixos temáticos do PAE-PB



Fonte: Autor da pesquisa.

Compreende-se que as instituições predominantemente mencionadas na figura 28 desempenham papéis estratégicos para a eficácia das políticas públicas em questão e para a promoção do combate à desertificação na Paraíba, uma vez que os seus campos de atuação se relacionam de forma direta com ações que tem sido imperativas para o agravamento da degradação ambiental no semiárido, a exemplo do manejo inadequado dos solos e da forma como são realizadas as atividades agropecuárias.

Entretanto, também é possível identificar a baixa incidência de atores sociais ou de instituições representativas da sociedade civil, as quais, dentre as mencionadas se têm as organizações não governamentais (1%), expressando uma evidente contradição ao discurso de ampla participação da sociedade nas diferentes etapas e processos de implantação do PAE-PB.

Nesse sentido, o espaço concedido para a participação da sociedade e das instituições que representam aos seus interesses é de fundamental importância para que as suas demandas sejam apresentadas e negociadas em condições de igualdade nas tomadas de decisão, favorecendo a proposição de políticas públicas mais compatíveis com as necessidades coletivas.

Diante disso, explicita-se a necessidade de averiguar o espaço e a dinâmica estabelecida em torno da participação pública no âmbito da implementação do PAE-PB, com vistas a identificar se esse princípio se mantém consistente, legitimando o discurso apresentado na elaboração do plano ou se é desconstruído, abrindo espaço para a instauração de cenários de falseamento e fragilização da ampla democracia, tal como os que se inserem na “governança viciosa”²⁶.

Em se tratando da estrutura institucional apresentada para a gestão do plano, identificou-se que a SERHMATC representa a principal instituição atuante na coordenação das ações de implementação do PAE-PB, uma vez que é a única a constituir as três instâncias gerenciais (Conselho Estadual, Gerência Operacional e Equipe Técnica), conforme pode ser visualizado no quadro 14.

²⁶ A teoria da governança viciosa, é defendida por Busztyn (2009) a instauração de cenários nos quais o discurso da governança, legitimado no alcance de benefícios para as coletividades não se aplica à prática, favorecendo ao atendimento de interesses individuais.

Quadro 14: Atores e Instituições participantes da estrutura institucional de gestão do PAE-PB.

ATOR/INSTITUIÇÃO	CONSELHO ESTADUAL	GERÊNCIA OPERACIONAL	EQUIPE TÉCNICA	TOTAL
Secretaria do Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia-SERHMACT	X	X	X	3
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG	X		X	2
Secretaria do Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca-SEDAP	X			1
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano-SEDH	X			1
Secretaria do Estado de Infraestrutura-SEIE	X			1
Superintendência de Administração do Meio Ambiente-SUDEMA	X		X	2
Ministério Público da Paraíba-MPPB	X			1
Agencia Estadual de Águas- AESA	X			1
Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária-EMEPA	X			1
Empresa de Assistência técnica e Extensão Rural-EMATER	X			1
Universidade Estadual da Paraíba-UEPB	X			1
Universidade Federal da Paraíba-UFPB	X			1
Universidade Federal de Campina Grande-UFCG	X			1
Instituto Nacional da Reforma Agrária-INCRA	X			1
Instituto Nacional do Semiárido-INSA	X			1
Empresa de Pesquisa Agropecuária-EMBRAPA	X			1
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA	X			1
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS	X			1
Federação dos Municípios da Paraíba-FAMUP	X			1
Organizações não governamentais-ONGs	X			1
Comitês Microrregionais	X			1

Fonte: Autor da pesquisa.

Nesse viés, o conselho, a gerência operacional e a equipe técnica, são responsáveis pela coordenação e planejamento de ações, estabelecimento de pactos e deliberação de propostas, como também pela geração de projetos através dos quais o plano seja colocado em prática. Tais responsabilidades, explicita que através da compreensão da dinâmica estabelecida no âmbito

dessas instâncias é possível compreender a dimensão prática da governança ambiental no PAE-PB.

Considerando a SERHMACT como o principal ator nesse contexto, como também, que a implementação das ações provenientes da sociedade²⁷ será antecedida por um conjunto de atividades definidas no plano como “Propostas de providências para a implementação do PAE-PB”, o tópico 4.3 apresenta a concepção dessa instituição quanto a implementação das ações prioritárias relacionadas à governança ambiental.

Definiu-se por dar início à análise da dimensão operacional do PAE-PB pelas ações prioritárias por compreender-se que as políticas públicas que vem sendo efetivadas sob a gestão do governo federal possuem uma relação de interdependência com o plano, ou seja, se relacionam com a temática do combate à desertificação, o que justifica sua incorporação ao plano, entretanto, serão implementadas de forma independente à evolução da implantação do PAE-PB.

Nesse sentido, defende-se a necessidade de que as políticas públicas geridas pelos governo federal sejam implementadas em articulação com as provenientes do governo estadual, com vistas à evitar a sobreposição de diretrizes e de ações, como também de unificar a atuação das instituições dessas instancias no enfrentamento da problemática em questão.

Considerando o caráter endógeno, considera-se que a operacionalização do PAE-PB é imprescindível para que as demandas da sociedade se constituam como políticas públicas e se configurem nas mudanças almejadas para as realidades locais, apontando a relevância do plano para a afirmação da democratização dos processos de tomada de decisão a respeito dessa temática no semiárido paraibano.

²⁷ Reporta-se aqui às ações apresentadas nas oficinas participativas para a elaboração do PAE-PB, as quais foram captadas das necessidades explicitadas pela sociedade como as suas demandas, anseios e intensões para a promoção do desenvolvimento no semiárido paraibano.

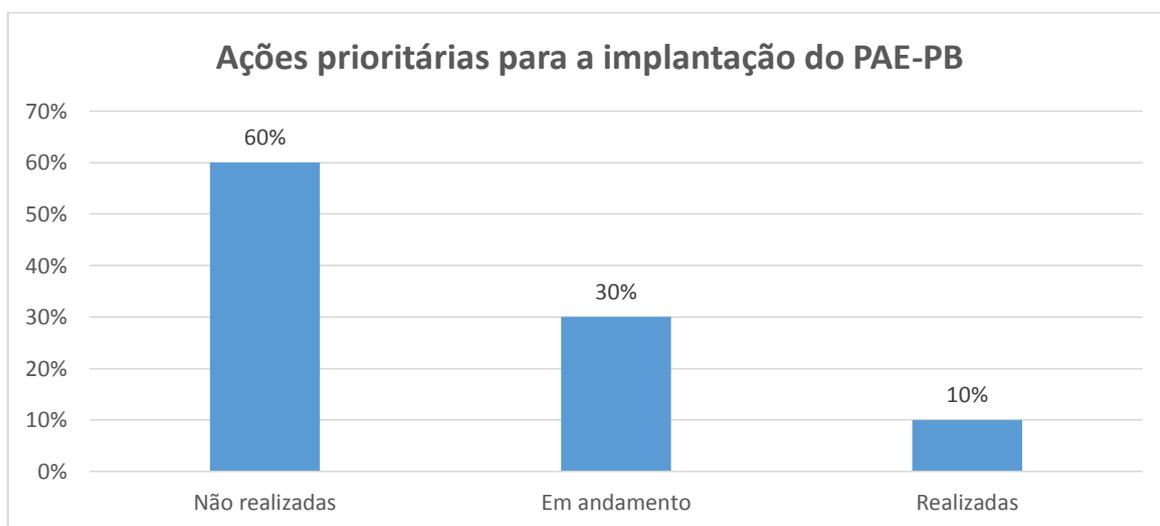
4.2 DA GOVERNANÇA AO GOVERNO: a desconstrução da governança ambiental na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba.

Considerado que um dos objetivos desse estudo é compreender a forma pela qual a governança ambiental tem sido efetivada na implantação do PAE-PB e que a SEIRHMA (denominada no período de elaboração do plano como SERHMACT) é a única instituição a compor todas as instâncias da estrutura de gestão do plano, foi realizado contato junto a essa secretaria com vistas a captação de informações que permitissem compreender o processo de implantação do PAE-PB.

Para a análise da implantação, tomou-se como referência as “Propostas de providências para a implantação do PAE-PB” apresentada no documento do PAE-PB, sendo selecionadas 20 ações que se relacionam com a temática da governança ambiental (anexo 1), tais como: a criação de instâncias participativas para a gestão do plano; a adequação da legislação estadual para o combate à desertificação; o fortalecimento da gestão ambiental e a formação da rede de informações sobre a desertificação no Estado da Paraíba.

Nesse viés, verificou-se que dentre as ações analisadas 60% não foram realizadas, 30% estão em andamento e 10% foram finalizadas, conforme pode ser observado na figura 28:

Figura 28: Ações prioritárias para a implantação do PAE-PB.



Fonte: Autor da pesquisa.

Dentre as ações consideradas como “não realizadas”, declarou-se que 50% estão sendo executadas por outras instituições e para as demais (50%) não foi apresentada justificativa para a não implementação, permitindo inferir que a forma pela qual as políticas públicas de combate à desertificação têm sido conduzidas no Estado da Paraíba tem colaborado para o desconhecimento e para a desresponsabilização das instituições quanto a implementação do PAE-PB.

De acordo com a SEIRHMA:

“Por se tratar de uma temática multi, interdisciplinar, as políticas públicas de combate aos processos de desertificação são tratadas de forma transversal. Outras secretarias/instituições estaduais também possuem políticas que podem integrar a implementação do PAE.”

Nesse sentido, verifica-se que há uma contraposição ao ideal formulado na elaboração do plano quanto à instauração de um elo coordenador do combate à desertificação, o que tem confluído para que ações de enfrentamento a essa problemática sejam efetivadas, porém, fora do escopo da gestão do plano em questão.

Constitui-se como um elemento fortalecedor dessa compreensão, o papel que tem sido exercido pela SEIRHMA frente ao combate à desertificação:

A SEIRHMA vem atuando fortemente em ações de educação ambiental, fortalecimento da gestão ambiental municipal, ampliação das áreas protegidas no semiárido (UC's), fortalecimento das que já existem” (SEIRHMA)

Assim, mesmo considerando que todas as formas de atuação apresentadas pela SEIRHMA são benevolentes mediante o objetivo de combater a desertificação e mitigar os efeitos das secas no Estado da Paraíba, é possível inferir que o papel desempenhado pela instituição não se alinha ao atribuído quando da formulação do PAE-PB, além de explicitar que essa não se compreende como o principal ator na coordenação das ações do plano.

Considerando os dois modelos analíticos²⁸ relacionados à implementação de políticas públicas apresentados por Oliveira e Couto (2019), é possível inferir

²⁸ Os autores apresentam dois modelos: o comunicacional e o arcabouço do regime de implementação, no qual, o primeiro implica em embargos decorrentes da incapacidade de comunicação de ideias e o segundo da inabilidade para cooperação entre atores (OLIVEIRA, COUTO, 2019).

que os obstáculos para legitimar a operacionalização do PAE-PB podem estar relacionados com as dificuldades em promover a articulação e a cooperação entre as diferentes autoridades atuantes na implementação, o que pode tornar o plano inaplicável nas suas diferentes esferas de atuação. Para os autores:

“Problemas de implementação decorrem da ausência de mecanismos que promovam a cooperação, o que explica a não concretização da política; com a instituição de mecanismos de cooperação, aumentam os custos da não cooperação e esta tende a acontecer.” (OLIVEIRA; COUTO, 2019, p. 76).

Nesse sentido, a desarticulação e ausência de cooperação podem comprometer o caráter democrático do plano e, por consequência, a operacionalização da governança ambiental, por embargar a dinâmica dialógica de interação, explicitação e negociação de demandas que propicia o estabelecimento de consensos comprometidos com o atendimento dos anseios coletivos. Em tal conjuntura, o combate à desertificação pode ocorrer de forma centralizada, dissonando das premissas apresentadas no PAE-PB.

a) Criação de instâncias participativas para a gestão do plano

Uma sinalização para esse cenário é explicitada quando abordada a formulação de instâncias participativas para a implementação do PAE-PB. De acordo com a SEIRHMA, não houve a criação do Conselho Estadual, dos Conselhos Microrregionais ou do Comitê Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, o que implica dizer que toda a estrutura de gestão planejada não foi operacionalizada.

Conforme a secretaria:

“Já Existe o COPAM – Conselho estadual de proteção Ambiental. As discussões precisam acontecer dentro desse conselho também, bem como no CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Não que haja impedimento para um conselho de Combate à desertificação. Mas excesso de conselhos não significa necessariamente implementação. Ao contrário, na prática, retarda bastante os processos de formulação e implementação de políticas públicas.” (SEIRHMA)

A existência de várias frentes atuantes nessa problemática, tal como fica evidente na declaração da SEIRHMA, fortalece os indícios quanto a fragilidade na articulação e cooperação entre os atores vislumbrados para constituir os conselhos e comitês de gestão do PAE-PB, o que na prática se desdobra na inoperância do plano e a possibilidade para a efetivação de políticas públicas

dissonantes com as premissas, objetivos e anseios expressos pelas populações do semiárido paraibano.

Nesse sentido, cabe reiterar que o PAE-PB é resultante da explicitação e conciliação dos anseios e necessidades provenientes dos diferentes setores e grupos sociais locais, logo, na medida em que as diferentes instituições atuem em desconformidade com as estratégias ali apresentadas, mesmo que por intermédio de ações capazes de beneficiar as populações do semiárido e combater eficazmente a desertificação, vai-se de encontro à vontade coletiva.

A declaração da SEIRHMA também explicita que a criação de novos órgãos colegiados poderia retardar a implementação do PAE-PB, o que pode ser considerado parcialmente assertivo, visto que com a ampliação da base de interesses representados nas instâncias participativas, amplificam-se também os processos necessários para a resolução de conflitos, negociação de consensos e tomadas de decisão.

Para Agra Filho (2008), a morosidade nesses contextos é um reflexo da ausência de mecanismos para a resolução dos conflitos que se inserem nas arenas de participação públicas e da omissão do Estado frente a esse quesito, os quais, tem dificultado o estabelecimento de consensos e acarretado a intervenção de instancias jurídicas nas tomadas de decisão. O autor ainda afirma que quando tal conjuntura não é instaurada, os governos têm atuado de forma centralizada, contrapondo a democratização almejada.

Desse modo, é necessário que o Estado assuma o seu papel enquanto articulador dos atores e coordenador dos processos que antecedem as tomadas de decisão, pois, sobretudo no que se refere à negociação das demandas e interesses, a sua atuação é imprescindível para conferir celeridade aos processos que instituem as políticas públicas democráticas.

Ainda referente aos mecanismos através dos quais a participação pública se efetiva, a SEIRHMA afirmou que não é realizado o Fórum Estadual de Combate à Desertificação, previsto no plano para ocorrer anualmente, sendo argumentado que *“Não há condições administrativas de manter em funcionamento tantos conselhos e fóruns.”*

Considerando que no documento do PAE-PB esse evento tem a finalidade de promover a ampla disseminação de conhecimentos acerca do processo de desertificação na Paraíba, avalia-se que a omissão à sua realização desvaloriza o potencial dessa estratégia para a construção de uma percepção ambiental compatível com a valorização e com o uso sustentável dos recursos naturais do semiárido. Por consequência, compromete-se o objetivo de combater à desertificação, uma vez que o desconhecimento acerca das suas causas e consequências tem legitimado a intervenção antrópica de forma predatória nos ecossistemas.

Nesse interim, essas modalidades de audiências públicas, quando bem operacionalizadas, se constituem como instrumentos para a exposição de informações, para a sensibilização, mudança de percepções e envolvimento da sociedade nas diferentes questões que afetam ao meio ambiente, amplificando o potencial de adesão social às políticas públicas na medida em que os indivíduos passam a se compreender como parte afetada pelos problemas ambientais (AGRA FILHO, 2008).

Em contraponto, quando questionada sobre a ocorrência de audiências públicas para a apresentação de EIA-RIMA de empreendimentos potencialmente impactantes, a exemplo de atividades de mineração, a secretaria (SEIRHMA) informou que *“Sempre que há empreendimentos com essas atividades citadas, o órgão licenciador (SUDEMA) realiza todos os procedimentos administrativos legalmente previstos.”*

Cabe destacar que ao tratar dos *“processos administrativos legalmente previstos”*, a SEIRHMA faz referência às determinações do artigo 2º, 9º e 11º da resolução nº1 de 23 de janeiro de 1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, os quais deliberam sobre a realização de Estudo de Impacto Ambiental-EIA e de Relatório de Impacto Ambiental-RIMA para o licenciamento de empreendimentos potencialmente modificadores do meio ambiente. Nesse sentido, o RIMA deve ser apresentado à apreciação das partes interessadas através da realização de audiências públicas.

A despeito desse quesito, fica implícito na retórica da SEIRHMA que a existência de um aporte legal tem sido predominante para que as audiências

públicas sejam realizadas pela SUDEMA, o que, mediante a inócorrência do fórum estadual, permite destacar a necessidade de fortalecimento dos mecanismos jurídicos e político-institucionais do PAE-PB, com vistas a dar suporte e exercer pressão pela efetivação das suas ações, tal como as que favorecem o controle social.

Colaborando com o debate, Barros *et al.* (2012) defende que as normas e leis são imprescindíveis para instituir mecanismos através dos quais os governos possam avaliar os riscos e vulnerabilidades geradas a partir das práticas sociais e estabelecer condições para que essas sejam orientadas e reguladas.

b) Adequação da legislação estadual para o combate à desertificação.

Em se tratando especificamente da legislação ambiental estadual, questionou-se a SEIRHMA quanto à elaboração ou revisão de leis relacionadas à gestão de recursos naturais do semiárido, sendo afirmado que estão em curso no âmbito do Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH e nas legislações ambientais municipais.

No que tange ao PERH, a secretaria declarou apenas que a atualização está em andamento, porém, sob a condução da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba-AESA, indicando o desconhecimento acerca dos processos pelos quais tem sido realizada, no período em que foi realizada a coleta de dados (2018).

Tal desconhecimento, reitera mais uma vez a compreensão de que a atuação das instituições ambientais de forma desarticulada ao plano, apesar de colaborar para o objetivo de combater a desertificação, obstaculiza a articulação e a coordenação entre as instituições frente a essa problemática, como também que dificulta o controle e o monitoramento das ações efetivadas, comprometendo a dimensão da transparência na medida em que se propicia o desconhecimento dos processos efetivados.

É pertinente destacar que após o período da coleta de dados ocorreram avanços referentes à articulação entre as instituições envolvidas no processo de

atualização do PERH. Conforme noticiado no site oficial do governo do Estado da Paraíba nos dias 27 de janeiro e 11 de fevereiro do ano de 2020, o cronograma da atualização do plano precisou ser estendido e encontra-se ainda em andamento, sob a condução da AESA, SEIRHMA e Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR, tendo sido realizadas audiências públicas em 10 cidades do estado até o final do mês de fevereiro e sendo prevista a finalização das três etapas planejadas no mês outubro de 2020 (PARAÍBA, 2020).

Quanto à criação das legislações ambientais municipais, afirmou-se que:

“A Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental da PB – CIEA PB, vem trabalhando nesse sentido, fortalecendo a gestão ambiental municipal para desenvolvimento de políticas locais.” (SEIRHMA)

Cabe destacar que não foram relatadas quais as ações executadas pela secretaria relativas a esse quesito, entretanto, quando questionada quanto adequação das legislações municipais já existentes, foi reiterada a necessidade de fortalecimento da gestão ambiental municipal e que a SEIRHMA tem atuado em torno desse objetivo.

Nesse sentido, considera-se a elaboração de legislação ambiental local como um dos aspectos imprescindíveis para conferir eficácia ao sistema de gestão ambiental, uma vez que as leis formuladas nas esferas federais e estaduais possuem um caráter genérico no que tange ao tratamento das problemáticas abordadas. Desse modo, na esfera municipal é possível adequar as diretrizes e determinações aos problemas e peculiaridades vivenciados nos contextos em que a legislação será aplicada, favorecendo a melhor operacionalização e enfrentamento das vulnerabilidades locais.

Acrescenta-se ainda que no âmbito do combate à desertificação, conferir esse caráter endógeno à legislação ambiental torna-se ainda mais relevante, haja vista as especificidades ecológicas das diferentes regiões do semiárido paraibano, a discrepância no grau de degradação ambiental nas suas áreas e a peculiaridade das atividades econômicas e práticas sociais exercidas pelos seus povos, as quais sinalizam para a premência da composição de leis que regulem as atividades, tornando-as ambientalmente viáveis.

Para além das questões abordadas, convém destacar que no dia 7 de janeiro de 2013, foi publicada pela Assembleia Legislativa da Paraíba, a Lei Estadual nº 9.950 que institui a Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Em seus artigos, são regulamentados os princípios, objetivos, instrumentos e competências para o combate à desertificação no estado, endossando as ações contempladas pelo PAE-PB e apresentando-o como um instrumento.

De acordo com Barros *et al.* (2012), a legislação ambiental é imprescindível para criar instrumentos de comando e de controle através dos quais as atividades econômicas possam ser reguladas por medidas coibitivas e preventivas. Entretanto, essa só é válida se for passível de ser aplicada, razão pela qual, sua elaboração deve ser precedida pela contratação e capacitação de técnicos especializados, composição de infraestrutura e recursos financeiros, como também por políticas que instruem e sensibilizem as populações quanto às questões ambientais.

c) Fortalecimento da gestão ambiental.

No que se refere aos aspectos que se relacionam com o fortalecimento da gestão ambiental, questionou-se a SEIRHMA quanto a capacitação do corpo técnico, formação de conselhos municipais de meio ambiente, realização do zoneamento econômico ecológico, criação do índice de desempenho ambiental municipal e do prêmio ambiental, do Instituto Estadual de florestas, da frente parlamentar de combate à desertificação, e acerca da aplicação de recursos financeiros do Fundo Nacional do Meio Ambiente-FNMA nas ações do PAE-PB, sendo declarado que há 2 ações em andamento e que 6 não foram realizadas.

Dentre as ações em andamento, está a capacitação do corpo técnico atuante nos órgãos, institutos, coordenadorias e gerências de meio ambiente do Estado da Paraíba, a despeito da qual afirmou-se que: *“Os técnicos estaduais estão periodicamente participando de formações técnicas, muitas vezes em parcerias com o IBAMA e MMA, também de forma interdisciplinar as questões sobre desertificação são abordadas.”*

Fica claro na afirmação da SEIRHMA que a capacitação recebida pelos profissionais atuantes na gestão ambiental do Estado da Paraíba, apesar de

ocorrer de forma periódica, não se vincula de forma direta ao combate à desertificação, o que se avalia como um obstáculo para impedir o seu avanço e mitigar os seus efeitos, mediante as esfericidades dessa problemática e dos ecossistemas inseridos nas regiões semiáridas paraibanas.

Nesse sentido, convém considerar que em virtude da ocorrência periódica de secas nas regiões semiáridas, a desertificação se torna uma problemática cuja perceptibilidade dos efeitos tende a ser restrita ao longo da sua evolução nos ecossistemas, de modo que a identificação da sua ocorrência torna-se inegável quando seus estágios estão avançados e irreversíveis²⁹. Assim, a composição de um quadro técnico capacitado e comprometido com o seu enfrentamento se faz premente, como também a capacitação das populações envolvidas no manejo dos recursos naturais locais.

De acordo com um diagnóstico realizado por Leme (2014), entre os anos de 2002 e 2008 houve um avanço significativo no que se refere ao número de profissionais atuantes na gestão ambiental em nível local no Brasil, entretanto, esse contingente ainda é incipiente frente à demanda e no que se refere à capacitação profissional. Juntas, essas fragilidades têm comprometido a *policy*, ou seja, a capacidade institucional, sobretudo, nas cidades de pequeno porte.

Também foi apontada como “em andamento”, a criação dos conselhos municipais de meio ambiente, sendo argumentado como uma das iniciativas orientadas ao fortalecimento da gestão ambiental municipal que tem sido executada pela SEIRHMA. Todavia, não foram mencionadas as ações ou formas de atuação da secretaria nesse quesito.

Compreende-se que a instauração dos conselhos ambientais municipais é imprescindível para ampliar o controle social e a democratização das decisões ambientais em nível local, conforme já debatido anteriormente. Entretanto, acredita-se que mediante a conjuntura³⁰ instaurada no combate à desertificação na Paraíba, esse quesito torne-se ainda mais relevante, uma vez que a incorporação da sociedade nos espaços participativos e dialógicos pode

²⁹ Fundamenta-se essa reflexão na concepção de Almeida, Scatena e Luz (2019) que para os quais os problemas desapercibidos pelos órgãos sensoriais tendem a ser marginalizados pela percepção ambiental coletiva.

³⁰ Conjuntura que aqui se considera como de inaplicabilidade do PAE-PB.

colaborar para acender o debate público no que tange à problemática, como também exercer pressão para que iniciativas sejam efetivadas em nível local.

Apesar dos esforços realizados pela SEIRHMA, defende-se que ainda há um longo caminho para a reorientação do cenário de incipiência quantitativa e qualitativa relativo aos conselhos ambientais municipais no Estado da Paraíba, uma vez que o estudo realizado por Oliveira (2016) revelou que, dos 223 municípios que constituem o estado, apenas 17,3% possuem essa modalidade de instituição e, dentre esses, é predominante a ausência de estrutura física e orçamentária, como também a irregularidade na realização de reuniões.

Dessa forma, os desafios a serem superados vão além da implantação dessas estruturas institucionais, abarcando também a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais e do envolvimento dos atores sociais. Para tanto, Agra Filho (2008), considera ser essencial que o estabelecimento de políticas públicas que, além da implementação dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente-PNMA, deem suporte à sensibilização, formação e envolvimento das coletividades nas questões ambientais.

Dentre as ações “não realizadas”, está o Zoneamento Econômico Ecológico-ZEE, sendo informado que: *“Há o Zoneamento Pedoclimático da Área do Canal das Vertentes litorâneas da Paraíba. Elaborado através da Secretaria de Agropecuária e pesca – SEDAP”*.

Nesse sentido, o zoneamento citado pela SEIRHMA tem como finalidade estabelecer diretrizes quanto ao uso dos recursos naturais nas áreas do Canal das vertentes litorâneas da Paraíba, o qual vem sendo construído com o intuito de complementar as obras da transposição do Rio São Francisco. Apesar de contemplar um fragmento de áreas susceptíveis à desertificação e áreas de entorno (Agreste e Mata Paraibana), sua abordagem não se estende às regiões interioranas do Estado, as quais, conforme deixam claro Souza, Artigas e Lima (2015), apresentam os níveis mais elevados de desertificação.

Acrescenta-se também que nesses territórios, as principais atividades econômicas realizadas relacionam-se com o manejo dos recursos naturais, tal como a pecuária e agricultura, o que reitera a importância desse instrumento

para direcionar os usos do capital natural, garantir a manutenção os serviços ecossistêmicos locais e conter o avanço da desertificação no semiárido paraibano.

De acordo com Santos e Ranieri (2013), apesar de pouco utilizado pela administração pública, o Zoneamento Econômico-Ecológico está intrinsicamente relacionado com a atividade de planejar o desenvolvimento e as oportunidades de uso dos espaços nos territórios. Esse permite identificar as vulnerabilidades ambientais e localidades com potencialidades para o desenvolvimento de atividades específicas, permitindo viabilizá-las ambientalmente, socialmente e economicamente.

Quanto à criação do índice de desempenho ambiental, do prêmio ambiental e do instituto estadual de florestas, os quais foram considerados “não realizados”, a SEIRHMA declarou que estão “em análise”, contudo, não foram esclarecidos como estão sendo desenvolvidos ou quais instituições estão responsáveis por elaborá-los.

Assim, convém apontar que no documento do PAE-PB, essas ações são apresentadas como incentivadoras de práticas sustentáveis e do aperfeiçoamento da gestão ambiental nos municípios do semiárido paraibano. Logo, a ausência da sua implementação implica na fragmentação da potencialidade de mobilização das gestões municipais no âmbito dessa problemática.

Semelhantemente, quando questionada sobre a aplicação de recursos financeiros do Fundo Nacional de Meio Ambiente-FNMA nas ações de combate à desertificação, a SEIHMA declarou como “não realizada”, sem que fosse ampliado o debate acerca das razões ou obstáculos para a efetivação dessa ação.

Diante disso, explicita-se que a Paraíba é o estado brasileiro com menor investimento de recursos financeiros em ações relacionadas ao meio ambiente (LEME, 2014) e que, dentre os municípios que compõe o estado, apenas 4,5% possuem fundo ambiental (OLIVEIRA, 2016). Assim, expressa-se a veemência da ação proposta no PAE-PB e a necessidade de reorientação desse quesito,

uma vez que a ausência de fundos tem se configurado como um dos empecilhos para o fortalecimento da gestão ambiental.

No que se refere à criação de uma frente parlamentar de combate à desertificação, a SEIRHMA recomendou: “*Consultar a Assembleia Legislativa. Pois eles têm algumas frentes. Inclusive a Frente Parlamentar Ambientalista, conduzida pela deputada Estela Bezerra.*”

Assim, tentou-se o contato via *e-mail* com a frente parlamentar destacada pela SEIRHMA, entretanto, não havendo êxito, realizou-se uma consulta no site da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba com vistas ao levantamento de informações acerca das Comissões Permanentes e Frentes Parlamentares (temporárias) atuantes em temáticas relacionadas ao combate à desertificação, com ênfase aos temas abordados no PAE-PB.

As comissões e frentes parlamentares identificadas são apresentadas através do quadro 15, juntamente da sua data de criação, objetivo ou âmbito de atuação, número de participantes (N.P.) e deputado estadual presidente.

Quadro 15: Comissões e Frentes Parlamentares atuantes no Combate à Desertificação no Estado da Paraíba.

NOME	CRIAÇÃO	OBJETIVO/ATUAÇÃO	N. P.	PRESIDENTE
Comissão Semiárido, Meio Ambiente e Defesa Civil	01/02/2001	Analisar Proposituras no âmbito de sua esfera.	9	Antônio Ribeiro Frei Anastácio Ribeiro
Comissão de Desenvolvimento, Turismo e Meio Ambiente	01/03/2017	Política agrícola; ciência e tecnologia; sistema estatístico, cartográfico, geodésico e demográfico estadual; cooperativismo e associativismo; uso e ocupação do solo urbano; política industrial e comercial; política estadual de turismo.	8	Moacir Barbosa da Veiga Filho
Comissão de Saúde, Saneamento, Assistência Social, Segurança Alimentar	09/03/2017	Saúde pública, saneamento, higiene e assistência sanitária; assistência social; segurança alimentar e nutrição.	12	Erico Djan Corte de Alencar
Frente Parlamentar Ambientalista	14/05/2015	Acompanhar proposições e outras atividades legislativas de interesse público que tratem sobre questões ambientais.	11	Estelizabeth Bezerra de Souza

Frente Parlamentar da Água e da Agricultura Familiar	23/03/2017	Agricultura sustentável sem uso de agrotóxicos; Gestão de recursos hídricos.	12	Jeová Vieira Campos
Frente Parlamentar Desenvolvimento do Semiárido Paraibano	27/02/2019	Discutir, planejar e acompanhar políticas públicas e ações de fomento ao desenvolvimento da região.	12	Yasnaia Pollyanna Werton Dutra
Frente Parlamentar em Defesa das Práticas Sustentáveis, Biocombustíveis	27/02/2019	Propor e acompanhar ações que promovam as práticas sustentáveis no Estado da Paraíba.	7	Tovar Alves Correia Lima
Frente Parlamentar em Defesa das Energias Alternativas	10/03/2015	Energias limpas.	11	Renato Benevides Gadelha

Fonte: Autor da pesquisa.

É pertinente destacar que, além das comissões e frentes parlamentares apresentadas no quadro 12, instituições atuantes em temas como: educação, direitos das mulheres, cultura e desportos, assistência social e saúde também se enquadram dentre os temas tratados no âmbito do PAE-PB, todavia, na priorizou-se a exposição daquelas cujos escopos temáticos e/ou campo de atuação estivesse diretamente relacionado ao semiárido paraibano ou ao combate à desertificação.

No tocante à atuação, verificou-se que as comissões e frentes parlamentares têm realizado reuniões, audiências públicas e debates envolvendo instituições governamentais, não governamentais e da sociedade civil, de diferentes níveis (nacional, estadual e municipal), dentro dos seus temas de atuação, tais como: produção agrícola sustentável e agroecológica, gestão das águas, segurança alimentar, proteção do Bioma Caatinga e combate à desertificação.

Assim, considera-se que o poder legislativo se constitui como mais uma força atuante frente ao objetivo de combater à desertificação, mas que, entretanto, sua articulação tem ocorrido de forma fragmentada ao espectro de atores pertencentes ao âmbito dessa esfera do poder. Logo, fortalece-se o argumento formulado no âmbito desse estudo de que a ausência de implementação do PAE-PB, está relacionada com a incapacidade de cooperação e articulação entre os atores inseridos no combate à desertificação na Paraíba.

d) Formação da rede de informações sobre a desertificação no Estado da Paraíba.

No que se refere às ações para a formação de uma rede de informações sobre o combate à desertificação, questionou-se a SEIRHMA quanto à criação de uma base de dados científicos para a consulta da sociedade, de uma publicação específica sobre a desertificação, de uma página na *internet* acerca dos encaminhamentos do PAE-PB e de um sistema de gestão integrado para o combate à desertificação.

De acordo com a SEIRHMA, dentre essas ações, apenas a criação da página na *internet* foi executada, ficando implícito na retórica utilizada pela secretaria que essa não se relaciona ao PAE-PB, mas ao conjunto de ações (isoladas) realizadas pelas instituições que tem atuado frente ao combate à desertificação: *“Já há as páginas oficiais das instituições do governo do Estado. As informações são divulgadas nesses espaços.”*

Entretanto, em consulta ao site oficial do governo do Estado da Paraíba, verificou-se que há uma página³¹ vinculada à SEIRHMA destinada especificamente à exposição do PAE-PB, na qual é apresentado um texto descrevendo o que é e qual o objetivo dessa política pública e disponibilizando um documento com a síntese dos eixos temáticos do plano e o documento integral do PAE-PB para *download*.

A despeito especificamente dessa página, avalia-se que o conteúdo apresentado colabora para a compreensão do plano, dos seus objetivos e da sua relevância para o combate à desertificação no Estado da Paraíba, mas que não propicia a análise, o monitoramento e a avaliação da implementação do PAE-PB, os quais eram objetivos iniciais da elaboração.

Também se considera ser relevante uma maior divulgação da página e a adequação do seu conteúdo com vistas a favorecer o interesse das coletividades na temática, sobretudo, dos atores sociais que não possuem vinculação política ou acadêmica com o tratamento da desertificação. Nesse contexto, sugere-se, por exemplo, a disponibilização de vídeos temáticos, de cartilhas e folhetos

³¹ <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-infraestrutura-dos-recursos-hidricos-e-do-meio-ambiente/programas/pae-pb>

informativos, os quais possam ser utilizados como instrumentos didáticos para a abordagem da desertificação na Paraíba na educação formal e informal.

Na declaração da SEIRHMA fica claro que outras instituições governamentais também disponibilizam informações sobre temas relacionados à desertificação para a consulta pública, entretanto, considera-se que a disposição difusa desses dados, em páginas discrepantes, obstaculiza a sistematização de informações e a compreensão do cenário de degradação ambiental do semiárido paraibano.

Assim, acrescido a não realização das demais ações referentes à esse quesito, o cenário apresentado sinaliza para a necessidade de fortalecer as estratégias para a transparência e fluxo de informações referentes ao combate à desertificação, dentre as quais, reitera-se a criação de um espaço onde os dados referentes aos diferentes temas que se articulam com essa problemática possam ser acessados e facilmente interpretada mediante ao uso de linguagem clara, objetiva e compreensiva.

Nesse viés, é preciso considerar a cultura de abstenção da sociedade na consulta aos dados disponibilizados pelas instituições públicas, como também as dificuldades de acesso que incidem especialmente sobre as populações residentes em áreas de vulnerabilidade social e distantes dos centros urbanos, as quais, na concepção do teórico Ulrich Beck (2011), amplifica sua exposição aos riscos invisíveis, irreversíveis e de difícil previsão, criados pela sociedade, tal como os desencadeados pela desertificação.

Para Beck (2011), a assimetria no acesso e na compreensão das informações, além de ampliar a vulnerabilidade socioambiental das populações despriorizadas pelos centros de poder, cria ainda uma nova categoria social de desigualdade que se insere na real compreensão do cenário de risco e na discrepância da capacidade de autoproteção dos indivíduos.

Considerando a conjuntura identificada a partir da análise dos dados coletados junto a SEIRHMA, torna-se pertinente questionar: o que esse cenário explicita acerca da governança ambiental no contexto da implementação do PAE-PB?

Defende-se que a resposta a esse questionamento é que a governança ambiental no âmbito do PAE-PB foi desconstruída em virtude da não operacionalização do plano e da forma de atuação do Estado frente ao combate à desertificação.

Nesse sentido, ao apresentar **não implementação do plano** como uma das raízes da desconstrução da governança ambiental, consideram-se os seguintes fatores:

1. **A ausência do estabelecimento de prazos para a implementação das políticas públicas e para o alcance de metas do PAE-PB**, pois, se por um lado o plano é caracterizado como uma política pública participativa e de sistemática revisão, o que, em tese, flexibilizaria a temporalidade e o escopo das ações a serem efetivadas, por outro lado, essa característica colaborou para a desresponsabilização e para o descomprometimento do conjunto de atores sociais e instituições para com a sua execução.
2. Quando da **elaboração da estrutura de gestão do PAE-PB**, a delimitação de quais instituições governamentais, assim como dos respectivos papéis a serem desempenhados é clara, entretanto, tal precisão não ocorre quando da definição de “quem representa” e quais atribuições correspondem à sociedade, o que pode ter refletido na ausência de percepção e atuação das coletividades mediante a não operacionalização do plano.
Entretanto, convém destacar que à sociedade é conferido o papel de fiscalizador e avaliador do desempenho do plano, logo, a não efetivação de suas ações também reflete a desresponsabilização das coletividades.
3. **A ausência de articulação e cooperação** entre os atores e instituições responsáveis pela implementação do PAE-PB, compromete o fortalecimento político-institucional do plano, como também que seja estabelecida uma dinâmica de interação, dialogicidade e atuação conjunta frente ao combate à desertificação, a qual, é imprescindível a governança ambiental e para a boa governança.
4. A própria **ausência de implementação do plano** se constitui como um elemento de desconstrução da governança ambiental, uma vez que

fragmenta essa engenharia institucional à retórica construída no âmbito da elaboração do plano.

Em se tratando da **forma de atuação do Estado frente ao combate à desertificação**, defende-se que:

1. Conflui para a **deslegitimação do PAE-PB**, como também dos argumentos passíveis de serem apresentados em favor de sua implementação, o que fica implícito nas declarações da SEIRHMA quando da apresentação das ações como “realizadas”, mesmo que seja predominante o desconhecimento quanto a dinâmica de interação política e social estabelecida em torno da efetivação.
2. A forma de implementação das ações que vem sendo efetivadas fora do escopo do PAE-PB, que se caracteriza pela desarticulação e ausência de cooperação entre as esferas políticas e instituições governamentais, também **desfavorece uma conjuntura de governança que se assemelhe a planejada quando da elaboração do plano**, uma vez que fragmenta a mobilização dos atores apenas aos componentes das instituições.
3. Também se observa nas declarações da SEIRHMA que **a sociedade não é citada** como protagonista ou mesmo coadjuvante em nenhuma atividade de combate à desertificação que vem sendo executada, o que conduz a questionar: qual o espaço concedido à participação pública no âmbito dessas ações?

Compreende-se que a avaliação desse quesito vai além do escopo temático definido para esse estudo, entretanto, avalia-se que a ausência da sociedade descaracteriza a governança ambiental, colaborando para a sua desconstrução.

4. Considerando que na governança ambiental as tomadas de decisão se caracterizam pela descentralização e pela participação pública, avalia-se que **o modelo de gestão adotado pelo governo frente ao combate à desertificação**, se dissocia da concepção de governança na medida em que estabelece um modelo *top-down* de tomadas de decisão.

Mediante o exposto, considera-se que o cenário estabelecido na operacionalização do PAE-PB, se integra às experiências vivenciadas em diferentes regiões e no tratamento de outras temáticas associadas às questões ambientais, nas quais, a governança ambiental é teorizada na elaboração de políticas públicas, mas não se aplica na prática, em virtude da conjuntura e cultura política das localidades.

5.0 CONCLUSÕES

A evolução do contexto de crise ambiental global e a expressão dos seus impactos de forma mais severa nas últimas décadas tem mobilizado diferentes atores da comunidade global na busca por soluções políticas, tecnológicas, científicas e sociais que favoreçam a compatibilização da capacidade de suporte dos ecossistemas com a manutenção das práticas sociais e econômicas vigentes.

Nesse contexto, tem-se realizado importantes debates, nos quais, problemas até então pouco conhecidos da comunidade global ganharam visibilidade e notoriedade social, configurando-se em políticas públicas fundamentadas no aprofundamento da democracia, na conservação dos recursos naturais e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Os debates em torno do combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca se inserem nessa perspectiva e tem colocado em destaque o emprego de técnicas e tecnologias apropriadas para o manejo dos recursos naturais, a mudança de percepção em relação aos ambientes áridos, semiáridos e subúmidos secos e o fomento a novas iniciativas produtivas, fundamentando-se na implementação de engenharias institucionais participativas, tal como a governança ambiental.

Considera-se que a elaboração da CCD e a divulgação do seu texto final formalizam a governança ambiental como uma diretriz global no combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, o que motivou a elaboração desse estudo com o objetivo de analisar a governança ambiental na política de combate à desertificação instituída no Estado da Paraíba.

Identificou-se que a governança ambiental está inserida na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba através da incorporação do discurso da participação pública e da descentralização nos planos que fundamentam a ação governamental frente a essa problemática (PAN-BRASIL e PAE-PB), tratando-se, no entanto, de uma inserção implícita, visto que os termos governança e/ou governança ambiental não compõe o vocabulário empregado nesses planos.

Nesse contexto, é argumentada a necessidade de democratização das ações de combate à desertificação, uma vez que a inserção das populações locais (em especial, as afetadas pela desertificação) nos processos de tomada de decisão colabora para a melhor captação e atendimento das demandas sociais, favorece a aproximação entre Estado e sociedade, como também, insere o cidadão como agente ativos nos processos de implementação dos planos.

Verificou-se também que todos os princípios da boa governança considerados para a realização do estudo (*accountability*, eficácia, eficiência, Estado de Direito, participação pública, inclusividade e a transparência) estão inseridos no PAN-BRASIL e no PAE-PB, sendo predominantemente abordados de forma implícita, o que indica que esses representam o fundamento para a operacionalização das ações de combate à desertificação.

Entretanto, há uma significativa discrepância na retórica acerca da dinâmica a ser estabelecida para a implementação, visto que no PAN-BRASIL, todos os princípios da boa governança são relacionados à participação pública, enquanto que, no PAE-PB, são tratados de forma independente, ou seja, sem que haja articulação com os demais princípios considerados no estudo.

No que se refere à estrutura institucional do PAE-PB, é proposta a criação de conselhos, comitês, gerências e fóruns estaduais específicos para a gestão do plano, ficando evidente que o principal ator para a coordenação e articulação dos atores sociais é a SEIRHMA, uma vez que é a única instituição presente em todas as instâncias participativas, como também a única a compor o comitê executivo do plano em questão.

Diante disso, consultou-se a SEIRHMA quanto à implementação do plano, sendo possível verificar que é prevacente a não realização das “propostas de providências para a implementação do PAE-PB” que se relacionam com a governança ambiental³², sendo justificado que parte das ações vem sendo efetivadas por outras instituições para além do âmbito do plano. Logo, fica implícito no discurso da secretaria a desresponsabilização para com a

³² Considerou-se no estudo: a criação de instâncias participativas para a gestão do plano; a adequação da legislação estadual para o combate à desertificação; o fortalecimento da gestão ambiental e a formação da rede de informações sobre a desertificação no Estado da Paraíba.

implementação dessas atividades, indicando que essa não se compreende como o ator central na execução do PAE-PB.

Como reflexo desse contexto, identificou-se que nenhum dos conselhos, fóruns ou comitês específicos para a implantação do PAE-PB foram criados, refletindo na ausência da abertura de canais participativos através dos quais a sociedade possa exercer a cidadania nas políticas públicas de combate à desertificação.

Verificou-se ainda que a SEIRHMA tem atuado junto à outros atores do poder executivo e legislativo no fortalecimento da gestão ambiental, com ênfase na criação e adequação das legislações ambientais, na capacitação do corpo técnico atuante nos órgãos ambientais e no fomento à criação de conselhos municipais de meio ambiente, visto que sem que essas estruturas sejam elaboradas, é impossível descentralizar as políticas públicas ambientais.

Também foi possível verificar que dentre as ações relacionadas ao fluxo de informações, apenas a página na *internet* foi criada, entanto, o conteúdo disponibilizado não propicia a avaliação e o monitoramento da implantação do PAE-PB. Há dados acerca da gestão de recursos naturais sendo veiculados em outras páginas oficiais do governo do estado, entretanto, compreende-se que a ausência de disponibilização de dados em uma única plataforma obstaculiza o acesso, como também a sistematização de informações sobre o PAE-PB.

Mediante o cenário explicitado, compreende-se que a governança ambiental é construída ao longo do processo de elaboração dos planos (nacional e estadual) e desconstruída pela ausência de implementação no âmbito estadual, sendo essa desconstrução consolidada pela atuação isolada de instituições governamentais em ações que se relacionam com o combate à desertificação.

Essas ações em que vem sendo realizadas tem mobilizado atores diferentes esferas do poder executivo e legislativo, como também das instituições de pesquisa, entretanto, não há articulação ou cooperação entre esses, nem tampouco com a sociedade, o que, em tese, sinaliza que a governança também não se efetiva nesse contexto.

Assim, é necessário a realização de uma ampla reflexão acerca da democratização das políticas públicas ambientais e, em especial, no contexto do combate à desertificação, visto que a dinâmica que se efetiva aponta para a legitimação do protagonismo da sociedade em teoria e para a deslegitimação na prática, confluindo para a (re)centralização do poder nas decisões ambientais.

Nesse viés, o arcabouço de estudos teóricos e empíricos aponta que a governança ambiental balizada em seus princípios colabora para a amplificação da possibilidade de êxito na implementação de políticas públicas descentralizadas, participativas e eficazes para com o objetivo de promover a sustentabilidade.

Em contraponto, também é claro em enfatizar que a governança ambiental não garante a efetiva participação pública nas políticas ambientais e que tampouco os princípios da boa governança podem assegurar uma gestão ambiental eficiente e eficaz, visto que esse conjunto de estratégias (a governança, os princípios e a gestão ambiental) se orientam à regulação das práticas sociais, as quais são dinâmicas e condicionadas por inúmeras externalidades.

Contudo, compreende-se que a ausência da governança ambiental e dos princípios da boa governança poderá contribuir negativamente e agravar os entraves da gestão e da democratização das políticas ambientais, na medida em que amplia as oportunidades para as ações oportunistas e corruptas, tal como se configura na “governança viciosa” e na “governança baseada nas relações”.

Mediante tais reflexões, aprecia-se com apreensão a postura assumida pelo governo federal e pelo Ministério do Meio Ambiente no tocante às questões ambientais na gestão em exercício no ano de publicação dessa tese (2020), a qual sinaliza para o retorno da centralização e do autoritarismo na medida em que: exclui conselhos e comitês ambientais; modifica a política de composição dos conselhos ainda em atividade, especialmente, através da fragmentação da participação e da representação das instituições; e flexibiliza as leis, normas e metas das políticas ambientais sem que a população seja consultada.

Avalia-se que essas ações e postura, além de ir de encontro ao aprimoramento da gestão ambiental, colaboram para a desconstrução da

governança ambiental no âmbito de diferentes problemáticas que se inserem na política ambiental brasileira, o que irá refletir no momento da revisão de planos de ação de combate à desertificação, tal como o PAN-BRASIL e o PAE-PB.

Em se tratando das contribuições teóricas e empíricas decorrentes da realização desse estudo, acreditasse que colaborou para a compreensão da forma como a governança ambiental e os princípios da boa governança tem sido incorporados às políticas ambientais locais, levantou indícios acerca da ausência da sua operacionalização em nível local, como também da maneira como tem ocorrido a gestão das ações de combate à desertificação no Estado da Paraíba, explicitando fragilidades que, podem auxiliar no processo de retroalimentação das políticas em andamento.

No que tange às restrições e lacunas do estudo, as quais indicam caminhos a serem percorridos por estudos posteriores, enfatiza-se a necessidade de analisar de que forma a governança ambiental está inserida e tem sido operacionalizada nos planos elaborados pelos demais estados que possuem ASDs, com vistas a delinear um perfil da governança ambiental nas políticas de combate à desertificação no território brasileiro

Também é premente avaliar a dinâmica estabelecida para a efetivação das políticas públicas que tem sido efetivadas no Estado da Paraíba, cujas temáticas se relacionam com o combate à desertificação, permitindo o aprofundamento da compreensão da forma como a gestão ambiental tem sido articulada à essa temática.

Nesse quesito, coloca-se em destaque ainda que a governança ambiental e boa governança são temas imprecisos, tratados à luz de diferentes aportes teóricos e investigados a partir de discrepantes estratégias metodológicas, de modo que os resultados apresentados no estudo, se analisados a partir de outras teorias ou posicionamentos, podem confluir para a identificação de aspectos não apreendidos à partir das teorias e metodologia escolhida.

REFERENCIAS

AGRA FILHO, S. S. Conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional do meio ambiente. **eGesta**, v. 4, n.2, abr-jun, p.127-140, 2008.

ALI, M. Governance and Good Governance: a conceptual perspective. **The dialogue**, v. 10, n. 1, p. 66-77, 2015.

ALMEIDA, R.; SCATENA, L. M.; LUZ, M. S. Percepção ambiental e políticas públicas: dicotomia e desafios no desenvolvimento da cultura de sustentabilidade. **Ambiente & Sociedade**, v, XX, n.1, p.43-64, jan-mar, 2017.

ALVES, M. O.; BURSZTYN, M. **Panacéias da Boa Governança: O caso do Programa Brasileiro de Combate à Desertificação**. In: Anais do VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2009, Cuiabá- MT.

Atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos será discutida em 10 cidades. **Governo do Estado da Paraíba**, 2020. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/atualizacao-do-plano-estadual-de-recursos-hidricos-sera-discutida-em-10-cidades>

ARMSTRONG, E. Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recents Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. **Economic & Social Affairs**: United Nations, 2005.

AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas públicas ambientais. **Revista do Serviço Público**, v.58, n.1, p.37-55, 2007.

BALL, C. What is Transparency?. **Public Integrity**, v. 11, n. 4, p. 293-308, 2009.

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 da UFPB, 2011. 580 p.

BARROS, D. A.; BORGES, L. A. C.; NASCIMENTO, G. O.; PEREIRA, J. A. A.; REZENDE, J. L. P.; SILVA, R. A. Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. **Política e Sociedade**, v. 11, n. 22, nov, 155-179, 2012.

- BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- BECK, U. **A reinvenção da política: rumo a uma nova teoria da modernização reflexiva**. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. 264 p.
- BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma modernidade**. Editora 34: São Paulo, 2ª ed., 2011. 384p.
- BEDIN, G. A. Estado de Direito e seus quatro grandes desafios na América Latina na atualidade: uma leitura a partir da realidade brasileira. **Sequência**, n. 61, p. 171-194, dez, 2010.
- BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, E. S.; PEREIRA, J. P.; ANDRADE, G. H. N. Governança Corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**: Lavras, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.
- BEVIR, M. Governança Democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**: Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun, 2011.
- BILLAUD, J. P. **Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa**. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (org). *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE, 2014. 437 p.
- BOFF, L. **Ecologia: grito da Terra, grito dos pobres: dignidade e direitos da mãe Terra**. Editora Vozes: Petrópolis-RJ, 2015. 487p.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Agenda 21**. Brasília, 1995.
- BRASIL. **POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. LEI 9.433/97**. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm
- BRASIL, **Governança no Setor Público: Fundamentos**. Tribunal de Contas da União: Brasília-DF, 2012. 29p.

BRASIL. **PLANO DE AÇÃO NACIONAL DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO E MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA SECA-PAN BRASIL**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/ Secretaria de Recursos Hídricos, 2005.

BRASIL. **Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus Instrumentos**. Brasília-DF, 2015.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 238: Política Nacional de Combate à Desertificação**, Brasília, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 1, p. 49-95, 1998.

BROSTEIN, M. M.; FONTES FILHO, J. R.; PIMENTA, G. A. Organização de Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil.

BURSZTYN, M. Think locally, act globally: new challenges to environmental governance. Cambridge: Harvard University, 2009. (CID Working Paper, n.33).

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 612 p.

BURSZTYN, M.; CHACON, S.S. Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no semiárido nordestino. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 14, n. 1, p.30-61, 2011.

CAPELARI, M. G. M.; CALMON, P. D. P.; ARAÚJO, S. M. G. Vicent e Elionor Ostron: duas confluências trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. **Ambiente & Sociedade**: São Paulo-SP, v. 20, n.1, p. 207-226, jan-mar, 2017

CARDOSO, M.F.; FERNANDES, D.; QUEIROZ, L. P. Na updated plant checklist of the Brazilian Caatinga seasonally dry forests and woodlands reveals high species richness and endemism. **Journal of Arid Environments**, vol. 174, mar, p. 1-8, 2020.

CASTRO, R. B. **EFICÁCIA E Efetividade na Administração Pública**. In: Anais do 30º encontro da ANPAD, 2006, Salvador-BA.

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

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

CEDEÑO, B. E. Sociedad Civil y Gobernanza de la Ciencia y la Tecnología en el ámbito autonómico: la comunidad autónoma de Madrid. **ARBOR Ciencia Pensamiento y Cultura**: España, sep-oct, p. 363-675, 2005.

CEJUDO, G. M. Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. **División de Administración Pública**, n. 225, octubre, 2008.

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

DALLABRIDA, V. R. **Concepções teóricas que sustentam o debate sobre a descentralização político-administrativa**. In: DALLABRIDA, V. R. (org). Governança territorial e desenvolvimento. Garamound: Rio de Janeiro, 2011. 560p.

DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema**. In: DALLABRIDA, V. R. (org). Governança territorial e desenvolvimento. Garamound: Rio de Janeiro, 2011. 560p.

DOWBOR, L. Governabilidade e Descentralização. **Revista do Serviço Público**: Brasília-DF, v. 45, n. 1, p. 95-117, 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.

ENROTH, H. Governance: the art of governing after governmentality. **European Journal of Social Theory**, v. 17, n. 1, p. 60-75, 2013.

FERREIRA, A. J. D.; BAPTISTA, I.; TAVARES, J. A luta contra a desertificação em Cabo Verde. In: LOURENÇO, L. F.; MATEUS, M. A. **Riscos naturais**,

antrópicos e mistos: Homenagem ao Professor Doutor Fernando Rebelo.

Universidade de Coimbra: Coimbra, 1º ed., 2013. 895 p.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade.

Lua Nova, n.84, p.353-364, 2011.

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, jan/abr, 2009.

FUKUYAMA, F. What is Governance?. **Governance: an International Journal**

of Policy, Administration, and Institutions, v. 26, n. 3, p. 337-368, 2013.

GADOTTI, M. **Educar para um novo mundo possível.** 1 ed. São Paulo:

Publisher Brasil, 2007. 111 p.

GARCIA, M. L. V.; GOMES, M. V. P. Meio Ambiente e Arena Pública:

Governança Ambiental e Suas Implicações Para as Políticas Públicas.

Cadernos Gestão Pública e Cidadania: São Paulo, v. 21, n. 69, p. 101-117,

mai/ago, 2016.

GIARETA, J. B. Z.; FERNANDES, V.; PHILIPPI JR, A. Desafios e condicionantes

da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Revista O&S:**

Salvador, v. 19, n. 62, p. 527-548, jul/set, 2012.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade.** São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, A. **A vida em uma sociedade pós tradicional.** In: BECK, U.;

GIDDENS, A.; LASH, S. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na

ordem social moderna. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista,

1997. 264 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** Editora Atlas: São Paulo,

6ª ed., 2008. 220p.

GIULIO, G. M.; FIGUEIREDO, B. R.; FERREIRA, L. C.; ANJOS, J. A. S. A.

Experiências brasileiras e o debate sobre comunicação e governança do risco

em áreas contaminadas por chumbo. **Ciência & Saúde Coletiva:** Rio de Janeiro,

v. 17, n. 2, p. 337-349, 2012.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**: São Paulo, v. 13, n. 2, p.20-31, mai-ago, 2004.

GOMIDES, J. E.; SILVA, A. C. O Surgimento da Expressão “Governance”, Governança e Governança Ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009.

GONÇALVES, A. **O Conceito de Governança**. In: Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI, 2005, Fortaleza-CE.

Governo realiza seminários de atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos. **Governo do Estado da Paraíba**, 2020. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/governo-realiza-seminarios-de-atualizacao-do-plano-estadual-de-recursos-hidricos>

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**: USA, V. 17, n.4, p.525-548, oct, 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.10-023, 2010.

GUIVANT, J. S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**: Rio de Janeiro, 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.

HAUFF, S. N. **Representatividade do Sistema Nacional de Unidades de Conservação na Caatinga**. PNUD- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, Brasília, 2010.

Holtz, U. The United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) and its political dimensions. **Paper prepared for fifth parliamentary round table, United Nations Convention to Combat Desertification**, Havana, Cuba, 2008.

HOLZMANN, A. Cooperação descentralizada como instrumento da governança global na gestão do meio ambiente. **Revista Vernáculo**, n. 33, 1^o sem, p.48-65, 2014.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia**. Brasília-DF, 2014.

IFTMOEAI, C. Good Governance: Normative vs. Descriptive dimension. **Practical Application of Science**, v. III, n. 1, p. 309-316, 2015.

INTERGOVERNMENTAL EUROPEAN COMMITTEE ON DEMOCRACY AND GOVERNANCE. **Strategy of Innovations and Good Governance at Local Level**. Spain, 2007. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680701699>. Acesso em 15/06/2017.

JACOBI, P. Governança Institucional de Problemas Ambientais. **Política & Sociedade**: São Paulo, n. 7, p. 119-137, 2005.

JACOBI, P. **Governança Ambiental, Participação Social e Educação para a Sustentabilidade**. In: PHILIPPI JR, A.; SAMPAIO, C. A. C.; FERNANDES, V. Gestão da Natureza Pública e Sustentabilidade. São Paulo: Editora Manole, 2012. 1132p.

JACOBI, P.; GRANJA, S.I.; FRANCO, M. I. Aprendizagem social: práticas educativas e participação da sociedade civil como estratégias para o aprimoramento para a gestão compartilhada em bacias hidrográficas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 2, p.5-18, 2006.

JACOBI, P. R.; SULAIMAN, S. N. Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas. **Revista USP**: São Paulo, n. 109, p. 133-142, abr/jun, 2016.

JUANINHA, A. M.; BARTOLI, C.; PEIXE, B. C. S. **Análise da Produção Científica Internacional sobre a Accountability no Setor Público de período de 2011 a 2015**. In: Anais do XVI Congresso USP Controladoria e Contabilidade,

2016, São Paulo-SP. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos162016/104.pdf> Acesso em 22/11/2017.

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.

KLEBA, M. E.; WENDAUSEN, A. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização da política. **Saúde e Sociedade**: São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.

LASH, S. **A reflexividade e seus duplos: estrutura, estética, comunidade**. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. 264 p.

LEAL, Y. **Nos Caminhos da Paraíba**. Vento Nordeste: Campina Grande-PB, 3ª ed., 2014. 107p.

LEEF, H. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. **Olhar professor**, v.14, n.2, p.309-335, 2011.

LEME, T. **Governança ambiental no nível municipal**. In: MOURA, A. M. M. Governança ambiental no Brasil: instituições atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2016. 352p.

LI, S. Why a poor governance environment does not deter foreign direct investment: The case of China and its implications for investment protection. **Business Horizons**, n. 48, p. 297-302, 2005.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p.5-10, agosto, 1990

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 721-735, set, 2012.

MANCAL, A; LIMA, P. V. P.; KHAN, A. S.; MAYORGA, M. I. O. À espera da seca que vem: capacidade adaptativa em comunidades rurais do semiárido. **Revista brasileira de estudos de população**, v.33, n.2, p.257-281, 2012.

MARIN, A. M. P.; CAVALCANTE, A. M. B.; MEDEIROS, S. S.; TINÔCO, L. B. M.; SALCEDO, I. H. Núcleos de Desertificação no Semiárido Brasileiro: ocorrência natural ou antrópica?. **Parcerias Estratégicas**: Brasília-DF, v. 17, n. 34, p. 87-106, jan/jun, 2012.

MMA. **Ministério do Meio Ambiente**. Brasília – DF, 2008.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Rev. Administração Pública**, v. 47, n. 3, p.745-775, maio/jun, 2013.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**: Brasília-DF, ano 51, n. 2, p.105-120, abr-jun, 2000.

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. 524p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio das Nações Unidas**. Nova York-USA, 2000.

OLIVEIRA, B. H. B. **Gestão Municipal e Meio Ambiente: Estudo Exploratório dos municípios paraibanos**. 28 f. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública). UFPB, João Pessoa-PB.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, NORDESTE. Planejamento e conflitos de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 132p.

OLIVEIRA, J. P. Rio=20: What we can learn from the process and what is missing. **Cadernos EBAPE.BR**: Rio de Janeiro, v.10, n. 3, set, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, I.; LOBÃO, J. S. B. **Política de Combate à Desertificação no Contexto dos Estados Brasileiros**. In: Anais do VI Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, 2014, São Paulo-SP.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. **Diretrizes prioritárias e fases de implementação: como mudam as políticas públicas**. In: LOTTA, G. (org).

Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019. 324p.

PARAÍBA. **Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca no Estado da Paraíba: PAE-PB.** João Pessoa: Secretaria do Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia/Superintendência de Administração do Meio Ambiente, 2011. 144p.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. **Governança Territorial: conceito, fatos e modalidades.** UNESP-IGCE: Rio Claro, 2011. 192p.

PIRES, E. L. S. A Recomposição das Escalas de Governança, Estado e Desenvolvimento Territorial no Brasil. **GEOTEXTOS**, v. 11, n. 1, p. 113-137, jun, 2015.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista:** Minas Gerais, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan-mar, 2007.

ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança:** Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai-ago, 2011.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, p.41-57, 2009.

SÀNCHEZ, L.E. **Avaliação de Impacto Ambiental:** conceitos e métodos. São Paulo: Oficinas e Textos, 2008. 495 p.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável e sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 151 p.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão:** Rio Grande do Sul, ano 11, n. 22, p. 35-61, jan-abr, 2013.

SANTIN, J. R.; CORTE, T. D. **O direito das águas subterrâneas no Brasil, no Mercosul e na União Europeia: um estudo comparado**. Editora UFSM, 2013.

SANTOS, M. R. R.; RANIERI, V. E. L. Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 4, p. 43-60, 2013.

SANTOS, P. J. A. **Percepção do Bioma Caatinga de diferentes atores sociais do ensino fundamental de um município do Semiárido Paraibano**. 106 f. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Ciências Biológicas). UEPB, Campina Grande-PB.

Santos, P. J. A.; Cavalcante, L. P. S.; Ramalho, A. M. C. **Manejos, aspectos sanitários e uso da água de cisternas em uma comunidade rural do Cariri Ocidental Paraibano**. In Editora Poisson (Org.). *Sustentabilidade e Responsabilidade Social em foco*. Belo Horizonte-MG: Editora Poisson, 2018. 280p.

SCÁRDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da Política Ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**: Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 291-314, jan./dez., 2003.

SILVA, D. H. Combate à desertificação e a COP dos pobres. **Terceiro incluído**: Goiás, v. 4, n. 1, p. 1-23, jan/jun, 2014.

SILVA, J. M.; GURGEL, I. G. D.; SANTOS, M. O.; GURGEL, A. M. AUGUSTO, L. G. S.; COSTA, A. M. Conflitos ambientais e as águas do Rio São Francisco. **Saúde & Sociedade**: São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1208-1216, 2015.

SILVA, R. L.; OLIVEIRA, G. F. A acessibilidade como instrumento de participação política e inclusão digital na governança eletrônica: uma análise dos portais do Poder Legislativo brasileiro. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**: Brasília, v. 3, n. 1, p. 23-43, jan-jun, 2017.

SILVA, V. P.; BARROS, E. C. Tecnologias sociais no Rio Grande do Norte: algumas discussões sobre a convivência com o semiárido. **Sustentabilidade em Debate**, v. 7, Ed. Especial, p.69-85, dez, 2016.

SMITH, V. P. B. **Desafios Socioambientais e os distintos tipos de Governança**. In: Anais do VI Encontro Nacional da ANPPAS, 2012, Belém-PA.

SORRENTINO, M.; TRAIBER, R.; MENDONÇA, P. FERRANO JÚNIOR, L. A. Educação Ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**: São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, mai-ago, 2005.

SOUZA, B. I.; ARTIGAS, R. C.; LIMA, E. R. V. Caatinga e Desertificação. **Mercator**, v.14, n.1, p.131-150, 2015.

SOUZA, B. I.; LIMA, E. R. V. Desertificação na Paraíba. In: LACERDA, A. V.; DORNELAS, C. S. M.; SILVA, A. G. F. **Potencialidades do Bioma Caatinga: marcas sobre convivência e resistência vol II**. Ituiutaba: Barlavento, 2016. 128p.

SOUZA, B. I.; MENEZES, R.; CAMARA, R. A. Efeitos da Desertificação na composição de espécies do Bioma Caatinga, Paraíba/Brasil. **Investigaciones Geográficas**: UNAM-México, n. 88, p. 45-59, 205.

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.

TAVARES, F. M. M. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. **Revista Brasileira de Ciência Política**: Brasília, n.9, p. 39-70, set-dez, 2012.

TEIXEIRA, M. S. Ética do discurso em Jurgen Habermas: a importância da linguagem para um agir comunicativo. **Revista Opinião Filosófica**: Porto Alegre. V.7, n. 2, p.304-314, 2016.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAME. **Good Governance and Sustainable Development Human**. New York, 1997. Disponível em: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> acesso em: 15/06/20117.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. **What is good governance?**. Thailand, 2009.

VENTURI, L. Recurso Natural: a construção de um conceito. **GEOUSP Espaço e Tempo**, v. 10, n. 1, p.09-17, 2006.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n.1, p. 185-201, jun, 2008.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**: Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 470-491, set, 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.

WEISS, J. S. **O Papel da Sociedade na Efetividade da Governança Ambiental**. In: MOURA, A. M. M (org). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Ipea: Brasília-DF, 2016. 352p.

WORLD BANK. **Governance: The World Bank's experience**. Washington, 1994. 86p.

YOSHIDA, F. **Lecture on Environmental Economics**. Hokkaido University Press: Japan, 2012.

YOUNG, I. M. Desafios ativistas à democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciência Política**: Brasília, n. 13, p. 187-212, jan-abr, 2014.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 97-107, out, 2008.

ANEXOS

CHECK-LIST DE AÇÕES PRIORITÁRIAS E PROVIDÊNCIAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PAE-PB					
Nº	Ação	Situação			Observações
		N	A	R	
01	Criação do Conselho Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca				
02	Criação de Conselhos (Estaduais) Microrregionais de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca				
03	Criação do Comitê Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca				
04	Capacitação técnica dos órgãos, institutos, coordenadorias e gerências de florestas competentes do Estado e Municípios (SUDEMA, AESA, POLICIA FLORESTAL, EMATER) voltada para a questão da desertificação				
05	Revisão da Legislação referente à Política Estadual de Recursos Hídricos, fortalecendo conselhos e criando agências executivas				
06	Criação de um núcleo articulador para o incentivo à criação de legislações (ambientais) municipais				
07	Adequação da legislação para que recursos naturais extraídos gerem os impostos na própria localidade/município				
08	Criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente				
09	Realização obrigatória de audiências públicas para a apresentação de EIA/RIMA em municípios sede de atividades mineradoras				
10	Instalação do Fórum Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca				
11	Criação da Frente Parlamentar Estadual para apoiar o combate à desertificação e mitigação dos efeitos das secas				
12	Criação de bases de dados científicos sobre o semiárido para o uso da sociedade em geral (Provenientes de TCCs, Dissertações e Teses)				
13	Criação de uma publicação específica sobre a desertificação para circulação estadual				
14	Criação de uma página na Internet para a divulgação das questões e encaminhamentos do PAE-PB				
15	Destinação/Aplicação de recursos financeiros provenientes do FNMA para o semiárido , cravados na recuperação de áreas degradadas				
16	Criação (de índice) e divulgação dos municípios com melhor desempenho na gestão ambiental				
17	Criação do sistema estadual de gestão do conhecimento integrado para o combate à desertificação				
18	Criação do Instituto Estadual de florestas (com participação de representações municipais)				
19	Criação de prêmio ambiental para ações de conservação e preservação dos recursos naturais nas propriedades				
20	Realização do Zoneamento agroecológico econômico				
OBSERVAÇÃO: NO QUESITO "SITUAÇÃO", CONSIDERA-SE:					
<ul style="list-style-type: none"> • N: PARA AÇÕES NÃO IMPLEMENTADAS • A: PARA AÇÕES IMPLEMENTADAS E EM ANDAMENTO • R: PARA AÇÕES REALIZADAS E FINALIZADAS 					
OBS. Ações que estejam em articulação/processo para a efetivação devem ser assinaladas como N e realizada observação					