



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE  
DA ASSOCIAÇÃO PLENA EM REDE DAS INSTITUIÇÕES**



Doutorado em Desenvolvimento  
e Meio Ambiente

Associação Plena  
em Rede



**MARIA IVONEIDE VITAL RODRIGUES**

**OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: a experiência do  
Programa Selo Município Verde no estado do Ceará**

**FORTALEZA – CEARÁ  
2014**

**MARIA IVONEIDE VITAL RODRIGUES**

**OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: a experiência do Programa Selo Município  
Verde no estado do Ceará**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de concentração: Desenvolvimento e Meio Ambiente.

**Orientadora:** Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima, Dr<sup>a</sup>.

**FORTALEZA – CEARÁ  
2014**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca de Ciências e Tecnologia

- 
- R614p Rodrigues, Maria Ivoneide Vital.  
Os princípios da governança e as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável / Maria Ivoneide Vital Rodrigues. – 2014.  
213 f. : il., color., enc.; 30 cm.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza, 2014.  
Orientação: Profa. Dra. Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima.
1. Desenvolvimento sustentável. 2. Programa Selo Município Verde. 3. Políticas públicas. I.Título.

---

CDD 363.7

MARIA IVONEIDE VITAL RODRIGUES

**OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: a experiência do Programa Selo Município  
Verde no estado do Ceará**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de concentração: Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em 10 de junho de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima, Dr<sup>a</sup>. (**Orientadora**)  
Universidade Federal do Ceará – UFCE

---

Francisco Casimiro Filho, Dr.  
Universidade Federal do Ceará – UFCE

---

Ahmad Saeed Khan, PhD.  
Universidade Federal do Ceará – UFCE

---

Nájila Rejanne Alencar Julião Cabral, Dr<sup>a</sup>.  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE

---

Eliane Pinheiro de Sousa, Dr<sup>a</sup>.  
Universidade Regional do Cariri – URCA

*Ao meu Agostinho Vasconcelos  
para quem eu guardo um Amor infinito e eterno.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus Pai, pela sua infinita bondade e misericórdia. Toda a minha confiança está em Vós!

A Nossa Senhora, nossa Mãe, nossa Protetora e nossa Advogada.

Aos meus pais, Manoel e Ivanice, pela educação repleta de valores e bons princípios.

Ao meu amor Agostinho, pelos momentos felizes. Na confiança e esperança do nosso reencontro e, principalmente, na certeza de que ao morrer, ressuscitaremos para viver mais, melhor e muito mais felizes.

Aos meus irmãos, Djane, Cristina e Juca, pela força e palavras de incentivo.

Aos meus sobrinhos, Matheus, Samuel, Sarah, Rodrigo, Gabriel e Artur, na esperança de um mundo melhor.

À professora Patrícia Lima, pela orientação e serenidade que conduziu a pesquisa.

Aos participantes da banca, professor Casimiro Filho, professora Nájila Cabral, professora Eliane Sousa e professor Saeed Khan, pelas contribuições enriquecedoras.

À professora Irles Mayorga, pelo apoio e confiança.

Ao professor Osório Viana, por guiar-me nessa linha de pesquisa.

A minha amiga Cleomar, que soube me ouvir e dividir os momentos de angústia, tornando-os pequenos e até mesmo divertidos.

Ao meu amigo Luidi, que, com sua sapiência, incentivava-me.

A Ana Vlândia, que me auxiliou na aplicação dos questionários.

A Renata e a Rennaly, que dividiram as alegrias e as decepções de uma vida acadêmica.

A Sônia, secretária do PRODEMA, que me ajudou nos mais diversos momentos do curso.

Aos meus amigos do Departamento de Economia Agrícola, Sr. Joãozinho, Ricardo, Sra. Valda e Dermivan.

Aos participantes da pesquisa, especialistas, integrantes do comitê gestor do Programa Selo Município Verde e representantes municipais.

A todos que me ajudam e acreditam em um mundo melhor. **MUITO OBRIGADA!**

*O melhor governo é aquele que ensina o povo a governar a si mesmo. Ou seja, é aquele que propicia transparência quanto a seus atos e meios que permitam à sociedade opinar e participar das decisões de governo (GOETHE).*

## RESUMO

O Plano de Desenvolvimento Sustentável do estado do Ceará, elaborado e implementado em 1995, introduziu o conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS) na seara das políticas públicas cearenses e propôs que a base de sua formação fosse de maneira participativa e democrática, constatando-se, assim, o despertar para a prática da governança. Sabe-se que a análise da governança apoia-se na base do conceito de DS, pois, está voltada para a elaboração de políticas com diretrizes e normas direcionadas a todos os atores sociais na tentativa de amenizar e/ou finalizar os conflitos sociais além de tornar bem visível a participação ativa da população nas tomadas de decisão do governo. O Banco Mundial considera governança como sendo a capacidade do governo de formular e implementar políticas públicas sólidas e com eficácia, para tanto, propõe seis princípios para avaliar a Boa Governança: Voz e responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, Eficácia Governamental, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle da Corrupção. Em 2003, o Programa Selo Município Verde do estado do Ceará (PSMV) foi formulado e implementado com a finalidade de atribuir uma certificação ambiental pública que operacionalizasse o DS em nível local. Dessa maneira, o PSMV pode deter instrumentos que possibilitem a garantia de uma Boa Governança para o DS, promover o envolvimento de todos os atores sociais além de possibilitar a participação ativa da população nas tomadas de decisão do governo. Nesse contexto, a atual pesquisa objetiva analisar o nível de implementação dos princípios da Boa Governança nas políticas públicas para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará com uma visão a partir do PSMV. Para tanto, aplicou o Método Delphi e, para a melhor tomada de decisão a ser apontada, utilizou o Método Multicritério de Apoio à Decisão – a Análise de Processos Hierárquicos para calcular o Índice de Avaliação da Boa Governança para o PSMV. Os resultados mostraram que, após 11 anos de implementação, o PSMV pode ser considerado uma ferramenta que possibilita a boa governança para o desenvolvimento sustentável no território cearense, pois, segundo os entrevistados, os cinquenta e quatro indicadores direcionados aos seis princípios estão sendo postos em prática. Porém, ao inter-relacioná-los, a pesquisa verificou que o PSMV possui um nível regular para a Boa Governança. Dentre os seis princípios analisados, o que menos contribuiu para esse índice foi o princípio Controle da Corrupção e o que mais contribuiu positivamente foi o princípio Estado de Direito, refletindo que existe um forte aparato legal para o exercício da Boa Governança no estado do Ceará, porém, devem-se promover formas de controle e combate da corrupção na intenção de tornar o governo mais democrático e transparente. Salienta-se que nenhum princípio foi classificado com um nível de Boa Governança, logo, para o PSMV, todos os indicadores são passíveis de investimentos para se alcançar a Boa Governança para o desenvolvimento sustentável pregada pelo Banco Mundial. Finalmente, sugere-se que continuem sendo elaboradas e implementadas políticas públicas que tenham a efetiva participação popular em todos os níveis de decisão, buscando, dessa maneira, a sustentabilidade do desenvolvimento com um mundo mais equânime e que promova a paz mundial.

**Palavras-Chave:** Método Delphi. Análise de Processos Hierárquicos. Índice de Avaliação da Boa Governança.



## ABSTRACT

The Sustainable Development Plan of the State of Ceará, developed and implemented in 1995, introduced the concept of Sustainable Development (SD) on the likes of Ceará public policy and proposed that the basis of his training was participatory and democratic way, though there is, thus awakening to the practice of governance. It is known that the analysis of governance rests on the basis of the concept of SD therefore should be focused on the development of policy guidelines and standards aimed at all social actors in an attempt to mitigate and/or end social conflicts beyond to make conspicuous the active participation of people in decision making of the government. The World Bank considers governance as the government's ability to formulate and implement sound policies and effectively, then, proposes six principles for assessing Good Governance: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law and Control of Corruption. In 2003, the Selo Municipio Verde Program of the State of Ceará (SMVP) was formulated and implemented in order to assign a public environmental certification that operationalizes the SD at the local level. Thus, the SMVP may hold instruments that enable a guarantee of Good Governance for sustainable development, promote the involvement of all stakeholders to mitigate conflicts of interest and enable the active participation of people in decision making of the government. In this context, the current research aims to analyze the level of implementation of the principles of Good Governance in public policies for sustainable development in Ceará with a view from the SMVP. Therefore, the research applied the Delphi method, and for better decision making to be pointed out, used the method of Multiple Criteria Decision Support – Analysis of Hierarchy Process to calculate the Evaluation Index of Good Governance for SMVP. The results showed that after 11 years of implementation, the SMVP can be considered a tool that enables Good Governance for sustainable development in Ceará territory because, according to respondents, fifty four indicators targeted to the six principles are being put into practice. However, the inter-relate them, the survey found that SMVP has a regular Good Governance level. Of all the principles discussed, which contributes least to this index was the Control of Corruption and contributed most positively was the principle Rule of Law, reflecting that there is a strong legal apparatus to exercise Good Governance in the state of Ceará but should promote ways of controlling and combating corruption in an attempt to make the government more democratic and transparent. It should be noted that no principle has been rated with a level of Good Governance. Hence for SMVP, all indicators are subject to investment to achieve Good Governance for sustainable development preached by the World Bank. Finally, it is suggested to continue being developed and implemented public policies that affect effective popular participation in all levels of decision making, seeking thus the sustainability of development with more equitable world and to promote world peace.

**Keywords:** Delphi Method. Analysis Hierarchy Process. Evaluation Index of Good Governance.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Valores de RI segundo Saaty .....	145
<b>Tabela 2</b> – Valores dos escores atribuídos a cada resposta relacionada ao indicador da pesquisa .....	146
<b>Tabela 3</b> – Classificação da Governança segundo a pesquisa .....	147
<b>Tabela 4</b> – Pesos atribuídos aos Princípios da Boa Governança após a aplicação da AHP	150
<b>Tabela 5</b> – Valores dos Índices de Consistência e Razão de Consistência atribuídos aos Princípios da Boa Governança após a aplicação da AHP .....	150
<b>Tabela 6</b> – Nível de Implementação dos indicadores do Princípio da Voz e Responsabilização no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados .....	151
<b>Tabela 7</b> – Nível de Implementação dos indicadores do Princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados .....	155
<b>Tabela 8</b> – Nível de Implementação dos indicadores do Princípio da Eficácia Governamental no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados	159
<b>Tabela 9</b> – Nível de Implementação dos indicadores do Princípio da Qualidade Regulatória no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados .....	162
<b>Tabela 10</b> – Nível de Implementação dos indicadores do Princípio do Estado de Direito no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados .....	164
<b>Tabela 11</b> – Nível de Implementação dos indicadores do Princípio do Controle da Corrupção no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados .....	166
<b>Tabela 12</b> – Índice de Avaliação da Boa Governança para o Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados .....	168

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Matriz de Carências e satisfações proposta por Max-Neef .....	24
<b>Quadro 2</b> – Fundamentos para a Governança Global de Sustentabilidade .....	112
<b>Quadro 3</b> – Eixos temáticos e Indicadores para a avaliação dos municípios no programa Selo Município Verde, 2013/2014 .....	121
<b>Quadro 4</b> – Índice de Sustentabilidade Ambiental e Categorias conforme a classificação dos municípios para certificação no Programa Selo Município Verde .....	122
<b>Quadro 5</b> – Comparação entre os princípios da governança para o desenvolvimento sustentável propostos pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV .....	123
<b>Quadro 6</b> – Características do Método Delphi, suas vantagens e desvantagens .....	135
<b>Quadro 7</b> – A escala básica de números absolutos de Saaty .....	142
<b>Quadro 8</b> – Indicadores de governança para avaliação das Políticas Públicas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável .....	149
<b>Quadro 9</b> – Fragilidades e Sugestões para a implementação dos indicadores da boa governança no Programa Selo Município Verde .....	171

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Governança: uma representação esquemática .....	16
<b>Figura 2</b> – Sistema econômico: fluxo circular de renda e da produção .....	27
<b>Figura 3</b> – Atividades econômicas de consumo e de produção em relação ao meio ambiente .....	31
<b>Figura 4</b> – Relações entre as disciplinas de Economia e Ecologia .....	35
<b>Figura 5</b> – Dinâmica da Gestão Ambiental .....	93
<b>Figura 6</b> – Processo metodológico da avaliação do Programa Selo Município Verde .....	119
<b>Figura 7</b> – Sistema Integrado do Desenvolvimento Sustentável .....	122
<b>Figura 8</b> – Sequência do Método Delphi aplicado à pesquisa .....	136
<b>Figura 9</b> – O fluxograma da Análise de Processos Hierárquicos (AHP) .....	141
<b>Figura 10</b> – Modelo Simples da Árvore Hierárquica .....	142
<b>Figura 11</b> – Estrutura conceitual da Governança Regulatória .....	163
<b>Figura 12</b> – Características da Boa Governança .....	169
<b>Figura 13</b> – A Boa Governança no Programa Selo Município Verde .....	170

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C.	Antes de Cristo
AAM	Acordos Ambientais Multilaterais
AHP	Análise de Processos Hierárquicos
AL – CE	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
APRECE	Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CDS	Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
IC	Índice de Consistência
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CONPAM	Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente
DS	Desenvolvimento Sustentável
DSD	Divisão para o Desenvolvimento Sustentável
FBOMS	Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio ambiente e o Desenvolvimento
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
GAG	Governança Global Ambiental
IABG	Índice de Avaliação da Boa Governança
IAG	Índice de Avaliação da Governança
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICC	Instrumentos de Comando e Controle
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDA	Índice de Desempenho Ambiental
IDECI	Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Instrumentos Econômicos
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IGA	Índice de Gestão Ambiental

IGG	Indicadores para a Governança Global
IMA	Índice de Mobilização Ambiental
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IR	Índice Randômico ou Índice Aleatório
ISA	Índice de Sustentabilidade Ambiental
ISEE	Sociedade Internacional de Economia Ecológica
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMAD	Método Multicritério de Apoio à Decisão
MPE	Ministério Público do Estado do Ceará
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Política Ambiental
PDS – CE	Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Ceará
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Política Pública Ambiental
PPP	Programas, Planos e Políticas
PSMV	Programa Selo Município Verde
RC	Razão de Consistência
RIO + 20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SDA	Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SEINFRA	Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará
SRH	Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará
UFCE	Universidade Federal do Ceará
UNEP	United Nations Environment Programme
URCA	Universidade Regional do Cariri
WGI	Worldwide Governance Indicators

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA RELEITURA .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Desenvolvimento Sustentável: o conceito .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 A dimensão econômica do desenvolvimento sustentável .....</b>	<b>27</b>
2.2.1 As novas concepções da economia: a economia ambiental, a economia ecológica e a economia verde .....	30
2.2.1.1 A Economia Ambiental .....	30
2.2.1.2 A Economia Ecológica .....	34
2.2.1.3 A Economia Verde .....	36
<b>2.3 A dimensão ambiental do Desenvolvimento Sustentável .....</b>	<b>40</b>
<b>2.4 A dimensão social do Desenvolvimento Sustentável .....</b>	<b>42</b>
<b>2.5 A dimensão jurídica do Desenvolvimento Sustentável: do direito econômico ao estado de direito ambiental.....</b>	<b>45</b>
<b>2.6 A dimensão político-institucional do Desenvolvimento Sustentável .....</b>	<b>51</b>
<b>3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>55</b>
<b>3.1 As políticas públicas e seus processos de avaliação .....</b>	<b>55</b>
<b>3.2 As políticas públicas ambientais e seus desafios .....</b>	<b>61</b>
3.2.1 Os Instrumentos de Comando e Controle das políticas ambientais (ICC) .....	65
3.2.2 Os Instrumentos Econômicos das políticas ambientais (IE) .....	66
3.2.3 Os Instrumentos de Comunicação das políticas públicas .....	68
<b>3.3 As políticas públicas e o Desenvolvimento Sustentável .....</b>	<b>69</b>
<b>4 A GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>75</b>
<b>4.1 Aspectos históricos da Governança .....</b>	<b>75</b>
<b>4.2 Governança: desmistificando o conceito .....</b>	<b>78</b>
<b>4.3 A distinção entre Governança e Governabilidade .....</b>	<b>86</b>
<b>4.4 A distinção entre Governança e Globalização .....</b>	<b>88</b>
<b>4.5 A distinção entre Governança e Gestão .....</b>	<b>92</b>
<b>4.6 A Governança Global Ambiental (GAG) .....</b>	<b>95</b>
<b>4.7 A Governança para o Desenvolvimento Sustentável .....</b>	<b>97</b>
<b>5 A GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SEUS INDICADORES .....</b>	<b>100</b>

<b>5.1 Indicadores: o que são?</b> .....	<b>100</b>
<b>5.2 Indicadores de Governança para o Desenvolvimento Sustentável</b> .....	<b>106</b>
<b>6 O PROGRAMA SELO MUNICÍPIO VERDE NO ESTADO DO CEARÁ</b> .....	<b>115</b>
<b>6.1 O Programa Selo Município Verde no Estado do Ceará: estudos empíricos</b> .....	<b>124</b>
<b>7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>127</b>
<b>7.1 Apresentação da área de estudo</b> .....	<b>128</b>
<b>7.2 Seleção dos indicadores e origem dos dados</b> .....	<b>131</b>
<b>7.3 A Escolha dos Especialistas</b> .....	<b>132</b>
<b>7.4 O Método Delphi</b> .....	<b>133</b>
<b>7.5 A Análise de Processos Hierárquicos (AHP)</b> .....	<b>137</b>
<b>7.6 O cálculo do Índice de Avaliação da Boa Governança (IABG)</b> .....	<b>146</b>
<b>8 OS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA E A SUA APLICAÇÃO NO PROGRAMA SELO MUNICÍPIO VERDE</b> .....	<b>148</b>
<b>8.1 Matriz de Indicadores de Governança para avaliação das Políticas Públicas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável</b> .....	<b>148</b>
<b>8.2 O Princípio da Voz e Responsabilização</b> .....	<b>150</b>
<b>8.3 O Princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo</b> .....	<b>154</b>
<b>8.4 O Princípio da Eficácia Governamental</b> .....	<b>158</b>
<b>8.5 O Princípio da Qualidade Regulatória</b> .....	<b>161</b>
<b>8.6 O Princípio do Estado de Direito</b> .....	<b>164</b>
<b>8.7 O Princípio do Controle da Corrupção</b> .....	<b>166</b>
<b>8.8 O Índice de Avaliação da Boa Governança (IABG) e o Programa Selo Município Verde</b> .....	<b>168</b>
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>173</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>177</b>
<b>APÊNDICE A – Questionário para a elaboração da matriz de indicadores de governança para avaliação do desenvolvimento sustentável</b> .....	<b>196</b>
<b>APÊNDICE B – Questionário sobre a Governança para o desenvolvimento sustentável – a experiência do Programa Selo Município Verde</b> .....	<b>205</b>
<b>APÊNDICE C – Municípios certificados pelo Programa Selo Município Verde no período 2006 a 2012</b> .....	<b>209</b>
<b>ANEXO A – Critérios de avaliação do Programa Selo Município Verde, 2014</b> .....	<b>211</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O governo do Ceará incorporou o termo da sustentabilidade em seus planos de desenvolvimento a partir de 1995 por meio do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Ceará (PDS – CE). Esse plano, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população no espaço temporal de 25 anos, gerou expectativas de redução das desigualdades sociais e econômicas. Finalmente, o Estado, na sua condição de ator principal no processo de desenvolvimento sustentável, estaria iniciando um novo ciclo de transformações.

Rodrigues *et al.* (2010) constataram que, após 14 anos de criação do PDS – CE, 84,24% dos municípios cearenses foram classificados nos níveis médio, ruim e muito ruim, verificando a necessidade da revisão ou implantação de novos programas que ofertassem serviços nas áreas de meio ambiente, educação, saúde, habitação e nas condições de geração de emprego e renda para a população e, conseqüentemente, consigam melhorar seus índices de desenvolvimento.

Assim, passados 19 anos, percebe-se que as expectativas em relação ao PDS – CE foram aos poucos substituídas por frustrações. Embora sejam perceptíveis alguns progressos em várias dimensões de bem-estar (menores taxas de mortalidade infantil, menores índices de analfabetismo, maior acesso à água e à energia elétrica), boa parte dos indicadores sociais dos municípios cearenses ainda aponta para uma situação de pobreza (LIMA *et al.*, 2008). De acordo com o relatório dinâmico publicado no portal dos Objetivos do Milênio<sup>1</sup>, o estado do Ceará, em 2010, tinha 31,6% de sua população vivendo com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00, correspondendo a 2.633.517 pessoas nessa situação. Nessas condições, o Relatório de Brundtland relata que a pobreza não é apenas um mal em si mesma, mas, para haver um desenvolvimento sustentável, é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor (CMMAD, 1991).

Com esse atual cenário, verifica-se que o PDS – CE trouxe melhorias nas infraestruturas de transporte; na gestão dos recursos hídricos; melhorias nas condições de saúde, educação e saneamento básico; programas de modernização da agricultura; aumento das exportações; e mudanças culturais e mentais. Todavia, no contexto dos indicadores sociais, buscam-se ainda melhores desempenhos, pois, mesmo que a base de formação do

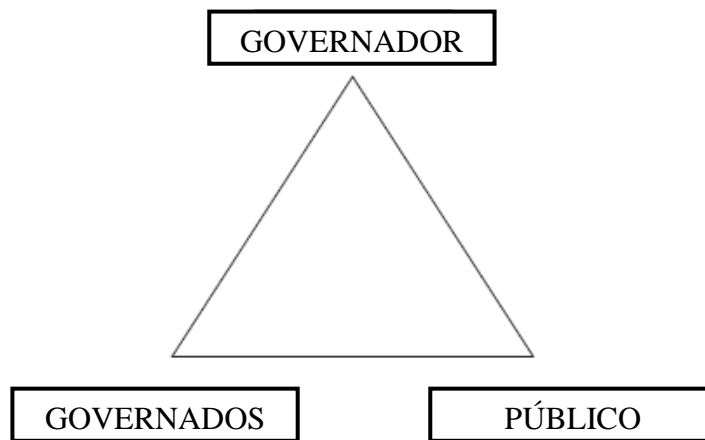
---

<sup>1</sup> Para maiores informações ver relatório na íntegra que está disponível no sítio eletrônico <http://www.relatoriosdinamicos.com.br/portalodm/1-acabar-com-a-fome-e-a-miseria/BRA002023/ceara> Data de acesso: 03/04/2014.

PDS – CE tenha sido de maneira participativa e democrática, o Estado pouco avançou nos referidos indicadores.

Ressalta-se que na elaboração do PDS – CE, a população foi consultada com o intuito de implantar o desenvolvimento sustentável no território cearense, constatando-se, assim, um forte começo na prática da governança, pois, de acordo com Carrion e Costa (2010), na discussão de governança e democracia, a participação popular passa a ser ética e ligada à ideia dos direitos sociopolíticos dos cidadãos além de ser concebida como intervenção social, periódica e planejada ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de políticas públicas. Para Davis; Kingsburry; Merry (2012), a governança pode ser modelada usando um esquema triangular padrão (Figura 1), que postula as relações entre os atores (os governadores) que alocam recursos ou exercem influência sobre o comportamento de outros atores sujeitos à governança (os governados) e outros grupos interessados (o público).

Figura 1 – Governança: uma representação esquemática.



**Fonte:** Davis; Kingsburry; Merry (2012).

World Bank Institute (2008) considera governança como as tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida e isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do estado às instituições que regem as interações socioeconômicas entre eles. Para tanto, essa conceituada instituição propõe seis princípios de governança captando os principais elementos desta definição: Voz e Responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de

Violência/Terrorismo, Eficácia Governamental, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle da Corrupção.

Depreende-se, então, que, no contexto da governança e de suas diretrizes, é oportuno e justificável o questionamento sobre como seus princípios vêm sendo inseridos nas intervenções governamentais do estado do Ceará. Como se constatou, em 1995, o PDS – CE iniciou a incorporação da sustentabilidade no estado do Ceará e, mais recentemente, em 2003, uma iniciativa nesse sentido ocorreu com a implementação do Programa Selo Município Verde (PSMV), escolhido para análise específica nesta tese.

Segundo Mayorga *et al.* (2011), desde 2003, o PSMV vem sendo destaque como política pública que capacita os municípios a gerenciar seus problemas socioambientais de forma sustentável apresentando-se como uma ferramenta operacional do Desenvolvimento Local Integrado Sustentável. Esse Programa visa a sustentabilidade no território cearense e abraça as esferas do desenvolvimento sustentável (ambiental, social, econômica, legal e institucional). Portanto, dessa forma, o PSMV pode deter instrumentos que possibilitem a garantia de uma boa governança para o desenvolvimento sustentável, promover o envolvimento de todos os atores para amenizar os conflitos de interesse além de possibilitar a participação ativa da população nas tomadas de decisão do governo.

Diante do exposto, evidencia-se que o governo do estado do Ceará demonstra preocupação com os problemas socioambientais e busca elaborar planos, programas e políticas na tentativa de operacionalizar um modelo de desenvolvimento sustentável no Estado. Assim, essa pesquisa tem o seguinte questionamento: será que o PSMV implementa os seis princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial e, como consequência, pode ser considerado uma ferramenta apropriada para embasar a boa governança para o desenvolvimento sustentável no Estado do Ceará?

Com essa problemática, a pesquisa assume a seguinte hipótese: o PSMV é um excelente instrumento de gestão ambiental, porém, para se alcançar a boa governança para o desenvolvimento sustentável, o Programa deve melhorar seus indicadores em relação aos seis princípios da boa governança adaptando-os conforme a realidade cearense.

Para solucionar a questão proposta, o presente trabalho tem como principal objetivo analisar o nível de implementação dos princípios da boa governança nas políticas públicas para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará com uma visão a partir do Programa Selo Município Verde.

Especificamente, esse trabalho possui os seguintes objetivos:

- a) Compor uma matriz de indicadores para a governança para o desenvolvimento sustentável;
- b) Construir um Índice de Avaliação da Boa Governança para o PSMV no estado do Ceará;
- c) Classificar o nível de governança para o referido Programa;
- d) Identificar os hiatos existentes entre o nível de avaliação da governança de cada princípio e os objetivos do PSMV.

A atual pesquisa, ao trabalhar com as metodologias Delphi e Análise de Processos Hierárquicos, mostrará a importância dessas ferramentas para compreender a inserção dos princípios de governança nas políticas públicas, enfatizando que seu comportamento pode ser determinado por sua estrutura interna. Dessa forma, pode-se considerar que o método Delphi e a análise de multicritério para a tomada de decisão, ao ponderar as relações e as inter-relações dos princípios da governança propostos pelo Banco Mundial com as metas do Programa Selo Município Verde promoverá um arcabouço interdisciplinar na tentativa de se obter uma visão sistêmica da governança para o desenvolvimento sustentável cearense.

Os resultados foram obtidos, primeiramente, a partir da aplicação de questionários às pessoas que compuseram o Painel de Especialistas e que foram considerados, segundo a pesquisa, *experts* em governança. Essa etapa buscou apontar os mais apropriados indicadores que iriam compor a matriz de indicadores para a governança para o desenvolvimento sustentável. Em seguida e com base na referida matriz, foram aplicados questionários aos representantes municipais do estado do Ceará e aos avaliadores do Programa Selo Município Verde na intenção de identificar o nível de implementação dos princípios da governança para o desenvolvimento sustentável no Estado a partir da experiência desse Programa.

Dessa maneira, acredita-se que a presente pesquisa possa contribuir com os estudos já realizados concernentes ao tema de maneira complementar ou, ainda, suplementar. Pois, a metodologia aqui proposta não invalida a possibilidade de inclusão de novos indicadores que permeiem a temática e contribuam para a construção de novos cenários de governança para desenvolvimento sustentável, o que vai ao encontro da necessidade de se criar canais de discussão, bem como políticas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico em consonância com a qualidade ambiental e, principalmente, com a participação ativa da comunidade local.

## **2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA RELEITURA**

Sabe-se que a análise da governança apoia-se na base do conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS) e, por essa razão, esse capítulo examina os principais elementos do DS a partir de uma releitura a respeito dos conceitos e objetivos que oferecem suporte ao seu debate, buscando uma discussão dos diferentes conteúdos que enfocam o referido termo, pois, escrever sobre o tema torna-se um desafio devido às inúmeras conferências e estudos já publicados.

Esclarecer as diferentes vertentes do DS favorecerá o entendimento dos principais desafios para a sua governança, apontando estratégias para que as gerações humanas em um futuro próximo ou distante vivenciem as propostas que, hoje, o DS prega.

Nesse contexto, o DS depreende-se com diferentes teorias normativas em suas dimensões, enfocando que seu conceito deve ser dinâmico nos seus diversos pilares: econômico, social, ambiental, legal, territorial, cultural e político-institucional. Todavia, a atual pesquisa, conforme seu objeto de estudo, apenas explanará as dimensões econômica, ambiental, social, legal e político-institucional.

### **2.1 Desenvolvimento Sustentável: o conceito**

Chega-se ao século XXI com a percepção de que o mundo natural está sofrendo com as inúmeras e inconsequentes intervenções que, desde a Revolução Industrial, em 1789, o homem realiza na natureza com a explicação principal de crescer economicamente e satisfazer as infinitas necessidades humanas. Para Souza e Miller (2003:4), “desde o advento da Revolução Industrial, descortina-se um processo de devastação dos bens ambientais sem precedentes na História”. Nesse contexto histórico, Mebratu (1998) relata que a condição do meio ambiente no passado pode, muitas vezes, indicar paralelos úteis para a atual situação em que o meio ambiente se encontra. Constata-se que tais condições não podem ser verificadas em uma única geração e, com esse pensamento, Meadows; Meadows; Randers (1992) descrevem que, durante a maior parte da história humana, o crescimento da população, a degradação e exaustão dos recursos naturais, a reestruturação das sociedades bem como o desenvolvimento de novas tecnologias têm sido geralmente tão lento a ponto de ser imperceptível durante um tempo de vida individual.

Em comum acordo com Veiga (2008), nenhuma sociedade poderá encontrar algum caminho para o desenvolvimento sustentável se não cumprir o seguinte requisito:

melhorar a qualidade de vida de cada cidadão – tanto no presente quanto no futuro – com um nível de uso dos ecossistemas que não exceda duas de suas capacidades fundamentais: a regenerativa e a assimiladora de rejeitos e, quando tal requisito estiver sendo cumprido, essa formação social certamente estará contribuindo para a manutenção dos processos evolutivos da biosfera.

Contudo, atualmente, a economia mundial tem apresentado um elevado crescimento, transformando a vida do planeta e especialmente a vida humana. Ressalta-se que, de acordo com Drew (1989), o homem é o principal agente dessas alterações das condições ambientais levando-se a uma forte e grave crise ambiental local, regional ou global. Camargo (2003) comenta que esses problemas ambientais não são recentes, mas, apenas a compreensão da sua complexidade. Então, é preciso alterar os atuais padrões insustentáveis de produção e consumo no interesse do bem-estar futuro e no bem-estar das futuras gerações (PNUD, 2001), além de elevar o grau de consenso da população em relação ao fato de que o ecossistema terrestre não é capaz de sustentar indefinidamente o nível de atividade econômica e de consumo de matéria-prima (BELLEN, 2004).

Diante dessas circunstâncias, Motta (1997) descreve três requisitos básicos para avaliar a importância dos desafios para o desenvolvimento de uma economia. O primeiro requisito é reconhecer que os problemas ambientais existem e guardam uma relação direta com o nível e a qualidade do desenvolvimento econômico; o segundo requisito consiste na avaliação das magnitudes dessas relações considerando o seu grau de acuracidade e incerteza; e, por último, a identificação de políticas e instrumentos que poderiam ser engendrados e motivados no planejamento governamental que, em conjunto com outras iniciativas da sociedade civil e da área empresarial, pudessem reverter tendências ambientais restritivas à melhoria do bem-estar da população e harmonizá-la num contexto de desenvolvimento sustentável.

Para Lélé (1991), o termo desenvolvimento sustentável (DS) entrou em destaque em 1980, quando a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN) apresentou a Estratégia de Conservação Mundial com o objetivo global de alcançar o desenvolvimento sustentável através da conservação dos recursos vivos e, a partir de então, na interpretação do DS, a sustentabilidade ecológica tornou-se um atributo desejado de qualquer padrão das atividades humanas que era o objetivo do processo de desenvolvimento. Em outras palavras, DS foi entendido como uma forma de mudança da sociedade que, além dos tradicionais objetivos de desenvolvimento, tem o objetivo ou a restrição da sustentabilidade ecológica. Segundo Bossel (1999), DS é o tipo de atividade

humana que alimenta e perpetua o histórico cumprimento de toda a comunidade de vida na Terra.

Conforme Redclift (1992), desenvolvimento sustentável é um termo que está sujeito a diferentes interpretações, dependendo do contexto da discussão e do público para o seu debate. Porém, mais importante do que a natureza abrangente do conceito que lhe dá força política, sua formulação atual contém lacunas significativas, pois, incluem uma percepção incompleta dos problemas da pobreza e da degradação ambiental além de gerar confusão sobre o papel do crescimento econômico e sobre os conceitos de sustentabilidade e de participação popular (LÉLÉ, 1991).

Vale ressaltar que, para Nantke (2002:97),

o modelo de desenvolvimento sustentável não pode ser implantado subitamente e uma economia e sociedade sustentável não podem ser definidas de forma conclusiva por meio de critérios exatos, nem pode ser comandada como se fosse um sistema de metas detalhadas (...), e sim, partir de um processo de aprendizagem, de busca e de estruturação voltado para o futuro.

Mitcham (1995) retrata que desenvolvimento sustentável é apresentado como um tipo de desenvolvimento que sustenta, e não destrói, algo ao qual está relacionado – uma sociedade, uma forma de vida, uma cultura – e esta sociedade sustentável é aquela que usa a ciência e a tecnologia de forma mais eficaz e mais eficiente além de considerar que, apesar do progresso não ser mais possível será, pelo menos, mantido o que foi conquistado.

Para Mueller (1998:69), “a força do conceito de desenvolvimento sustentável reside em sua simplicidade e no fato de que quase todos concordam com seus grandes objetivos (sic!)”, porém, sabe-se que o conceito é vago, mas, provavelmente, é essa a razão de sua grande aceitação. Lélé (1991:613) define DS como sendo um termo que une e integra a todos: do industrial preocupado com seus lucros, ao agricultor de subsistência minimizador de riscos, ao assistente social que busca a maior equidade da sociedade, ao ambientalista preocupado com a poluição ou com a preservação da vida selvagem, ao formulador de políticas maximizador do crescimento, ao burocrata focado em objetivos e, portanto, ao político interessado em se integrar aos seus eleitores<sup>2</sup>.

Na busca de encontrar uma definição oficial, a Organização das Nações Unidas criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) com o

---

<sup>2</sup> A "metafix" that will unite everybody from the profit-minded industrialist and risk-minimizing subsistence farmer to the equity-seeking social worker, the pollution-concerned or wild life loving. First Worlder, the growth-maximizing policy maker, the goal-oriented bureaucrat, and therefore, the vote-counting politician (LÉLÉ, 1991:613).

objetivo de relatar sobre a crise ambiental do planeta Terra além de elaborar metas para solucioná-la (Camargo, 2003). Nessa ocasião, foi preparado o Relatório de Brundtland ou Nosso Futuro Comum que, de acordo com Scander Neto (2006), tornou-se um instrumento de politização da questão ambiental, relacionando-a com as questões de desigualdades e pobreza e com as políticas de comércio internacional além de introduzir o pacto intergeracional, na medida em que expressava a preocupação com o atendimento das necessidades futuras e, também, o pacto intrageracional, que se manifestava nas preocupações com a equidade, com o atendimento das necessidades básicas e com a retomada do crescimento.

Para Camargo (2003), o relatório Nosso Futuro Comum, publicado em 1987, registrava uma visão complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global além de propor uma nova postura ética para os atuais membros da sociedade. Motta (1997) relata que o conceito de Desenvolvimento Sustentável surgiu formalmente com esse relatório e “introduz a ideia de que o desenvolvimento econômico de hoje deve se realizar sem comprometer o desenvolvimento econômico das gerações futuras, isto é, o desenvolvimento deve ser sustentável”. Dessa forma, para o Relatório de Brundtland, Desenvolvimento Sustentável:

não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. Sabemos que este não é um processo fácil, sem tropeços. Escolhas difíceis terão de ser feitas. Assim, em última análise, o desenvolvimento sustentável depende do empenho político.

.....  
O conceito de desenvolvimento sustentável tem, é claro, limites – não limites absolutos, mas, limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas, tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico (CMMAD, 1991:10).

Para Boström (2012), desde a publicação do Relatório Brundtland, a noção de desenvolvimento sustentável orienta a busca da reforma ambiental por ambas as organizações públicas e privadas além de facilitar a comunicação entre os atores de diferentes esferas da sociedade e, enquanto não houver um consenso universal sobre como definir o conceito, sua imprecisão torna-se cada vez mais inerente e flexível a diversas interpretações. No entanto, é habitual caracterizar o desenvolvimento sustentável em uma tipologia composta por três



pilares: ambiental, econômica e social (ou sociocultural) que podem também ser conhecidos como os três “P” (Pessoas, Planeta e Lucro) ou os três “E” (Ambiente, Economia, Equidade)<sup>3</sup>.

Segundo Mebratu (1998), a Comissão sublinhou a forte ligação entre a redução da pobreza, melhoria ambiental e equidade social, através de um crescimento econômico sustentável, porém, verifica-se que o conceito pode ser interpretado de muitas maneiras diferentes e assim a definição da Comissão Brundtland sobre DS tem recebido uma aceitação muito grande. Constata-se, então, que essa definição tornou-se alvo para a maioria das discussões atuais sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e constituiu um importante ponto de discussão e mudança política para o mesmo<sup>4</sup>. Mueller (2005) descreve que a definição possui consideráveis obstáculos, mas, o desenvolvimento sustentável ainda seria possível se fosse reconhecida a necessidade de um esforço global, intenso e persistente.

Verifica-se que a definição oficial não é nem o ponto de partida ou o possível fim do processo de desenvolvimento conceitual, pois, existem definições importantes que levaram a um melhor esclarecimento da interpretação da CMMAD sobre desenvolvimento sustentável na intenção de aperfeiçoá-lo e quem sabe alcançá-lo. Assim, ao analisar o referido conceito, Mebratu (1998) constatou dois conceitos-chave na definição proposta pela CMMAD:

- a) O conceito de necessidades, em particular as necessidades básicas dos pobres de todo o mundo, aos quais se devem dar absoluta prioridade;
- b) O conceito de limitações impostas pelo estado da tecnologia e pela organização social, à capacidade do meio ambiente de assegurar sejam atendidas as necessidades presentes e futuras (CMMAD, 1992:46; MEBRATU, 1998:501).

Verifica-se que o atendimento às necessidades básicas – presentes e futuras – é um ponto fundamental para se alcançar o DS. Nesse contexto, Max-Neef (1991) expõe que a privação das necessidades humanas influencia o processo de desenvolvimento, conseqüentemente, as condições sociais e materiais que permitem uma vida digna não supõem

<sup>3</sup> Do original Boström (2012): “P” (People, Planet, and Profit) or the three “E” (Environment, Economy, and Equity).

<sup>4</sup> Esse conceito passou a ser divulgado após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento durante a ECO – 92 ou Cúpula da Terra, realizada na cidade do Rio de Janeiro – Brasil, em 1992, em que cada país signatário se comprometeu em desenvolver ações par evitar a destruição ambiental e o crescente desequilíbrio social (MMA, 2000). Em 2012, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), Rio+20, realizada, também, no Rio de Janeiro, renovando o compromisso dos Estados Membros das Nações Unidas com o desenvolvimento sustentável e a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável e reconhecendo que a erradicação da pobreza é o maior desafio do mundo atual e uma condição indispensável para o desenvolvimento sustentável, incluindo a promoção do empoderamento dos pobres e das pessoas em situações vulneráveis, eliminando barreiras às oportunidades, aumentando a capacidade produtiva, o desenvolvimento de uma agricultura sustentável e promovendo o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos complementado por políticas sociais eficazes, assim como níveis mínimos de proteção social, com vistas ao alcance dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente (BUSS *et al.*, 2012).

a expansão infinita do consumo dos indivíduos e das sociedades (ABRAMOVAY, 2012). Com esse pensamento, Max-Neef (1991) constrói a matriz de carências e satisfações (Quadro 1) que envolve um conjunto de direitos e obrigações inerentes a uma vida digna e construtiva conforme estabelece a definição proposta por CMMAD sobre Desenvolvimento Sustentável.

Essa matriz descreve diversas necessidades, carências e possíveis satisfações do ser humano e salienta-se que, segundo Abramovay (2012), não são fixas essas categorias, podendo, provavelmente, evoluir com relação ao próprio progresso técnico de uma geração. Diante disso, Sen (2000) critica a mais consagrada e clássica definição de desenvolvimento sustentável, pois o ser humano não pode ser reduzido ao preenchimento de suas necessidades, levando-se em consideração que, desenvolvimento é um processo de aquisição de capacidades, de poderes, cujos objetivos vão muito além das necessidades, sejam elas básicas ou não.

Quadro 1 – Matriz de carências e satisfações proposta por Max-Neef.

Carências segundo categorias existenciais Carências segundo categorias de valores	SER	TER	FAZER	ESTAR/INTERAÇÃO
<b>SUBSISTÊNCIA</b>	Saúde física, saúde mental, equilíbrio, senso de humor, adaptabilidade.	Nutrição, abrigo, trabalho.	Alimentar, procriar, descansar, trabalhar	Ambiente de convivência, situação social
<b>PROTEÇÃO</b>	Solicitude, adaptabilidade, autonomia, equilíbrio, solidariedade	Sistemas de seguro, poupança, seguridade social, sistemas de saúde, direitos, família, trabalho	Cooperar, prevenir, planejar, cuidar, curar, ajudar	Espaço de convivência, situação social, moradia
<b>AFETO</b>	Autoestima, solidariedade, respeito, tolerância, generosidade, receptividade, entusiasmo, determinação, sensualidade, senso de humor	Amizades, família, parcerias, relacionamentos com a natureza	Fazer amor, acariciar, exprimir emoções, partilhar, cuidar, cultivar, valorizar	Privacidade, intimidade, lar, espaço de coexistência
<b>ENTENDIMENTO</b>	Consciência, crítica, receptividade, curiosidade, admiração, disciplina, intuição, racionalidade	Literatura, professores, método, políticas educacionais, políticas de comunicação	Investigar, experimentar, educar, analisar, meditar	Cenários de interação formativa, escolas, universidades, academias, grupos, comunidades, família
<b>PARTICIPAÇÃO</b>	Adaptabilidade, receptividade, solidariedade, disponibilidade, determinação, dedicação, respeito, entusiasmo, senso de humor	Direitos, responsabilidades, deveres, privilégios, trabalho	Afiliar-se, cooperar, propor, compartilhar, discordar, obedecer, interagir, concordar, opinar	Situações de interação participativa, partidos, associações, igrejas, comunidades, grupos de vizinhos, famílias
<b>ÓCIO</b>	Curiosidade, receptividade, imaginação, ousadia, senso de humor, tranquilidade, sensualidade	Jogos, espetáculos, clubes, festas, tranquilidade mental	Devanear, incubar, sonhar, recordar, fantasiar, lembrar, descontraír, divertir-se, brincar	Privacidade, intimidade, espaços de proximidade, tempo livre, áreas circundantes, paisagens

Carências segundo categorias existenciais Carências segundo categorias de valores	SER	TER	FAZER	ESTAR/INTERAÇÃO
<b>CRIAÇÃO</b>	Entusiasmo, determinação, intuição, imaginação, ousadia, racionalidade, autonomia	Capacidade, habilidade, método, trabalho	Trabalhar, inventar, construir, projetar, compor, interpretar	Situações produtivas e realimentadoras, oficinas, grupos culturais, plateias, espaços de expressão livre, disponibilidade de tempo
<b>IDENTIDADE</b>	Senso de pertencimento, coerência, diferenciação, autoestima, assertividade	Símbolos, linguagem, religião, hábitos, costumes, grupos de referência, sexualidade, valores, normas, memória coletiva, trabalho	Comprometer-se, integrar-se, confrontar, decidir, conhecer a si mesmo, reconhecer-se, realizar-se, crescer	Ritmos sociais, situações cotidianas, ambientes a que se pertence, etapas de maturação
<b>LIBERDADE</b>	Autonomia, autoestima, determinação, entusiasmo, assertividade, receptividade, ousadia, rebeldia, tolerância	Direitos iguais	Discordar, escolher, diferenciar-se, correr riscos, ampliar a consciência, comprometer-se, desobedecer	Plasticidade, espaço-temporal

A coluna SER remete aos atributos pessoais ou coletivos que se exprimem como substantivos. A coluna TER remete às instituições, normas, mecanismos, instrumentos (em termos imateriais), leis etc., que podem ser “expressos” em uma ou mais palavras. A coluna FAZER remete às ações, pessoais ou coletivas, que podem ser designadas por verbos. A coluna ESTAR/INTERAÇÃO remete aos locais e ambientes, “tanto no sentido espacial como temporal” (MAX-NEEF, 1991; ABRAMOVAY, 2012).

Percebe-se, então, que a discussão sobre desenvolvimento sustentável tem revelado diferenças importantes sobre o seu conceito. Para Redclift (2005), a definição proposta pelo relatório da CMMAD tem sido a mais aceita na ausência de acordos sobre um processo que quase todo mundo pensa que é desejável e, no entanto, apesar da simplicidade desta abordagem, torna-se enganosa além de obscurecer complexidades e contradições subjacentes e, sendo assim, ainda vale a pena parar para examinar as confusões que caracterizam a discussão do desenvolvimento sustentável:

- a) Em primeiro lugar, seguindo a definição de Brundtland, é evidente que as necessidades se modificam, de modo que é pouco provável que as necessidades das gerações futuras sejam as mesmas da presente geração, pois, obviamente, o próprio desenvolvimento contribui para a caracterização de outras necessidades, ajudando a defini-las de forma diferente para cada geração e para diferentes culturas. Redclift (2005) revela que é o desenvolvimento, ou crescimento econômico, o principal determinante das necessidades de mudança, sendo a consciência pessoal o ponto de partida para as mudanças;
- b) O argumento acima levanta a segunda questão não abrangida pela definição de Brundtland: como as necessidades são definidas em

diferentes culturas, pois, a maior parte do consenso em torno do desenvolvimento sustentável tem envolvido um silogismo: o desenvolvimento sustentável é necessário para todos, mas pode ser definido de forma diferente em termos de cultura.

Diante desse cenário, percebe-se o reconhecimento de que existem obstáculos difíceis de serem superados para a construção de um novo paradigma, mas, segundo Mueller (1998), com um grande esforço, as limitações impostas pelo atual estágio de desenvolvimento tecnológico e de organização social, pelos recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os impactos da atividade humana, abrem caminho para a nova era de crescimento econômico. Assim, de acordo com CMMAD (1991:524), o desenvolvimento sustentável é um “processo de mudança no qual a exploração de recursos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e das mudanças institucionais são tornadas consistentes, tanto como as necessidades do presente como com as do futuro”.

Redclift (1992) revela que o termo desenvolvimento sustentável expressa pontos de vista diferentes de desenvolvimento e a falta de um acordo sobre o termo, na verdade, significa que, mesmo que não possa ser alcançado no mundo real, não significa que o conceito seja inútil, mas isso não significa que seu uso requeira muita atenção.

A ideia de desenvolvimento sustentável continua sendo um poderoso argumento, mas levanta, ainda, algumas questões difíceis, que precisam ser tratadas como uma questão de urgência, oferecendo, assim, um bom ponto de partida na discussão de desenvolvimento e meio ambiente que pode apontar as áreas de convergência e divergência em seu discurso e na forma como esses processos são compreendidos.

Diante disso, várias foram as críticas atribuídas ao conceito de desenvolvimento sustentável elaborado pelas Nações Unidas e, infelizmente, este é também a base de diversas confusões em pesquisas sobre os sistemas sociais, econômicos e biológicos, e suas inter-relações que precisam ser exploradas antes de se fazer uso satisfatório da ideia de desenvolvimento sustentável. Em comum acordo com Mueller (1998), verifica-se que a implantação desse novo paradigma requeria e ainda requer mudanças drásticas e, mesmo que algumas mudanças originassem em uma legião de ganhadores, sempre iriam impor perdas a muitos outros, assim, uma maior compreensão da natureza desses sacrifícios certamente traria considerável redução do apoio ao paradigma do desenvolvimento sustentável.

Nesse panorama, adotando-se as premissas impostas pelo conceito de DS do Relatório de Brundtland, é necessário ponderá-lo, pois, é verdade que as pessoas têm

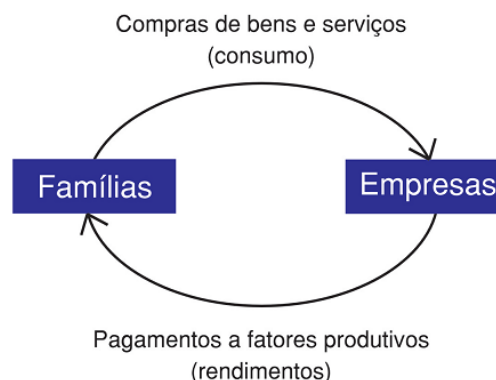
necessidades, mas elas também têm valores e prezam particularmente sua habilidade a raciocinar, apreciar, escolher, participar e agir e, além disso, ver as pessoas apenas em termos de suas necessidades oferece uma visão estreita da humanidade (SEN, 2000).

Sendo assim, na intenção de fornecer um maior esclarecimento sobre as dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social, ambiental, legal e político-institucional), as próximas subseções abordarão separadamente cada uma delas como principal objetivo de promover uma discussão saudável do que já se tem publicado sobre DS e que, para alcançá-lo, é necessário promover e implantar políticas públicas direcionadas a todos os atores sociais, expandindo os meios de solução dos conflitos de interesse e garantindo, principalmente, a boa governança para o desenvolvimento sustentável.

## 2.2 A dimensão econômica do desenvolvimento sustentável

Andrade (2008) relata que os principais problemas ambientais da atualidade representam desafios para as ciências econômicas, no sentido de que o seu instrumental analítico deve ser capaz de fornecer respostas consistentes que apontem para uma relação mais harmônica entre meio ambiente e sistema econômico. Mas, nem sempre a história do pensamento econômico mostrou uma boa relação entre a economia e a natureza. Assim, segundo Cavalcanti (2010), as ideias econômicas predominantes nos livros de economia ainda consideram um sistema econômico fechado (Figura 2) e com as seguintes características:

Figura 2 – Sistema econômico: fluxo circular de renda e da produção.



**Fonte:** Cavalcanti, 2010.

- a) Não considera as conexões entre o sistema ecológico e as atividades de produzir e consumir;

- b) Não contempla as restrições ambientais e trata os impactos ambientais como fenômenos externos ao sistema econômico além de considerá-los falhas de mercado;
- c) Focaliza somente os fluxos e as variáveis do domínio econômico;
- d) Apresenta fluxos monetários que circulam entre famílias (consumidores) e empresas (produtores);
- e) É autosuficiente;
- f) Sua expansão não envolve custos de oportunidade<sup>5</sup>;
- g) Considera que as externalidades podem ser internalizadas em um sistema de preço.

Verifica-se que esse fluxo circular descreve o processo econômico por intermédio de um ciclo fechado de circulação contínua em que as empresas produzem e consomem bens e serviços sem que se registrem trocas com o meio ambiente (MUELLER, 1998). Outra constatação é que, nesse fluxo circular da riqueza, inexistente a preocupação com os recursos naturais, com a poluição e com a depleção (CAVALCANTI, 2010). Observa-se, então, que o meio ambiente não é tido como elemento chave para a origem da riqueza humana.

Mueller (2005) relata que a teoria econômica convencional simplesmente continua a focalizar o processo produtivo de forma equivocada, mas convenientemente simples e, além disso, ao ignorar aspectos essenciais desse processo, a análise convencional gerou visões distorcidas e inconsistentes acerca da sustentabilidade do funcionamento do sistema econômico contemporâneo.

Nesse contexto, constata-se que a análise econômica ignorou as especificidades e importância dos recursos naturais na atividade econômica e, diante dessa situação, várias mudanças no meio ambiente foram ocorrendo devido à aceleração da extração dos recursos naturais para atender a demanda crescente das populações (SOUZA, 2001).

A partir de então, o homem começou a adquirir consciência de uma crise surgida como consequência direta das atividades humanas, o que abalou a sua confiança em ser o “dono do meio ambiente” (SOUZA NETO, 2002). Desse modo, Mueller (1998) destaca que, no final do século XX, começaram a surgir análises/estudos do impacto das restrições ambientais sobre o crescimento econômico e deste sobre o meio ambiente. Tais estudos foram

---

<sup>5</sup> São custos que não devem ser considerados como absolutos, mas são iguais a uma segunda melhor oportunidade de benefícios não aproveitada (SANDRONI, 1989).

devido a três principais eventos que ocorreram em fins da década de 1960 e no início da década de 1970:

- a) Poluição e degradação ambiental nos países desenvolvidos, que estavam atingindo níveis preocupantes e, à medida que houvesse consciência da seriedade desse problema, seria mostrado para a economia a necessidade de se preocupar com o meio ambiente no processo produtivo;
- b) Crise do petróleo da década de 1970 que permitiu elevar as dúvidas sobre a viabilidade da continuação, em longo prazo, de crescimento econômico intensivo com o uso excessivo dos recursos naturais;
- c) Publicação, em 1972, do Relatório “Os Limites do Crescimento” no qual manifestava que o prosseguimento do crescimento era impossível, sobretudo, em razão do esgotamento dos recursos naturais, especialmente dos energéticos (FAUCHEUX e NOËL, 1995); para Mueller (1998), esse relatório mostrou que a continuidade do crescimento demográfico e econômico em padrões insustentáveis faria com que, em um prazo relativamente curto, fossem atingidos ou ultrapassados limites físicos e, como consequência, ocorreriam profunda desorganização econômica e social, forte aumento de desemprego, acentuado declínio na produção de alimentos e níveis intoleráveis de degradação ambiental.

Constata-se que, a pressão que foi exercida sobre os recursos naturais enquanto fatores de produção e sumidouros depositários de resíduos oriundos da utilização desses, fez com que as questões referentes a possíveis limites a sua utilização passassem a ser discutidas (SOUZA, 2008). Assim, para não se chegar ao caos, tornou-se necessária a criação de normas que visassem à proteção à vida das espécies no planeta Terra na intenção de organizar e regulamentar a conduta do homem sobre a utilização dos recursos naturais (SOUZA, 2001). Percebe-se, assim, que tais problemas ambientais serviram para alertar o mundo sobre a importância da revisão dos conceitos adotados pela humanidade em relação ao meio ambiente<sup>6</sup>.

Cavalcanti (2004) também aborda que a preocupação quanto aos problemas ambientais mundiais, na verdade, pede mais do que a economia do meio ambiente pode oferecer, precisa-se, de fato, de indicadores econômicos – ou ecológico-econômicos – que

---

<sup>6</sup> O meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (SILVA, 2011).

incorporem estimativas de degradação ambiental (e também humana) e depleção de recursos. Surgem, então, três áreas de conhecimento que buscam debater e interpretar as inter-relações entre o sistema econômico e os recursos naturais: a Economia Ambiental, a Economia Ecológica e a Economia Verde que serão abordadas na próxima seção.

### **2.2.1 As novas concepções da economia: a Economia Ambiental, a Economia Ecológica e a Economia Verde**

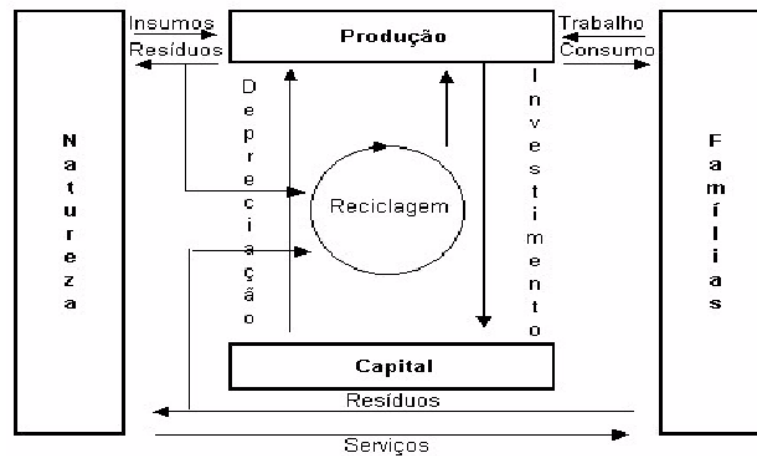
Esta seção tem a finalidade de apresentar as principais diferenças entre economia ambiental, economia ecológica e economia verde com seus principais representantes e com o início do ordenamento jurídico voltado para o meio ambiente.

#### **2.2.1.1 A Economia Ambiental**

De acordo com Souza (2008), a economia ambiental considera que os recursos naturais não são finitos, o que faz com que não existam preocupações acerca da impossibilidade de manutenção do ritmo das atividades produtivas e, além disso, considera, também, que os recursos naturais não representam a longo prazo um limite absoluto à expressão da economia (ROMEIRO, 2001). Desse modo, verifica-se que, na economia ambiental, conforme relata Costa (2005), existem relações entre as atividades econômicas de consumo e de produção em relação ao meio ambiente (Figura 3). Ao analisar a referida figura, constata-se, a partir dessa nova concepção, que o sistema econômico tornou-se aberto com o meio ambiente, considerando-se a reciclagem, os serviços ambientais e os resíduos gerados na economia (Figura 3).



Figura 3 – Atividades econômicas de consumo e de produção em relação ao meio ambiente.



Fonte: Oliveira (1999) apud Costa (2005).

Diante desse modelo econômico, Andrade (2008) relata que, partindo-se do princípio de que a atividade econômica, a qualidade de vida e a coesão das sociedades humanas são irremediavelmente dependentes dos bens e serviços providos pelo meio ambiente, é fundamental que a teoria econômica considere em seu arcabouço teórico as interconexões entre sistema econômico e seu meio externo, procurando compreender a dinâmica subjacente aos processos naturais de suporte à vida e os impactos que as atividades humanas têm sobre os sistemas naturais.

Vale salientar que, de acordo com Souza-Lima (2004), a economia ambiental é baseada na economia neoclássica e, a relação da economia ambiental com os recursos naturais está apoiada no princípio da escassez, que classifica como “bem econômico” o recurso que estiver em situação de escassez, desconsiderando o que for abundante e, além do princípio da escassez, a economia ambiental trouxe a noção de “internalização das externalidades” – outro pilar fundamental no qual predomina a noção de que os recursos naturais devem ser reduzidos à lógica de mercado, precisam ser privatizados, enfim, devem ter preços.

Chechin (2010) retrata que a economia ambiental possibilitou estudar a questão ambiental por meio de três maneiras distintas pela economia neoclássica:

- a) **Economia da poluição**, que é um desdobramento direto da teoria neoclássica do bem-estar e dos bens públicos. Seus principais representantes foram:
  - **Vilfredo Pareto** que especificou como condição para a alocação ótima de recursos a situação segundo a qual é impossível que todos os indivíduos ganhem como consequência de uma troca posterior, que é

conhecida como condição de eficiência de Pareto a qual era obtida quando a sociedade definia o nível de poluição aceitável e as indústrias limitavam sua produção a um nível economicamente viável e satisfatório às condições estabelecidas pela sociedade (COSTA, 2005). Verifica-se, então, que Pareto dedicou-se a isolar as condições requeridas para que um tal sistema de mercado maximizasse o bem-estar social (FAUCHEUX e NOËL, 1995);

- **Artur Cecil Pigou** analisou as políticas econômicas relacionadas com os efeitos sobre o volume e a distribuição do produto nacional (SANDRONI, 1989); Pigou empregou modelos de equilíbrio geral estáticos de economia competitiva, juntamente com a teoria do bem-estar e com a teoria das externalidades a qual possui uma visão simplista das inter-relações entre o sistema econômico e o meio ambiente e sugere que esses dois elementos operem em um contínuo de posições de equilíbrio (MUELLER, 1998);
  - **Ronald Harry Coase** demonstrou que qualquer externalidade poderia ser, em princípio, eliminada, caso fosse possível atribuir, a um custo desprezível, o direito de propriedade em relação à externalidade, quer à fonte geradora afetada (FIANI, 2003);
- b) *Economia dos recursos naturais*, que trata dos aspectos da extração e da exaustão dos recursos naturais ao longo do tempo, considerando a alocação intertemporal um sério problema na utilização dos recursos naturais (CHECHIN, 2010). Seu principal representante foi Harold Hotelling<sup>7</sup> que determinou regras para o uso ótimo dos recursos naturais, sejam eles renováveis ou não-renováveis (MUELLER, 1998).
- c) *Economia da sobrevivência*, que tem como ponto central a preocupação com os padrões de crescimento econômico predominantes no presente e que estariam comprometendo as perspectivas das gerações futuras; não é considerada uma corrente forte e consolidada e parte da constatação de que alguns dos materiais fundamentais à manutenção da vida, retirados pelo sistema econômico do ecossistema existem em quantidade limitada e que

---

<sup>7</sup> A principal diretriz utilizada para se determinar a taxa ótima de extração de um recurso está resumida na chamada Regra de Hotelling, a qual diz que, em equilíbrio, o valor de uma reserva de determinado recurso deve crescer a uma taxa igual à taxa de juros. Vale salientar que essa regra apenas seria verificada em casos em que não houvesse imperfeições de mercado e existência de mercados futuros bem-estabelecidos (ANDRADE, 2008).

vêm decrescendo com o uso; e de que é fixa e relativamente reduzida a capacidade do ecossistema de assimilar resíduos e rejeitos dos processos de produção e consumo (MUELLER, 1998).

Certifica-se, então, a inserção da variável “direito de propriedade” no modelo econômico devido aos estudos sobre externalidades. Segundo Randall (1987), a propriedade é uma condição essencial para o comércio e analisar o direito de propriedade em uma economia de mercado poderá garantir a obtenção de negociações rápidas e com menores custos aos danos provocados ao meio ambiente, buscando sempre a alocação ótima dos recursos naturais. Segundo Coase (1960) citado por Costa (2005:307),

a eficiência econômica pode ser obtida sem intervenção governamental quando a externalidade envolve relativamente poucas pessoas e quando o direito de propriedade é bem especificado, logo, quando as partes podem negociar sem custo e com possibilidade de obter benefícios mútuos, o resultado das transações será eficiente, independentemente de como estejam especificados os direitos de propriedade.

Percebe-se, então, a importância do direito de propriedade no sistema econômico, o qual deve estar vinculado a sua função social<sup>8</sup> e, também, atender a sua função ambiental<sup>9</sup> (BELCHIOR e MATIAS, 2008). Nesse caso, a economia ambiental enriqueceu as ideias econômicas ao inserir as variáveis: ambiental, externalidades e direito de propriedade nos modelos econômicos. Porém, nem sempre o direito de propriedade exerce sua função social e ambiental e o homem continua utilizando os recursos naturais de forma desenfreada e abusiva, provocando ainda mais a degradação ambiental e é nesse cenário que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado alcança patamar de direito fundamental com a finalidade de manter o equilíbrio entre as necessidades humanas e a preservação dos recursos naturais, garantindo, dessa forma, a preservação da própria humanidade, por meio do desenvolvimento sustentável (BELCHIOR e MATIAS, 2008). Surge, então, a necessidade de se estudar as relações humanas com a natureza nos sistemas econômicos, ponto que será abordado na próxima seção por meio da economia ecológica.

---

<sup>8</sup> Para Belchior e Matias (2008), a função social da propriedade pretende não apenas impor obrigações negativas ao proprietário, mas, também, um poder-dever de dar a sua propriedade um destino em prol da coletividade.

<sup>9</sup> Segundo Sant’Anna (2007) citada em Belchior e Matias (2003), a função social é definida como o “conjunto de atividades que visam garantir a todos o direito constitucional de desfrutar um meio ambiente equilibrado e sustentável, na busca da sadia e satisfatória qualidade de vida, para a presente e futura gerações”.

### 2.2.1.2 A Economia Ecológica

Após a explanação sobre economia ambiental, a outra vertente econômica que foi institucionalizada com o estabelecimento da Sociedade Internacional de Economia Ecológica (ISEE) foi a Economia Ecológica, que tem como objetivo básico a economia humana incrustada na natureza além de defender que os processos econômicos devem ser vistos como processos de transformação biológica, física e química (CHECHIN, 2010).

Cavalcanti (2010) ressalta que a economia ecológica surgiu depois que o mundo tornou-se incapaz de entender ou conduzir as interações entre o ser humano e o meio ambiente, assim, a percepção de que o sistema ecológico de sustentação da vida encontra-se cada vez mais ameaçado constitui o ponto de partida da reflexão que deu origem formal à economia ecológica, a qual está alicerçada no pensamento de Nicholas Georgescu-Roegen<sup>10</sup>, pois, segundo esse, o sistema econômico consome natureza (matéria e energia de baixa entropia, que são os meios fundamentais à disposição do mundo), fornecendo lixo (matéria e energia de alta entropia) de volta ao sistema natural.

Há, contudo, na base da economia ecológica, um enfrentamento constante entre natureza e sociedade, meio ambiente e economia, com incertezas, percalços, urgências e novas fronteiras e, além disso, a economia ecológica vê o sistema econômico como um subsistema de um todo maior que o contém, impondo uma restrição absoluta à sua expansão, logo, capital e recursos naturais são complementares (ROMEIRO, 2001).

Souza (2008) relata que a economia ecológica parte do princípio de que, além de alocar de forma eficiente os recursos, conforme defendido pela Economia Ambiental, um sistema econômico deveria tratar da distribuição justa e da escala de utilização desses recursos, pois, a mesma reconhece a importância da existência dos mercados, mas não lhe atribui a capacidade de refletir todos os desejos da sociedade. Defende também a ideia de que a não regulação dos mercados seria inadequada para a alocação de bens e serviços providos da natureza.

Para Cavalcanti (2004), a economia ecológica pode implicar em uma mudança fundamental na percepção dos problemas de alocação de recursos e de como eles devem ser tratados, do mesmo modo que uma revisão da dinâmica do crescimento econômico. A ênfase

---

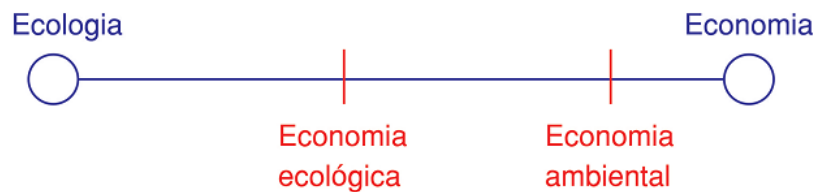
<sup>10</sup> O pensamento de Nicholas Georgescu-Roegen considerava que a economia era o estudo da humanidade nos negócios da vida e o processo econômico ignorava questões de como são criados novos meios, novos fins e novas relações econômicas (CHECHIN, 2010). A contribuição de Georgescu-Roegen permitiu ressaltar a essência entrópica do funcionamento da economia, abrindo caminho para análises construídas sobre base mais realista das inter-relações entre o sistema econômico e o meio ambiente, centrais para avaliações bem fundadas da sustentabilidade do desenvolvimento (MUELLER, 2005).

no mercado como mecanismo de distribuição de recursos deve ser normalmente reservada apenas para os casos em que se busca uma alocação eficiente de recursos preexistentes (que é o que a estática microeconomia estuda).

Vale salientar que, de acordo com Cavalcanti (2010), a economia ecológica não constitui um ramo da economia e muito menos da ecologia, pois, a primeira cuida apenas da realidade humana e considera o ecossistema uma externalidade; enquanto a segunda considera apenas o mundo da natureza com exceção dos humanos. Logo, analisando a Figura 4,

verifica-se que, mais próxima da ecologia, um pouco no centro da escala, vai aparecer a economia ecológica. À sua direita, aproximando-se da economia, localiza-se a economia ambiental. Não há nenhum sentido normativo nessa confrontação. A economia ambiental aplica aos problemas ecológicos as ferramentas da economia neoclássica. Olha o meio ambiente, mas seu propósito é internalizá-lo no cálculo econômico. Ou seja, valorá-lo monetariamente: dar aos preços a condição de refletir valores hipotéticos para serviços e funções da natureza. Já a Economia Ecológica tem como propósito dizer em que medida o uso da natureza pode ser feito sustentavelmente. (...) A economia convencional exclui a natureza como externalidade do processo econômico; a economia ambiental se preocupa em dar preço à natureza, com a tendência de vê-la como amenidade (uma ideia implícita na noção vulgar do “verde”); e a economia ecológica atribui à natureza a condição de suporte insubstituível de tudo o que a sociedade pode fazer (CAVALCANTI, 2010:60).

Figura 4 – Relações entre as disciplinas de Economia e Ecologia.



Fonte: Cavalcanti (2010).

Diante dessa análise, verifica-se que as crises ambientais permitiram chegar a um novo entendimento da realidade humana, buscando a compreensão da forma como a atividade econômica depende dos processos biogeofísicos e de políticas capazes de mitigar os impactos destrutivos sobre o meio ambiente (CAVALCANTI, 2004). Nesse contexto, a Declaração de Estocolmo ou Declaração do Meio Ambiente de 1972, em seus 26 princípios fundamentais, retrata que

**Princípio 1:** O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um ambiente cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem o dever solene de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras;

.....

**Princípio 8:** O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida (DECLARAÇÃO DO MEIO AMBIENTE, 1972).

Constata-se que tal Declaração promove um meio ambiente sadio aos habitantes da Terra e, para alcançá-lo, Belchior e Matias (2010) relatam que existem princípios e instrumentos na legislação ambiental que podem e devem nortear a atuação do Estado na tutela do meio ambiente<sup>11</sup>.

### 2.2.1.3 A Economia Verde

De acordo com Born (2011), sabe-se que os problemas ambientais ou sociais são problemas de desenvolvimento e, a solução dos mesmos passa mais por novas abordagens e arranjos políticos, institucionais e sociais do que somente pela eleição de determinadas tecnologias, aporte de recursos financeiros ou execução de programas compensatórios nas áreas sociais e ambientais como estratégias imediatas úteis para enfrentar problemas urgentes.

Para Oliveira (2008), as empresas estão cada vez mais atentas ao que dizem os *stakeholders* e a interagir com a sociedade e, sendo assim, os imensos problemas sociais e a incapacidade do Estado de resolvê-los sozinho levam ao surgimento de uma demanda por parte da sociedade para que as empresas atuem mais firmemente em projetos sociais, muitas vezes até em substituição ao Estado. Com esse pensamento, explanou-se o surgimento de uma nova agenda de desenvolvimento – a Economia Verde, que emergiu após a crise financeira internacional de 2008/2009<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Após o estudo sobre Economia Ambiental e Economia Ecológica, é notório destacar os conceitos de sustentabilidade fraca e sustentabilidade forte. Segundo Veiga (2010:39), o primeiro toma como “condição necessária e suficiente a regra de que cada geração legue à seguinte o somatório de três tipos de capital que considera inteiramente intercambiáveis ou intersubstituíveis: o propriamente dito, o natural/ecológico e o humano/social. Na contramão, está a sustentabilidade forte que destaca a obrigatoriedade de que pelo menos os serviços do “capital natural” sejam mantidos constantes”. Para Andrade (2008), a Economia Neoclássica decididamente se enquadra na visão da sustentabilidade fraca, enquanto que a economia ecológica adota uma posição de precaução e de ceticismo no que se refere à capacidade de o ecossistema terrestre suportar as pressões advindas do crescimento econômico. Mikhailova (2004) acrescenta que o conceito de sustentabilidade fraca assume os custos de degradação ambiental e que podem ser compensados pelos benefícios econômicos. Os indicadores de sustentabilidade fraca são baseados em indicadores econômicos convencionais e podem ser mensurados em unidades monetárias ou em pontos. Por sua vez, a Economia Ecológica defende o conceito de sustentabilidade forte e os indicadores que caracterizam a sustentabilidade forte são mensurados em unidades físicas, porque em sua ótica, as perdas ambientais não podem ser compensadas pelos benefícios financeiros.

<sup>12</sup> Conforme Graziano Neto (2010), o ano de 2008 entrará para a história como o marco de uma crise econômica global sem precedentes desde a Segunda Guerra Mundial: com o estouro da bolha do mercado imobiliário nos Estados Unidos, a quebra de instituições financeiras e a crise de confiança nos mercados que se sucedeu somados à crise mundial no preço de *commodities* agrícolas e de combustíveis, as principais economias do planeta entraram em recessão e milhões de empregos em dezenas de países foram perdidos.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2011) retrata que,

el auge reciente del concepto de economía verde se ha visto favorecido, indudablemente, por el desencanto general con relación al paradigma económico dominante, una sensación de cansancio que se desprende de las numerosas crisis y fracasos del mercado que se han producido durante la primera década del nuevo milenio, en particular la crisis financiera y económica de 2008 (PNUMA, 2011: 1).

Segundo a ONU (2011), essa crise financeira e econômica mundial proporcionou uma oportunidade sem precedentes de se efetuar as transformações necessárias, dando assim mais força a uma nova abordagem para o crescimento econômico, encontrando os meios para integrar a sustentabilidade ambiental com o crescimento econômico e o bem-estar e, principalmente, desligando o crescimento econômico da exploração do ambiente, assim como das injustiças e desigualdades sociais.

Assim, a noção de Economia Verde passou a ser um dos numerosos conceitos estreitamente relacionados e que visa reforçar a convergência entre os três pilares do desenvolvimento sustentável. Assim, PNUMA (2011) define economia verde como uma economia que visa melhorar o bem-estar humano e reduzir as desigualdades em longo prazo, protegendo as gerações futuras dos riscos ambientais e das grandes situações de penúria ecológica.

Nesse contexto, segundo Graziano Neto (2010),

a Economia Verde, na prática, é uma agenda de desenvolvimento que propõe uma transformação na maneira de se encarar a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento, indo muito além da visão tradicional do meio ambiente como um conjunto de limites para o crescimento ao encontrar nas mudanças climáticas e no escasseamento ecológico vetores para um crescimento mais sustentável. É uma forma de trazer a sustentabilidade, tão frequente e equivocadamente tratada como “tema de futuro”, para um patamar de objetividade e pragmatismo que evidencia as vantagens econômicas e sociais da aliança entre inovação e melhora da qualidade ambiental (GRAZIANO NETO, 2010:12).

Para Amazonas (2012), o conceito de Economia Verde vem ocupar um papel de desaguadouro de expectativas de convergências, buscando firmar-se enquanto um espaço de consensos e entendimento comum, na busca do estabelecimento de caminhos efetivos de ação. Por outro lado, suscitou desde o nascedouro também um ceticismo e incredulidade maiores do que os experimentados pelo conceito de Desenvolvimento Sustentável. À diferença do conceito de Desenvolvimento Sustentável, o conceito de Economia Verde busca assentar-se nas experiências e tendências concretas atuais em curso construídas pelos

segmentos estratégicos de recursos renováveis e de mercados ecologicamente corretos (*op cit.*).

Para Born (2011), esse debate sobre o que possa significar uma nova economia ou Economia Verde e Inclusiva (ou seja, ambientalmente íntegra e socialmente justa) não pode ser feito independentemente do debate sobre arranjos e transformações políticas e culturais que estruturam a forma como os seres humanos, em suas comunidades e nações, se governam e se relacionam entre si e com o meio ambiente em que vivem. São termos, entre outros, com interpretações diversas e que exigem uma perspectiva mais ampla do contexto presente, do passado recente e dos desafios em um futuro mais justo e saudável. Percebe-se que, o debate sobre sustentabilidade e economia verde requer abordagens sistêmicas e cenários de curto, médio e longo prazos.

A Organização das Nações Unidas ONU (2011) descreve que os governos, as organizações regionais e internacionais e as instituições de ajuda ao desenvolvimento têm um papel preponderante a desempenhar no lançamento e acompanhamento do processo, através de políticas claras, pois, para construir uma economia verde e reduzir a pobreza – de modo a cumprir os objetivos do desenvolvimento sustentável – será necessário investir amplamente na capacitação de todos os intervenientes pertinentes (instituições governamentais, setor privado e capital humano), modernizar e fortalecer as instituições e proporcionar uma ajuda financeira direcionada. Portanto, é importante compreender o papel dos governos e dos outros atores (empresas do setor formal e informal, sindicatos, sociedade civil, universidades, organismos de investigação etc.) que compõem as economias nacionais e regionais.

Nessas circunstâncias, a economia verde, segundo Graziano Neto (2011), possui os seguintes objetivos:

- a) **Crescimento econômico:** estabelecimento de cadeias produtivas de alto valor agregado; Crescimento do Valor de Transformação Industrial médio do Estado; Ampliação da renovabilidade da matriz energética; Geração de divisas; Eficiência no transporte logístico e de passageiros; Instrumentos tributários verdes; Financiamento de soluções de mitigação de mudanças climáticas; Instrumentos econômicos de pagamento por serviços ambientais; Inclusão de critérios ambientais na mensuração do desempenho econômico; Consolidação de mercados como o Ecoturismo e o turismo regional;
- b) **Empregos e renda:** criação de empregos verdes nos diversos níveis de qualificação; Estabelecimento de setores intensivos em uso de mão de obra



- com baixo índice de emissão por emprego gerado; Expansão da fronteira de possibilidades do mercado de trabalho na direção de novas profissões e especialidades; Aumento da renda média da população economicamente ativa;
- c) **Pesquisa e inovação tecnológica:** fortalecimento do Sistema de Parques Tecnológicos; Estímulos à pesquisa e ao desenvolvimento públicos e privados; Aprimoramento da institucionalidade por trás da cooperação universidade x setor privado; Monitoramento da oferta e da demanda por tecnologias mais limpas; Estímulos ao estabelecimento de cooperações técnicas internacionais;
- d) **Qualidade ambiental:** adaptação e mitigação das mudanças climáticas; Recomposição de capital natural; Uso eficiente de recursos naturais minerais e hídricos, entre outros; Melhora da conectividade da paisagem; Difusão de tecnologias e soluções mais limpas; Planejamento do acesso aos recursos naturais finitos; Indicadores de sustentabilidade.

Observa-se, com esse novo modelo de economia, que as empresas com seus *stakeholders* deverão adaptar-se às novas estratégias e táticas para o fortalecimento da economia verde. Além disso, constata-se que o debate sobre sustentabilidade, economia verde e governança requer abordagens sistêmicas e cenários de curto, médio e longo prazos, para o enfrentamento dos desafios da civilização humana em sua interação com o planeta (BORN, 2011).

Porém, em comum acordo com Amazonas (2012),

a Economia Verde, em parte, é um recuo em relação ao Desenvolvimento Sustentável. Não necessariamente retrocesso. É seguramente um recorte do Desenvolvimento Sustentável. E, enquanto recorte, o reduz. Uma redução pode apear e esvaziar. Mas pode também focalizar. A focalização pode ser positiva, se ao produzir tal delimitação conseguir ensejar eficazmente políticas e ações concretas. Pode, porém, produzir resultados tão isolados que pouco sentido e pouca mudança podem vir a trazer frente à realidade mais ampla e relevante. Pode trazer mudanças cumulativas gradativas que posteriormente irão produzir mudanças estruturais de fundo. Mas pode também trazer mudanças que nada mudem (AMAZONAS, 2012:33).

Buss *et al.* (2012) retratam que o cenário atual global consiste, no geral, de governanças voltadas quase exclusivamente à potenciação de forças produtivas, com forte acúmulo de poder político dos empreendedores e promotores da política econômica, associadas às políticas ambientais, em geral, insustentáveis e políticas sociais redistributivas, de cunho assistencial e compensatório no campo do desenvolvimento social e, nesse contexto, ocorrem pressões para as desregulações social e ambiental, diretamente associadas aos vetores

de forte impacto negativo sobre o meio ambiente, tais como o agronegócio baseado na monocultura em grandes espaços de terra, os grandes empreendimentos para geração de energia e polos empresariais, e tantos outros, sempre maquiados como economia verde.

Segundo Abramovay (2012),

as sociedades contemporâneas conseguiram estabelecer mecanismos capazes de promover o crescimento econômico e, em certa medida de obter vitórias importantes contra a pobreza e que foram capazes de levar adiante esses objetivos ampliando a ecoeficiência e reduzindo o uso de materiais e de energia por unidade de valor oferecida no mercado. A governança necessária ao desenvolvimento sustentável é a que submete a dinâmica da economia ao preenchimento das reais necessidades da sociedade, no respeito aos limites ecossistêmicos. É ela que vai transformar o crescimento econômico em um meio para que as finalidades do desenvolvimento – a expansão permanente das liberdades substantivas dos seres humanos – sejam atingidas. E isso exige bem mais que energias renováveis, melhor uso dos materiais e aproveitamento sustentável da biodiversidade: bem mais que economia verde. Exige que a sociedade seja protagonista central na definição do próprio sentido da atividade econômica que, embora incipientes, são importantes para emergir as novas relações entre economia e ética e entre sociedade e natureza (ABRAMOVAY, 2012:197).

Buss *et al.* (2012) consideram que o discurso prevalecente nos organismos internacionais é de que a economia verde seja a estratégia central do componente econômico da governança para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Contudo, além do próprio conceito de economia verde ser questionado, tal discurso não especifica a estrutura da governança da economia mundial para que de fato se alcance o desenvolvimento sustentável mantido o atual modelo econômico.

Constata-se que inúmeros são os debates sobre o desenvolvimento sustentável e, para melhor entendê-lo, nesse momento da pesquisa, torna-se necessário fazer uma explanação sobre a dimensão ambiental e social para, em seguida, expor a dimensão referente ao direito ambiental na tentativa de esclarecer a relação entre a economia e a base legal ao meio ambiente.

### **2.3 A dimensão ambiental do Desenvolvimento Sustentável**

Segundo Motta (1997), a questão ambiental, hoje, encontra-se incorporada na agenda dos partidos políticos, nos programas de governo, no cerne das organizações populares e no planejamento empresarial, pois, ser ecologicamente correto já é um requisito de socialização e uma postura dita moderna, porém, o equacionamento dos problemas ambientais não é trivial e requer uma análise mais profunda e abrangente das relações entre as atividades econômicas e a base natural que estas exploram.

Salienta-se que, para Mebratu (1998), a natureza possui mecanismos de auto-regulação, que são compostos por uma rede complexa de sistemas de *feedbacks* operacionais no contexto do suporte, da regeneração e da capacidade de assimilação dos sistemas naturais.

Para Cavalcanti (2004), toda atividade humana, qualquer que seja ela, incide irreversivelmente no ecossistema, quer pelo lado da extração de recursos (caso em que a natureza funciona como fonte), quer pelo lado do lançamento de dejetos sob a forma de matéria ou energia degradada (caso em que atua como cesta de lixo), pois, a natureza, enfim, é fonte primordial e insubstituível de vida, atuando ao mesmo tempo como derradeiro escoadouro de sujeira.

Mueller (2005) considera que, do ponto de vista das inter-relações entre o sistema econômico e o meio ambiente, o enfoque inicial foi essencialmente biocêntrico – era a natureza que deveria ser preservada. A Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, em contraste, focalizou principalmente o funcionamento do sistema econômico, pois a economia é vista como dependendo fundamentalmente de recursos naturais fornecidos pelo ecossistema global, bem como da capacidade deste de suportar a agressão promovida pela humanidade e de assimilar os resíduos, a poluição resultante dos processos de produção e de consumo.

Lehtonen (2004) considera que, muitas vezes, a dimensão ambiental é reconhecida como um dos elementos que tornam o desenvolvimento sustentável único e diferente das concepções voltadas para a política de desenvolvimento e de política ambiental que, em sua ênfase, deve obrigatoriamente focar interações e inter-relações entre as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento.

Redclift (1992) destaca que, do ponto de vista das considerações ecológicas, a dimensão ambiental é um componente importante de uma ampla corrente tradicional de opinião, sendo esta tradição concentrada na base dos recursos naturais, especialmente os recursos renováveis, pois, a maior ameaça para a sustentabilidade dos recursos da Terra, no longo prazo, é identificado nos índices principais de degradação dos recursos, na perda da qualidade do solo e da água, e da incapacidade da atmosfera para absorver a poluição do ar e, sendo assim, a manifestação ética desta tradição está contida na ideia de que as sociedades humanas são meramente as moradoras da Terra, assegurando que os recursos naturais devem ser conservados para o futuro. Verifica-se que, em termos mais técnicos, esta tradicional administração dos recursos naturais está preocupada com o uso e o rendimento sustentável a partir de recursos renováveis, enfatizando os estoques de capital natural ao invés de preocupar-se com os fluxos de renda que estes podem gerar para as populações humanas.

Vlek e Steg (2007) consideram que a sustentabilidade ambiental é uma questão fundamental para as sociedades humanas do século XXI e que todos os países precisam garantir uma qualidade suficiente, a curto e a longo prazo dos recursos naturais, dos ecossistemas e da diversidade de espécies vegetais e animais, incluindo um ambiente sadio para a vida humana.

Diante do exposto, constata-se que a sustentabilidade ambiental está relacionada com a capacidade de suporte dos ecossistemas associados de absorver ou se recuperar das agressões derivadas da ação humana, implicando um equilíbrio entre as taxas de emissão e/ou produção de resíduos e as taxas de absorção e/ou regeneração da base natural de recursos (GUIMARÃES, 1997 *apud* MMA, 2000).

## **2.4 A dimensão social do Desenvolvimento Sustentável**

Para Baehler (2007), a maioria das pessoas, provavelmente, tem alguma compreensão do que significa sustentabilidade no campo ambiental - ou seja, não extrair recursos naturais mais rapidamente do que eles podem se regenerar e não produzir mais lixo do que o planeta está preparado para absorver; sustentabilidade econômica também é relativamente clara, ou seja, não tomar o caminho fácil para um nível elevado de emprego e baixos salários, proporcionando à economia apenas oportunidades de curto prazo e não para investir em inovação e conhecimento futuro crescimento liderado; porém, mais misteriosos são os conceitos de sustentabilidade social e de nacionalidade sustentável.

Em particular, pode-se argumentar que a dimensão social não pode ser analisada através do mesmo quadro analítico e mesmas ferramentas como os ecológicos e econômicos devido ao que seu caráter multidimensional, reflexivo e relacional dos fenômenos sociais (LEHTONEN, 2004).

Littig e GrieBler (2005); Boström (2012) relatam que, em parte, devido ao seu caráter controvertido do conceito publicado pelo Relatório Brundtland, uma série de estudiosos argumentam que a atenção para a dimensão social é pouco valorizada ou é rejeitada completamente, esquecendo-se de que a fusão das dimensões ambientais e econômicas tendem a criar sinergias e potencialidades para as políticas e reformas ambientais, porém, pouca atenção tem sido dada para as ligações e integração das dimensões social e ambiental na tentativa de repensar e reorganizar as políticas sociais e de bem-estar, sendo assim, a sustentabilidade social é, portanto, tanto uma tarefa crucial quanto um desafio muito grande (BOSTRÖM, 2012).

Lehtonen (2004) destaca que a dimensão social tem sido comumente reconhecida como o mais frágil pilar do desenvolvimento sustentável, nomeadamente quando se trata de suas bases teóricas e analíticas, pois, até recentemente, o desenvolvimento sustentável foi percebido como um problema essencialmente ambiental, sob a integração das preocupações ambientais na tomada de decisões econômicas e, no entanto, pode-se argumentar que os principais desafios do desenvolvimento sustentável residem nas interfaces e sinergias entre as suas várias dimensões. Segundo Mauerhofer (2008), muitas relações dentro da sociedade não dependem somente da economia, mas de outras motivações, como a amizade ou o altruísmo e, por isso, relata que uma economia sem sociedade é impossível.

Rattner (1999) descreve que a qualidade de sustentabilidade do desenvolvimento reside nas formas sociais de apropriação e uso de todo o meio ambiente – não apenas dos recursos naturais, mas, também, das muitas formas socioculturais de apropriação não capitalistas do meio ambiente que se tornaram “insustentáveis” quando eram invadidas e desenvolvidas pelas práticas de capital intensivas dominantes. Percebe-se, então, que a busca da sustentabilidade, portanto, leva a tensões e conflitos sociais.

Acrescenta-se que Foladori (2002:631) destaca que

talvez la participación social es la temática más interesante em la discusión sobre sustentabilidad social. La participación es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones, y también un elemento decisivo en la potenciación de esfuerzos productivos. Ya desde la década de los ochenta del siglo XX, el concepto de participación fue planteado por las agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), y instituciones internacionales, como un objetivo necesario de los programas de desarrollo y de sustentabilidad.

Para McKenzie (2005), o discurso da sustentabilidade social se aproxima do termo de uma forma totalmente diferente: não se trata de manter uma situação natural e não pode, portanto, avançar com a intenção de limitar a ação humana, porque a ação humana é a base da sociedade. Sendo assim, o discurso da sustentabilidade social começa com a premissa básica de que o nosso modo de ação social atual é falho, testemunhado por grandes desequilíbrios na distribuição da riqueza e do poder e pela dimensão da exclusão social.

Rattner (1999) considera que os atores sociais e suas ações adquirem legitimidade política e autoridade para comandar comportamentos sociais e políticas de desenvolvimento por meio de prática concreta. A discussão teórica, portanto, revela uma luta disfarçada pelo poder entre diferentes atores sociais, competindo por uma posição hegemônica, para ditar diretrizes e endossar representações simbólicas de sustentabilidade, seja em termos de biodiversidade, sobrevivência do planeta ou de comunidades autossuficientes e autônomas.

Cavalcante (2004) relata que existe um olhar para as evidentes interconexões do sistema econômico com o ecológico, sem isolar um do outro, permite perceber de que modo é possível chegar-se a um mundo (sustentável) onde a vida não se veja ameaçada de extinção (nem considerada como uma externalidade).

Para Sen (2000), o desenvolvimento é visto a partir de liberdades substantivas das pessoas, tem implicações muito abrangentes para nossa compreensão do processo de desenvolvimento e também para os modos e meios de promovê-lo e, na perspectiva avaliatória, isso envolve a necessidade de aquilatar os requisitos de desenvolvimento com base na remoção das privações de liberdade que podem afligir os membros da sociedade. O processo de desenvolvimento, nessa visão, não difere em essência da história do triunfo sobre essas privações de liberdade, embora essa história não seja de modo algum desvinculada do processo de crescimento econômico e de acumulação de capital físico e humano, seu alcance e abrangência vão muito além dessas variáveis.

Para Rattner (1999), a premissa dos sociólogos de que os pobres são as principais vítimas da degradação ambiental é subjacente à ligação entre equidade e sustentabilidade. Presumindo que as raízes da degradação ambiental são também responsáveis pela iniquidade social, este discurso postula a inseparabilidade analítica entre ecologia e justiça em um mundo caracterizado por fragmentação social, apesar de seus problemas ambientais comuns. A pressão sobre os recursos naturais tem que ser relacionada a práticas de distribuição injustas, dependência financeira e falta de controle sobre tecnologia, comércio e fluxos de investimentos. Dessa forma, uma análise sistêmica deste processo de retroalimentação circular revela o relacionamento político e social conflituoso que destrói a base de reprodução da natureza e dos grupos sociais que dela dependem. Esta é a tarefa para um modelo de desenvolvimento novo – o sustentável – que muitas vezes é considerado utópico e que se tornou a tarefa para a ciência da economia de fundamentos ecológicos e, por perceber cada vez mais essa verdade indiscutível, é diante especialmente da degradação ambiental, que se vê em toda parte que o discurso social tende a aceitar a sugestão do desenvolvimento sustentável apesar do tema sobre sustentabilidade, muitas vezes, proporcionar um significado que contradiz sua própria essência, transformando-o em autêntico paradoxo (CAVALCANTI, 2004).

Diante do exposto e em comum acordo com Foladori (2002), a sustentabilidade social é a dimensão que possui mais controvérsias, provavelmente, por ter sido definida com base em conceitos nem sempre claros, no entanto, nos últimos anos, o conceito de

sustentabilidade social evoluiu para destacar a importância da participação no social e, assim, aumentando o potencial e as qualidades das pessoas na construção de um futuro mais justo.

## **2.5 A dimensão jurídica do Desenvolvimento Sustentável: do direito econômico ao estado de direito ambiental**

Até então, foram expostas as dimensões econômica, ambiental e social e suas inter-relações e, diante dessa análise, surge a necessidade de abordar a relação entre economia, direito e meio ambiente.

Conforme relata Philippi Jr. e Rodrigues (2005), a utilização econômica dos bens naturais é a grande responsável por todo o tipo de degradação ambiental que assola o planeta Terra desde o surgimento da espécie humana, portanto, pode-se dizer que através dos tempos a ideia da exploração do meio ambiente com finalidade de maximização dos lucros (econômica) prevaleceu amplamente sobre aquela de preservação ambiental (ecológica). Além disso, a história do pensamento econômico mostrou que a economia não é capaz de desenvolver-se senão em harmonia com o ambiente que a rodeia, pois, uma vez esgotados os recursos naturais, a ordem econômica perderia sua razão de ser e, conseqüentemente, deixaria de existir (SANTOS Jr. e LOURES, 2002).

Assim, a proteção ambiental abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana (SILVA, 2011). Conforme a Declaração do Meio Ambiente, torna claro em seu Princípio 4 que,

o Homem tem a responsabilidade de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestres, bem como pelo seu *habitat*, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da natureza, aí incluídas a flora e a fauna silvestres (DECLARAÇÃO DO MEIO AMBIENTE, 1972).

Constata-se, assim, que o homem ao promover o desenvolvimento econômico deve levar em conta um sistema aberto com a natureza e as limitações dos bens ambientais<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> São bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo (PHILIPPI Jr. e RODRIGUES, 2005).

ao torná-los bens econômicos com a intenção de não existirem falhas de mercado e, como consequência, tornar a política econômica eficiente. Vale salientar que,

o sistema econômico não passa de um intermediário entre o ambiente e o próprio ambiente, pois, de início, seria retirado da biosfera os materiais e as fontes de energia para transformá-los em bens dotados de utilidade e de escassez. Ao processá-los, porém, já devolve à mesma biosfera os resíduos deixados ao longo da atividade produtiva e os próprios bens finais, ao se tornarem inservíveis ou antieconômicos, por sua vez, retornarão estaticamente, isto é, fora de qualquer processo específico, ao sistema ecológico, podendo também haver o caso de alguns bens cuja utilização normal implica a sua disposição no meio ambiente (NUSDEO, 2005:718).

Para se evitar tais problemas na utilização dos recursos naturais surge, então, a necessidade de normas jurídicas destinadas a balizar a atuação do Estado sobre a economia e, conseqüentemente, sobre o uso dos recursos naturais que mantém o sistema econômico ativo. Diante dessa situação e em busca do bem-estar social, o Estado, segundo Vescovi (2010), torna-se um agente regulamentador de toda a vida e saúde social, assim, o direito econômico apresenta-se diante da necessidade de se normatizar um conjunto de princípios e regras que disciplinassem o processo de intervenção do Estado na ordem econômica e social, isto é, o direito econômico disciplinaria as formas de interferência do Estado no processo de geração de rendas e riquezas da nação com o fim de direcionar e conduzir a economia à realização e ao atingimento de objetivos e metas socialmente desejáveis (FIGUEIREDO, 2006).

Percebe-se que o direito econômico pressupõe a intervenção do Estado para a utilização racional e consciente dos fatores de produção para se alcançar o bem-estar social. Nos modelos econômicos analisados, verificou-se que o Estado deixava livre ou pouco intervinha na economia e, para se conquistar o pleno emprego, não impunha limitações na utilização do capital natural e muito menos obrigações às empresas para se evitar ou até mesmo diminuir as externalidades geradas no setor produtivo, conseqüentemente, proteger o meio ambiente.

Para Antunes (2004), o direito econômico é fundamentalmente um instrumento de intervenção estatal na ordem econômica e financeira de um país e, nessa qualidade, faz com que o direito ambiental seja dotado de instrumentos específicos que o capacitam a atuar na ordem econômica de modo a configurar um determinado padrão de desenvolvimento e, desse modo, as atuações desenvolvidas pelo Estado podem necessitar da criação de instrumentos de intervenção que podem revestir-se das mais variadas formas jurídicas, indo desde recomendações e diretivas até a fundação de empresas e o deferimento de incentivos ou sanções fiscais as mais diferentes possíveis, objetivando a prática ou a abstenção de



determinadas condutas economicamente relevantes. Acrescenta-se a esse pensamento e, em comum acordo com Matias e Belchior (2009), que a intervenção estatal baseada na regulação sancionatória clássica não vem sendo suficiente como mecanismo de proteção ao meio ambiente e, diante disso, devem ser criados instrumentos econômicos de política ambiental que possam acarretar, de forma efetiva, mudanças no comportamento dos agentes econômicos poluidores por meio de incentivos financeiros e de mercado, ou seja, o Estado deve fazer uso da função promocional do direito. Verifica-se, então, a inter-relação entre a economia e o direito que pode permitir a identificação dos efeitos das normas jurídicas no comportamento dos indivíduos em uma sociedade.

Assim, é mister conhecer os modelos econômicos conforme visto na primeira etapa do presente estudo para decidir coerentemente quanto ao uso de seus recursos naturais além de constatar que o sistema econômico é, em sua essência, segundo Nusdeo (2005), um sistema jurídico, pois, as instituições que atuam no mesmo não passam de um conjunto de normas jurídicas aplicáveis às diversas situações em que vivem os homens e a sociedade, formando os seus vários institutos, como o da propriedade a qual deve reportar-se a sua função social que deve estar condicionada à livre iniciativa a partir da valorização do trabalho humano, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca do pleno emprego (FIGUEIREDO, 2006).

Observa-se que, mesmo com a atuação do direito econômico no qual prevalecia o bem-estar coletivo, ainda houve constantes agressões ao meio ambiente, surgindo a necessidade de se repensar novamente os modelos econômicos clássicos e, de acordo com Sampaio (2011), faz-se imperiosa a agregação de diversas áreas de conhecimento científico, técnico, jurídico e mesmo de saberes de comunidades tradicionais e locais em torno de uma teoria de desenvolvimento. Assim, segundo Antunes (2004), a presença de fatores econômicos no interior do direito ambiental é extremamente importante e não deve ser negligenciada, pois, as normas do direito ambiental têm, dentre outros de seus aspectos mais importantes, um notório caráter econômico. Mas, o fato que marca a passagem do Estado Democrático de Direito para o Estado de Direito Ambiental é a crise ecológica que a atual civilização enfrenta, a qual está vinculada à globalização e ao desenvolvimento (BELCHIOR e MATIAS, 2009).

Para Alvez *et al.* (2008:77), a efetividade do direito ambiental torna-se necessária para “implantar a compatibilização entre a preservação do meio ambiente e a continuidade do desenvolvimento/crescimento econômico e tecnológico, ou seja, mister consubstanciar o desenvolvimento sustentável”, assim, para a efetivação do princípio de proteção ao meio

ambiente como princípio econômico pode implicar mudanças nos padrões de acumulação de capital, assim como nos conceitos de desenvolvimento econômico.

Souza (2001) relata que a origem do direito ambiental surgiu a partir do momento em que aparece a necessidade do controle da utilização dos recursos naturais para se garantir a existência das presentes e futuras gerações. Além desse fator, o direito ambiental surgiu com a finalidade de se regulamentar a conduta do homem sobre a utilização dos recursos que a natureza dispõe. Para Padilha (2010), o direito ambiental tem o desafio de, por meio de sua normatividade, optar pelos limites que devem ser impostos a utilização e apropriação crescente do meio ambiente e dos diversos elementos que o compõe e, assim, impor à sociedade uma ponderação adequada na integração entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental e preservação da vida em todas as suas formas.

Diante disso, para Antunes (2004), o Estado de Direito Ambiental, como direito humano fundamental, possui os seguintes princípios:

- a) **Princípio Democrático:** pois, o direito ambiental é um direito que tem uma das vertentes de sua origem nos movimentos reivindicatórios dos cidadãos e, dessa forma, materializando-se através dos direitos à informação e à participação, conseqüentemente, esse princípio assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais;
- b) **Princípio da Precaução:** determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente;
- c) **Princípio da Prevenção:** aplica-se aos impactos ambientais já conhecidos e que tenha uma história de informações sobre eles;
- d) **Princípio do Equilíbrio:** é o princípio pelo qual devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo; nesse princípio deve-se levar em conta as realidades econômicas que são subjacentes a um projeto específico, não pode implicar a sobreposição de tais necessidades aos direitos humanos fundamentais que se materializam na proteção ambiental;
- e) **Princípio do Limite:** é o princípio pelo qual a administração tem o dever de fixar parâmetros para as emissões de partículas, de ruídos e de presença de

corpos estranhos no meio ambiente, levando em conta a proteção da vida e do próprio meio ambiente;

- f) **Princípio da Responsabilidade:** deve ser implementado levando-se em conta os fatores de singularidade dos bens ambientais atingidos, da impossibilidade ética de se quantificar o preço da vida e, sobretudo, que a responsabilidade ambiental deve ter um sentido pedagógico tanto para o poluidor como para a própria sociedade de forma que todos possam aprender a respeitar ao meio ambiente;
- g) **Princípio do Poluidor Pagador:** é de origem econômica e transformou-se em um dos princípios jurídicos ambientais mais importantes para a proteção ambiental; busca afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais.

Philippi Jr. e Rodrigues (2005) acrescentam os seguintes princípios do direito ambiental:

- a) **Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana:** esse direito humano passou a ser reconhecido na medida em que a humanidade passou a sentir a necessidade de se proteger de suas próprias ameaças ao meio ambiente;
- b) **Princípio da natureza pública da proteção ambiental:** significa que o proprietário, seja público ou privado, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a todo e qualquer momento porque o mesmo não integra a sua disponibilidade;
- c) **Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal:** por esse princípio não se deve admitir que os países possam se omitir no seu dever de proteger e controlar o uso de seus recursos ambientais;
- d) **Princípio da informação e da notificação ambiental:** trata do direito de acesso das pessoas às informações, dever dos Estados de fornecer essas informações e ainda de notificar outros Estados em matéria ambiental;
- e) **Princípio da educação ambiental:** é do dever que o poder público tem para promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino;
- f) **Princípio da cooperação entre os povos:** por meio desse princípio, existe uma necessária interdependência entre os Estados quando se trata de proteger

o meio ambiente, pois as ações que o degradam nem sempre estão circunscritas aos limites territoriais de uma nação, podendo também atingir as áreas vizinhas;

- g) **Princípio do desenvolvimento sustentável:** esse princípio é um ideal a ser alcançado, que depende de intensa pesquisa e investimento para a criação de tecnologias menos impactantes ao meio ambiente e toda uma mudança de postura da sociedade de modo a reduzir e eliminar os modos de produção e consumo tendentes a esgotar os bens ambientais;
- h) **Princípio da ubiquidade:** esse princípio destaca que o objeto de proteção do meio ambiente deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra, tiver de ser criada e desenvolvida.

Diante desses princípios elaborados, conforme a Declaração do Meio Ambiente, verifica-se a multi e a interdisciplinaridade do direito ambiental, logo, de acordo com Padilha (2010:1965), a questão ambiental envolve temas de suma importância em todas as áreas de conhecimento humano, conseqüentemente, produzindo um “saber ambiental transdisciplinar, ao qual não se impõe uma delimitação rígida e estática, envolvendo a persecução de seu objetivo – o equilíbrio ambiental – os mais diversos campos da atividade humana e do conhecimento científico”.

Assim, Alvez *et al.* (2008) consideram que o modo viável de adequação do direito ambiental a uma política real e satisfatória de conservação dos recursos naturais, mediante o ajuste de práticas econômicas com uso equilibrado dos recursos naturais, adota a concepção de desenvolvimento sustentável centrada na preocupação de garantir a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o meio ambiente.

Nesse contexto, para se chegar ao desenvolvimento sustentável atendendo as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender suas necessidades, tornam-se imprescindíveis estudos interdisciplinares que envolvam as ciências econômicas, ecológicas e jurídicas na intenção de se elaborar políticas públicas com um aparato legal e que dê suporte aos tomadores de decisão.

Por fim, de acordo com Antunes (2004), verifica-se que o direito ambiental é fundamentalmente um conhecimento interdisciplinar, pois, diversas áreas do conhecimento humano estão diretamente envolvidas nas questões ambientais e, por consequência, na

legislação ambiental não se esquecendo, claro, que a natureza econômica do direito ambiental pode ser percebida como o simples fato de que a preservação e sustentabilidade da utilização racional dos recursos ambientais deve ser encarada de forma a assegurar um padrão constante de elevação da qualidade de vida dos seres humanos.

## **2.6 A dimensão político-institucional do Desenvolvimento Sustentável**

É notório que um dos resultados mais perceptíveis das conferências internacionais na última década foi a incorporação da sustentabilidade nos debates sobre desenvolvimento. Logo, a partir dessas conferências, segundo Rattner (1999), governos, universidades, agências multilaterais e empresas de consultoria técnica introduziram, em escala e extensão crescentes, considerações e propostas que refletem a preocupação com o “esverdeamento” de projetos de desenvolvimento e a “democratização” dos processos de tomada de decisão.

Para Littig e Griebler (2005), os conceitos de sustentabilidade do relatório de Brundtland exigem a integração das áreas ecológica, econômica, social e – algo que muitas vezes é ignorado – aspectos institucionais do desenvolvimento social. Por conseguinte, a operacionalização do desenvolvimento sustentável significou que os pilares individuais devem estar relacionados entre si e colocados em termos mais concretos. Lélé (1991) destaca que, salvo a confusão em termos, percepções e conceitos, as políticas que estão sendo sugeridas pela corrente principal do desenvolvimento sustentável não podem e não se conformam com a ideia básica do desenvolvimento ecologicamente correto e socialmente justo e, além disso, tais políticas são muitas vezes falhas e podem refletir preferências pessoais, organizacionais e políticas.

Para Mendes (2009), o modelo de desenvolvimento sustentável está baseado na concepção da parceria e da colaboração efetiva entre os setores: público, privado, voluntário e comunitário e, neste contexto, exige-se um mínimo de consenso e de solidariedade entre os membros da sociedade que devem transcender aos interesses particulares e que só podem ser produzidos em um processo dialógico e interativo de troca de argumentos e posições, tornando-se, portanto, imprescindível que os governos adequem atitudes e estratégias em prol do bem comum, pois, esta perseguição do desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva democrática exige um Estado ativo e facilitador.

Rattner (1999) retrata que, as sociedades civis estão se organizando e oferecendo resistência crescente, não apenas à poluição ambiental e à degradação dos recursos naturais, mas também aos abusos de poder político e econômico. Para Frey (2001), o debate público

sobre a sustentabilidade tem impulsionado a criação de novos arranjos institucionais, novos regimes ambientais de negociação e fóruns de debate, investimentos significativos na ciência e pesquisa ambiental, assim como a consolidação de um movimento ambientalista transnacional e, além disso, as discussões sobre sustentabilidade têm mostrado que o sistema político, tanto no nível internacional, quanto no nacional e local, é incapaz ou insuficientemente preparado para traduzir e transformar as crescentes demandas de cunho ambientalista em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo de desenvolvimento.

Segundo Mendes (2009), a sustentabilidade política deve apresentar a contribuição não somente da comunidade local, mas é preciso mobilizar a sociedade como um todo, englobando o governo, as instituições e o empresariado e abrangendo, principalmente, o que muitos autores chamam de sustentabilidade institucional para o desenvolvimento sustentável. Mas, vale salientar que, no que tange à reflexão teórico-conceitual, boa parte das teorias que visam a sustentabilidade do desenvolvimento carecem de investigações que aprofundem a dimensão político-democrática que certamente representa um dos mais importantes fatores limitadores da implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável (FREY, 2001).

A questão principal que surge é como criar instituições democráticas capazes de induzir um processo de desenvolvimento socialmente equitativo e ecologicamente sustentável e ao mesmo tempo manter o controle e definir os limites políticos que estabelecem relações de mercado desiguais e desestabilizantes (RATTNER, 1999).

Segundo Oliveira e Martins (2009), a sustentabilidade institucional corresponde à existência, em um país, região, estado ou município, do arcabouço referente às políticas públicas de meio ambiente, para fazer face ao planejamento, estratégias e ações específicas para a gestão que garanta a qualidade ambiental no território respectivo.

Nesse contexto, para UNEP (2012), o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável deve ter uma variedade de funções em nível local, nacional, regional e global, entre os quais podem ser observados:

- a) A concretização de políticas de planejamento integrado para o desenvolvimento social, ambiental e econômico sustentável e maximização das sinergias entre os seus objetivos e processos;

- b) O desenho de caminhos e estabelecimento de acordos para apoiar a implementação através do qual abordam os objetivos e metas para se alcançar a sustentabilidade institucional do desenvolvimento sustentável;
- c) A avaliação do cumprimento das metas e objetivos, através do acompanhamento dos processos de avaliação, implementação e elaboração de relatórios e prestação de contas sobre os compromissos;
- d) A realização do monitoramento de entidades operacionais estabelecidas para apoiar todas estas características;
- e) O acompanhamento de acordos institucionais e garantir que sejam cumpridos a fim de melhorar o bem-estar humano, alcançar a igualdade, mesmo ao longo de gerações e garantir a sustentabilidade ambiental e a prática do desenvolvimento participativo (UNEP, 2012).

Verifica-se que, a questão da sustentabilidade permite aos atores no poder que imponham suas visões e interesses aos movimentos sociais, às ONGs e mesmo às políticas e diretrizes governamentais. Assim, segundo Rattner (1999), a sustentabilidade não pode ser derivada apenas de um melhor equilíbrio e harmonia com o meio ambiente natural, já que suas raízes estão localizadas em um relacionamento interno à sociedade, de natureza econômica e politicamente equilibrada e equitativa. Esse mesmo autor revela que, se a ênfase predominante for colocada na produtividade, concorrência e consumo individual, então, as dimensões sociais e culturais de identidade pessoal, responsabilidade e solidariedade serão negligenciadas, resultando em efeitos dramáticos para a coesão e continuidade da organização social, conseqüentemente, as atividades econômicas são governadas por mecanismos impessoais – o mercado e o Estado, baseados na evidência da história contemporânea, deve-se presumir que ambos falharam em produzir um equilíbrio aceitável entre eficiência econômica e justiça social.

Diante desse cenário e conforme Jacobi (2005), cabe ressaltar que a proliferação de posições sobre a sustentabilidade é um sintoma positivo de dinamismo, já que os debates atuais eram impensáveis há alguns anos e isto mostra que as mudanças são possíveis, e que a questão da sustentabilidade tem muitas leituras, algumas contraditórias e outras convergentes, apesar de apropriadas de forma diferenciada pelos grupos e pessoas que atuam numa perspectiva de propor uma sustentabilidade articulada às novas realidades materiais e novas posições epistemológicas.

Por fim, essa releitura conceitual do desenvolvimento sustentável e de suas dimensões servirá de apoio para a atual pesquisa quando estiver abordando a fundamentação teórica sobre governança para o desenvolvimento sustentável, pois, conforme UNEP (2012:5), “un sistema internacional de gobernanza incluye, en primer lugar, las instituciones y los mecanismos responsables del proceso completo, integrando todos los aspectos del desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, también incluye las instituciones que se especializan en las áreas clave”.



### **3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Sabe-se que o desenvolvimento sustentável tornou-se objeto de estudo para vários setores da sociedade, sendo o foco nas pesquisas, reflexões e conferências tanto no âmbito acadêmico quanto no político e no institucional, principalmente, por promover, segundo Tavares (2005), o resgate às premissas de equidade social, de responsabilidade ecológica e da participação cidadã como partes indissociáveis do desenvolvimento e, nessa perspectiva, a participação cidadã tornou-se uma possibilidade para a gestão das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, o presente capítulo tem como objetivo abordar as questões envolvendo a conceituação e a avaliação das políticas públicas, os desafios das políticas públicas ambientais e a relação dessas políticas com a promoção do desenvolvimento sustentável e, assim, o capítulo servirá de suporte teórico para uma melhor análise dos possíveis conflitos sociais gerados a partir da implantação das políticas públicas que dão impulso à governança para o desenvolvimento sustentável.

#### **3.1 As políticas públicas e seus processos de avaliação**

O termo política, segundo Augusto (1989), implica a ideia de orientação unitária quanto aos fins a serem atingidos além de apontar direção para a qual os objetivos que orientam a referida política manifestar-se-iam, de forma clara, por meio de projetos, programas e atividades que a constituem, conseqüentemente, denotando um conjunto articulado de decisões de governo com fins previamente estabelecidos e a serem atingidos através de práticas globalmente programadas e encadeadas de forma coerente. Constata-se que uma política deve ter clareza nos propósitos, hierarquia quanto aos fins e programas definidos no sentido de atingi-los.

Lowi (1972) citado por Frey (2000) e Souza (2006) descreve quatro formas de política que podem ser caracterizadas no tocante à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo da resolução de conflitos políticos:

- a) **Políticas distributivas** são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios (FREY, 2000:223); são decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo (SOUZA, 2006:28);
- b) **Políticas redistributivas**, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos; atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros (FREY, 2000:224); são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento (SOUZA, 2006:28);
- c) **Políticas regulatórias** trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios que podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (FREY, 2000:224); são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse (SOUZA, 2006:28);
- d) **Políticas constitutivas ou políticas estruturadoras** determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000:224); lidam com procedimentos (SOUZA, 2006:28).

Observa-se que uma política deve atender a uma ou mais dessas quatro formas acima citadas para torná-la eficiente e alcançar seu objetivo maior que é o de resolver conflitos. Direcionando a atual pesquisa para as políticas públicas, Mead (1995) ressalta que as políticas públicas, dentro do estudo da política, analisa o governo à luz de grandes questões públicas e acrescenta-se que, segundo Lima e Souza (2012), as políticas públicas pertencem a campos multidisciplinares orientados a explicar a sua natureza e a de seus processos.

Souza (2006:36) destaca os principais elementos das políticas públicas:

- a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- b) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- c) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- d) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- e) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;

- f) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Com essas características, verifica-se a importância de uma política pública em um governo, revelando, também, a necessidade da população em sua elaboração, nos processos de decisão e, principalmente, na fiscalização.

Maciel (2011) destaca que as políticas públicas seriam resultado de um processo composto por diversas etapas ou atividades, constituído de sistemas complexos de decisões e ações e com o objetivo de atender às demandas e interesses da sociedade, ou seja, um ciclo deliberativo, dinâmico e de aprendizado, formado por vários estágios. Constata-se, então, que as políticas públicas possuem uma visão processual e operacional.

Bonnal; Cazella; Delgado (2011) expõem que a conceituação de políticas públicas trata de uma ação complexa dentro de uma lógica de sociedade cada vez mais “ingovernável” e essa “ingovernabilidade da sociedade” faz referência à multiplicidade de atores organizados, à diversificação dos fóruns e lugares de interação Estado-Sociedade, ao peso crescente das interações multiníveis, incluindo evidentemente o nível internacional, na conformação dos problemas de sociedade pública.

Para Maciel (2011), a expressão políticas públicas possui vários significados em razão das várias dimensões de um determinado fenômeno social que busca definir e, dessa forma, as definições encontradas no âmbito acadêmico e institucional variam conforme o enfoque teórico eventualmente adotado e o respectivo contexto social e político, assim, são diversas as visões e abordagens, entretanto, não devem ser entendidas como excludentes, pois, ao focalizarem diferentes aspectos do fenômeno, as políticas públicas permitem a sua melhor compreensão devido ao caráter multidisciplinar e, assim, constata-se que a análise e compreensão das políticas públicas necessitam do diálogo entre a ciência política, a ciência da administração, a economia, o direito, entre outros campos do conhecimento.

Diante dessa multidisciplinaridade, Souza (2006) acrescenta que as políticas públicas também repercutem na economia e nas sociedades, daí a teoria sobre política pública precisar explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Segundo Frey (2000), o exame de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas quanto à interdependência entre os processos e os resultados das políticas.

Para Augusto (1989), a expressão política pública, cujo sentido corrente refere-se à intervenção estatal nas mais diferentes dimensões da vida social, é atribuída força transformadora de bem menor e, nesse sentido, traduziria, de maneira mais realista, as

possibilidades e os limites da intervenção estatal, uma vez que sua existência não cria, necessariamente, expectativas de alterações de âmbito estrutural, tratando-se, antes, da imposição de uma racionalidade específica às várias ordens de ação do Estado, um rearranjo de coisas, setores e situações.

Saravia e Ferrarezi (2006:29) esclarecem que as políticas públicas seriam “sistemas de decisões públicas que visam a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

Acrescenta-se a essa definição, o pensamento de Araújo e Arruda (2010:292): a política moderna é uma “garantia dos direitos que devem ser disciplinados e que entram em choque no âmbito da proteção, pois o Estado que formula leis e políticas públicas deveria abranger a totalidade do ser humano além dos seus campos físico, social, cultural e ambiental”. Ressalta-se que, além disso, vale lembrar que todos esses fatores condicionantes das políticas públicas são sujeitos às alterações ao longo do tempo (FREY, 2000), mostrando, dessa forma, o processo dinâmico das políticas públicas.

Assim, em comum acordo com Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Araújo e Arruda (2010) ressaltam que é importante citar o que são políticas públicas, já que elas são a ligação fundamental entre as ações afirmativas e fomentadoras do Estado para promoção do meio ambiente protegido e construção da dignidade humana e, dessa maneira, as políticas públicas podem ser traduzidas como diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade civil, mediações entre os diferentes atores da sociedade e do Estado a escala nacional, regional e local. Verifica-se, nesse caso, que as políticas públicas são explicitadas pelas três esferas do poder, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos), que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2012).

Cabe enfatizar que a definição de políticas públicas, diante de desafios tão diversificados e complexos, mobiliza a participação tanto dos atores privados e associativos como dos atores públicos, configurando, dessa maneira, uma nova arquitetura da ação pública (BONNAL; CAZELLA; DELGADO, 2011).

Nesse contexto, ao elaborar políticas públicas, devem-se analisar os diferentes ambientes territoriais que necessitam de políticas específicas para atender às peculiaridades de cada território na tentativa de potencializar os efeitos e os impactos dos programas sobre a

renda, produtividade e qualidade de vida dos habitantes beneficiados pelas políticas (CASTRO, 2009). Assim, conforme relatam Rodrigues e Freire (2011), torna-se importante que essas políticas públicas sejam discutidas e formuladas com a participação ativa e organizada da própria população que recebe tais intervenções, ressaltando que, antes de implementá-las, devem ser realizados estudos para analisar as propostas que integrarão, de forma clara e definitiva, as questões ambientais, econômicas e sociais, em busca do desenvolvimento sustentável da região.

Mas, conforme Bonnal; Cazella; Delgado (2011), existe uma concepção um pouco diferente que coloca o processo de elaboração das políticas públicas dentro do jogo político e de interação com os atores organizados da sociedade, além da confrontação com a realidade. Dessa forma, uma política pública é uma trajetória de ação que visa a resolver um conflito e/ou um problema da sociedade.

Segundo Souza (2006:26), pode-se, então, resumir política pública como a área do conhecimento que busca, ao mesmo tempo,

colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. (...) A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real para, em seguida, as políticas públicas desdobrarem-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. (...) Nesse contexto, quando as políticas públicas são postas em ação, ou seja, implementadas, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Após a definição de políticas públicas, torna-se necessário apresentar os seus critérios e suas diferentes formas de avaliação, que são fundamentais para verificar se as políticas públicas estão proporcionando a resolução de conflitos e o bem-estar da população. Costa e Castanhar (2003) citados por Miranda; Mayorga; Lima (2008) relatam que a finalidade de uma avaliação é orientar os tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Trevisan e Bellen (2008) destacam que a importância sobre a avaliação de políticas públicas preponderou sobre a função de informação, sendo o foco a melhoria dos programas, e os gestores tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de *feedback*. Tavares (2005) destaca que a avaliação de políticas públicas deve considerar os desafios e as possibilidades de operacionalização de uma metodologia de avaliação que leve em conta a natureza do programa e os meios disponíveis.

Para Arretche (1998), é possível distinguir três critérios de avaliação de políticas públicas: a eficácia, a eficiência e a efetividade que serão explicados a seguir.

A *eficácia*, segundo Tavares (2005), está direcionada às metas das políticas públicas, ou seja, a eficácia de uma política dá-se na possibilidade efetiva de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas, isto é, metas previstas e metas alcançadas; é uma medida normativa do alcance dos resultados (CHIAVENATTO, 2009).

Vale salientar que, para Arretche (1998:5),

Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. (...) A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isto porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. Na verdade, o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da política. Neste tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas.

Em relação à *eficiência*, Tavares (2005) descreve como sendo a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados; para Fagundes e Moura (2009), a eficiência de uma política estabelece a correlação entre os efeitos dos programas (benefícios) e os esforços (custos) empreendidos para obtê-los e traz como referência o montante dos recursos envolvidos, buscando aferir a otimização ou desperdício dos insumos utilizados na obtenção dos resultados. Segundo Marinho e Façanha (2001), a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços.

A *efetividade* de uma política pública está ligada à relação dos objetivos de sua implementação e aos resultados. De fato, constata-se a efetividade de uma dada política pública quando ela atinge os objetivos definidos em sua implementação e os seus impactos e/ou resultados, ou seja, seu sucesso ou fracasso, em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais da vida das populações atingidas pelo programa (TAVARES, 2005); entende-se por efetividade o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (ARRETICHE, 1998); afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população, ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada (CASTRO, 2006).

Ressalta-se que, segundo Marinho e Façanha (2001), é importante reconhecer que a efetividade e a eficiência das políticas e dos programas são ingredientes indispensáveis da

eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos, isto é, os programas só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes, e os objetivos pretendidos desses programas, também, são estruturados pela condução e objetivos efetivos dos programas e, sendo assim, essa constatação, se acatada, define uma agenda de atividades de escopo substancial para a avaliação.

Com esse cenário, verificou-se que uma política pública pode ser expressa como sendo uma ação governamental que pode intervir nas esferas econômica, social e ambiental para atingir objetivos que os atores sociais não conseguem alcançar atuando livremente, isto é, uma política pública tenta corrigir falhas e, assim, melhorar a eficiência do governo a partir dos seus critérios de monitoramento e de avaliação.

Dessa maneira, o Programa Selo Município Verde (PSMV), a partir de seus critérios de avaliação (Anexo A), pode ser classificado como sendo uma política redistributiva por apresentar características de deslocamento de recursos e de direitos entre os diversos atores sociais, esforçando-se para atingir um maior número de pessoas beneficiadas.

Vale salientar que os critérios de avaliação de uma política pública (eficácia, eficiência e efetividade) são fundamentais para a atual pesquisa quando estiver analisando o nível de implementação dos princípios da governança no PSMV para o estado do Ceará. Assim, essa pesquisa, ao investigar esse Programa que é considerado uma política de estado, pode apontar, por exemplo, se o mesmo está atingindo suas metas (ou não) e essa análise possibilitará a identificação de possíveis impasses para a correta aplicação dos instrumentos previstos no PSMV e aqueles efetivamente empregados para alcançar seus objetivos e se tem conquistado resultados e/ou impactos efetivos que proporcionem mudanças sociais e ambientais.

Nesse contexto, a consolidação desses três critérios de avaliação permitirá analisar se o PSMV é uma ferramenta apropriada para embasar a governança para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará, conseqüentemente, garantir para todos os cidadãos cearenses um ambiente saudável e propício para uma boa qualidade de vida e pleno desenvolvimento da função social.

### **3.2 As políticas públicas ambientais e seus desafios**

A evolução histórica da política ambiental mostra de forma nítida como as dimensões política e ambiental têm se influenciado de forma recíproca e permanente. Para Magrini (2001), é possível identificar quatro eventos que marcaram de forma direta a

trajetória da política ambiental no mundo: a promulgação da política ambiental americana, em 1969; a realização da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, em 1972; o trabalho realizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que resultou na publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, em 1987; a realização da Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro, em 1992. Acrescenta-se a esses fatos históricos, conforme Andrade; Marinho; Kiperstok (2001), que o início do atual milênio caracterizou-se por um cenário marcado pelo desafio da construção de um enfoque ainda mais inovador para o trato dos impactos ambientais negativos dos processos produtivos e esse desafio pode ser superado pela criação de oportunidades, para o fortalecimento dos conceitos de prevenção da poluição e de produção limpa, através da sua incorporação nas políticas públicas ambientais e nos instrumentos de regulamentação ambiental.

Segundo Batista e Albuquerque (2007), as perspectivas que se instauram na sociedade de modo geral, indubitavelmente, devem contemplar a visualização de modos de vida com bases sustentáveis e isto se traduz no avanço de uma nova consciência ambiental, que poderá ser fator decisivo para a implementação nas próximas décadas de programas de desenvolvimento econômico, se não totalmente, mas em sua maior parte, sustentáveis.

Diante do exposto na seção anterior, percebeu-se que a adoção de políticas públicas depende da ação governamental e seu êxito pode ser logrado quando uma nova mentalidade social é alcançada e a conduta social se coloca em um mesmo sentido. Tendo em vista o seu uso coletivo, sabe-se que o meio ambiente é um patrimônio público e, portanto, deve ser assegurado e protegido pelo poder público, mas, é fundamental que se promova o envolvimento de todos os agentes sociais em prol de sua sustentabilidade (GONDIM, 2006).

Para Lustosa; Cánepa; Young (2003), uma política ambiental (PA) pode ser definida como um conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação antrópica sobre o meio ambiente. Barbieri (2007) define PA como um conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos de ação que o poder público dispõe para produzir efeitos desejáveis sobre o meio ambiente. Vale salientar que o processo decisório e de implementação de uma PA tende a adotar práticas que obedecem a critérios que se consagram internacionalmente como condições de possibilidade e de suficiência para que os fins desejados sejam atingidos (FONSECA e BURSZTYN, 2009). Percebe-se, então, que para a execução de uma PA deve existir a integração com outras políticas de cunho econômico e social para que não sejam gerados conflitos sociais.

Ressalta-se que uma PA, assim como toda política, segundo Lustosa; Cánepa; Young (2003),



possui justificativa para sua existência, fundamentação teórica, metas e instrumentos além de prever penalidades para aqueles que não cumprem as normas estabelecidas. Interfere nas atividades dos agentes econômicos e, portanto, a maneira pela qual é estabelecida influência nas demais políticas públicas, inclusive as políticas industrial e de comércio exterior. Por outro lado, as políticas econômicas favorecem um tipo de composição da produção e do consumo que tem impactos importantes sobre o meio ambiente.

.....  
 Uma política ambiental é necessária para induzir ou forçar os agentes econômicos a adotarem posturas e procedimentos menos agressivos ao meio ambiente, ou seja, reduzir a quantidade de poluentes lançados no meio ambiente e minimizar a depleção dos recursos naturais (LUSTOSA; CÂNEPA; YOUNG, 2003:135).

Fatorelli e Mertens (2010) descrevem que somente as políticas ambientais não são suficientes para o estabelecimento e desenvolvimento da sustentabilidade, uma vez que esta incorpora não somente aspectos ambientais, mas, também, aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e de saúde, conseqüentemente, uma PA deve estar integrada intimamente à elaboração e implementação de políticas públicas de setores produtivos e não produtivos.

Nesse contexto, observa-se que, ao estudar e analisar uma PA, torna-se um trabalho multi e interdisciplinar por envolver as cinco dimensões do desenvolvimento sustentável: ambiental, econômico, social, político-institucional e jurídico e esses aspectos serão verificados na atual pesquisa sobre o Programa Selo Município Verde do estado do Ceará.

Dessa maneira, observa-se que, de acordo com Brasileiro; Sinisgalli; Cichoski (2010), atualmente, a política ambiental tem-se caracterizado pelo uso de uma política mista de comando e controle e de instrumentos econômicos<sup>14</sup> que devem estabelecer padrões de qualidade como metas e as associar aos instrumentos econômicos na busca de uma maior eficiência e efetividade para atingi-las. Desse modo, esse novo contexto tem exigido que os papéis dos agentes de controle ambiental, assim como os dos instrumentos regulamentadores, voluntários e econômicos sejam discutidos à luz de novos conceitos que traduzam melhor os novos desafios apresentados à sociedade: revisão dos padrões atuais de consumo e produção e busca da adoção de processos produtivos cada vez mais limpos e ecologicamente sustentáveis (ANDRADE; MARINHO; KIPERSTOK, 2001).

---

<sup>14</sup> O surgimento dos instrumentos deve-se à teoria econômica neoclássica a partir do momento que os resíduos despejados no ambiente ou efeitos nocivos dos processos produtivos frequentemente resultam em custos não integralizados nos preços dos produtos, os quais são repassados à sociedade, chamando-se, assim, externalidades. Tais custos sociais – não refletidos nos custos de produção – resultam num nível da atividade econômica, em determinados setores, que causam danos ao meio ambiente e à sociedade local - ou mesmo à sociedade global (MAY, 2005).

Conforme a Conferência das Nações Unidas sobre Meio e Desenvolvimento (CNUMAD, 1996), a Agenda 21 descreve as atividades para a ação na utilização eficaz de instrumentos econômicos e incentivos de mercado e de outros tipos na intenção de melhorar ou reorientar as políticas governamentais.

Os governos devem considerar, a curto prazo, o acúmulo gradual de experiência com instrumentos econômicos e mecanismos de mercado tratando de reorientar suas políticas, levando em conta planos, prioridades e objetivos nacionais, a fim de:

- a) Estabelecer combinações eficazes de abordagens econômicas, regulamentadoras e voluntárias (autorreguladoras);
- b) Eliminar ou reduzir os subsídios que não se coadunem aos objetivos do desenvolvimento sustentável;
- c) Reformar ou reformular as atuais estruturas de incentivos econômicos e fiscais para atingir os objetivos do meio ambiente e do desenvolvimento;
- d) Estabelecer uma estrutura política que estimule a criação de novos mercados na luta contra a poluição e no manejo ambientalmente mais saudável dos recursos;
- e) Avançar para uma política de preços coerente com os objetivos do desenvolvimento sustentável (CNUMAD, 1996:125).

Diante disso, constata-se que o governo, em parceria com a indústria e o comércio, deve explorar a possibilidade de fazer um uso eficaz dos instrumentos e dos mecanismos de mercado com um esforço especial para uma melhor compreensão da economia do desenvolvimento sustentável por meio das seguintes medidas: estímulo às instituições de ensino superior; estímulo às organizações econômicas regionais e internacionais e aos institutos de pesquisa não-governamentais; e estímulo ao comércio e à indústria (CNUMAD, 1996).

A seguir serão apresentados os principais instrumentos de comando e controle, que impõem penalidades ao não cumprimento de determinados níveis de poluição desconsiderando os custos individuais de cada usuário (KAWAICHI e MIRANDA, 2008); e os instrumentos econômicos, que atuam no sentido de alterar o comportamento do agente econômico através da elevação de preço de um recurso ambiental (BRASILEIRO; SINISGALLI; CICHOSKI, 2010). Lustosa; Cánepa; Young (2003) acrescentam os instrumentos de comunicação que conscientizam os agentes poluidores e a população sobre os diversos temas ambientais.

Ressalta-se que, para a atual pesquisa, esses instrumentos permitirão um maior embasamento teórico ao selecionar os indicadores de governança para o desenvolvimento sustentável para o estado do Ceará, pois são mecanismos utilizados para se alcançar os objetivos de uma política pública.

### 3.2.1 Os instrumentos de comando e controle das políticas ambientais (ICC)

Segundo Motta (2000), os instrumentos de comando e controle das políticas ambientais (ICC), usualmente adotados nas políticas ambientais são, na maioria das vezes, orientados por relações tecnológicas, padrões e processos, e impostos de forma pouco flexível a todos os usuários e, por vezes, sem diferenciação espacial, ou seja, os ICC não consideram, explicitamente, os custos individuais de cada usuário e este tipo de instrumento geralmente impõe níveis máximos de poluentes ou de utilização a serem atingidos, penalizando quem os ultrapassa.

Para Lustosa; Cánepa; Young (2003), os ICC implicam o controle direto sobre os locais que estão emitindo poluentes e, devido a esse cenário, o órgão regulador estabelece uma série de normas, controles, procedimentos, regras e padrões a serem seguidos pelos agentes poluidores e, também, diversas penalidades (multas, cancelamento de licença, por exemplo) caso não cumpram o estabelecido. May (2005) descreve que a aplicação de mecanismos de regulamentação e sanções, por meio dos chamados ICC tem sido criticada por necessitar de um pesado aparelho administrativo e de capacidade de monitoração.

Segundo Guimarães; Demajorovic; Oliveira (1995), os instrumentos de comando e controle, embora tenham representado substancial progresso na política ambiental, são criticados por não atingirem muitos dos objetivos nos prazos estipulados, serem de difícil aplicação e, muitas vezes, economicamente ineficientes.

De acordo com Guimarães; Demajorovic; Oliveira (1995); Lustosa; Cánepa; Young (2003); Barbieri (2007), os principais tipos de ICC de uma política ambiental são: controle ou poluição de produto; controle de processos; controle do uso de recursos naturais; proibição ou restrição de atividades; especificações tecnológicas; padrões de poluição para fontes específicas; zoneamento ambiental; estudo prévio de impacto ambiental; e licenciamento ambiental.

Vale salientar que, Guimarães; Demajorovic; Oliveira (1995) esclarecem que, na abordagem de comando e controle, o governo especifica os padrões e a quantidade de poluentes que podem ser dispostos no meio ambiente, muitas vezes também indicando a tecnologia considerada mais apropriada para alcançar esses objetivos e, além disso, é usual o estabelecimento de prazos para que os padrões sejam cumpridos e multas para quando os objetivos não são respeitados. Constata-se, então, que, em comum acordo com Almeida (1997), os ICC tratam o poluidor como “ecodelinquente” e, como tal, não lhe oferece chances

de escolha, pois, tem de obedecer à regra imposta, caso contrário, está sujeito às penalidades em processos judiciais e/ou administrativos.

### **3.2.2 Os Instrumentos Econômicos das políticas ambientais (IE)**

Para Lustosa; Cánepa; Young (2003), os Instrumentos Econômicos das políticas ambientais (IE) são denominados de instrumentos de mercado e visam à internalização das externalidades ou de custos que não seriam normalmente incorridos pelo poluidor ou usuário. Segundo Brasileiro; Sinisgalli; Cichoski (2010), os IE atuam no sentido de alterar o comportamento do agente econômico através da elevação de preço de um recurso ambiental, buscando uma gestão com mais eficiência no uso dos recursos naturais. Dessa forma, ao alterar o preço de utilização de um recurso, os IE afetarão seu nível de utilização, isto é, a demanda desse recurso (MOTTA, 2000).

Motta (2005) acrescenta que os IE atuam nos custos de produção e consumo dos agentes econômicos, que estão direta e indiretamente associados aos objetivos da política ambiental e contemplam uma grande diversidade de ferramentas de política que requerem condições especiais de aplicação. Assim, os IE oferecem vantagens na medida em que possam funcionar dentro do contexto do próprio mercado, utilizando o mecanismo do preço para regular a intensidade da atividade econômica (MAY, 2005).

Segundo os autores Guimarães; Demajorovic; Oliveira (1995); Almeida (1997); Lustosa; Cánepa; Young (2003); Motta (2005) e Barbieri (2007), os principais instrumentos econômicos das políticas ambientais são: taxas e tarifas; incentivos fiscais para reduzir emissões e conservar recursos; certificados de emissão transacionáveis; sistemas de devolução de depósitos; remuneração pela conservação de serviços ambientais; financiamentos em condições especiais; criação e sustentação de mercados de produtos ambientalmente saudáveis; permissões negociáveis; sistemas de depósito-retorno; e poder de compra do Estado. Com tais IE, Guimarães; Demajorovic; Oliveira (1995) relatam que esses instrumentos passaram a ser preferenciais, pois propiciaram maior flexibilidade para a gestão, enquanto os de comando e controle deveriam apresentar caráter complementar.

Conforme Motta (2005:26), existem as seguintes recomendações para orientar a aplicação de IE ambientais:

- a) Um IE não cria direitos de degradação. Esses direitos já existem na lei nos padrões de emissão, nas normas de extração, no licenciamento etc.;

- b) O custo do IE é repassado para o preço e gera, assim, incentivo a tecnologias limpas mais baratas e padrão de consumo com menor impacto ambiental;
- c) É o objetivo ambiental desejado, e não o IE, que aumenta os custos, reduz a competitividade e afeta os pobres;
- d) Todavia, a receita do IE, mesmo que residual, pode ajudar a realizar políticas compensatórias para atenuar esses efeitos;
- e) O custo de implementação do IE não é necessariamente maior ou menor que o do instrumento de controle, mas pode ser diferente;
- f) Um IE requer ação conjunta com órgãos de fazenda e planejamento e uma base legal bem definida, pois afeta preços e direitos de uso;
- g) Não há fórmula geral para definir um IE, cada caso apresenta objetivos, capacidade institucional, base legal e política diferentes;
- h) Os problemas que afetam os instrumentos de controle podem também afetar os IE;
- i) A aplicação dos IE deve ser entendida como oportunidade de melhoria na eficiência da política ambiental e deve ser implantada somente quando essa for realmente identificada;
- j) A implementação deve ser sempre gradual para criar a necessária capacidade institucional, política e legal (MOTTA, 2005:26).

Vale destacar que, segundo Lustosa; Cánepa; Young (2003), os IE das políticas ambientais possuem as seguintes vantagens em relação aos ICC:

- a) Permitem a geração de receitas fiscais e tarifárias;
- b) Consideram as diferenças de custo de controle entre os agentes e, portanto, alocar de forma mais eficiente os recursos econômicos à disposição da sociedade, permitindo que aqueles com custos menores tenham incentivos para expandir as ações de controle;
- c) Possibilitam que tecnologias menos intensivas em bens e serviços ambientais sejam estimuladas pela redução da despesa fiscal que será obtida em função da redução da carga poluente ou da taxa de extração;
- d) Atuam no início do processo de uso dos bens e serviços ambientais;
- e) Evitam os dispêndios em pendências judiciais para a aplicação de penalidades;
- f) Implementam um sistema de taxação progressiva ou de alocação inicial de certificados segundo critérios distributivos em que a capacidade de pagamento de cada agente econômico seja considerada (LUSTOSA; CÁNEPA; YOUNG, 2003:143).

Com essas vantagens, constata-se que tais instrumentos possibilitam controlar as agressões ao meio ambiente de acordo com novas tecnologias, facilitam a geração de receitas fiscais e podem até reduzir a intervenção governamental quando corretamente utilizados. Logo, os resultados esperados da adoção dos instrumentos econômicos podem, possivelmente, viabilizar a redução de custos, o incentivo às mudanças tecnológicas e a maior flexibilidade nas políticas de comando e controle.

Assim, diante da intervenção sociopolítica por meio dos instrumentos de política, pode-se enfrentar de forma coletiva a crise ambiental, como também, pode-se despertar o intuito de prevenir, atenuar ou eliminar riscos e, além do mais, permitir que os gestores

públicos compreendam a importância dos espaços participativos, os princípios da legitimidade, da eficiência e da cidadania adquiridos a partir da valorização da governança democrática.

Nesse cenário, na tentativa de se evitar conflitos sociais com o mau gerenciamento das políticas públicas e, especificamente, de uma PA, Cavalcanti (2004) ressalta que faltam elementos para se implantar a governança ambiental, pois, a tomada de decisões, em geral, tende a ser dirigida no sentido do rápido crescimento da economia, com sérias consequências, comumente menosprezadas, em termos da exploração e destruição do meio ambiente.

Conforme Fatorelli e Mertens (2010), para se alcançar a governança ambiental, é necessário que nas PA e em seus instrumentos existam diretrizes para prever as relações entre seus diversos atores sociais (agricultores, empresários, organizações não governamentais, agências governamentais e sociedade civil) nos níveis local, regional, estadual e nacional, bem como criar espaços de decisão conjunta e implementação ativa e colaborativa das decisões tomadas. Trata-se, pois, de delimitar um campo bastante amplo em que se dá a luta política sobre o seu significado, sendo que a institucionalização da noção de desenvolvimento sustentável sempre esteve permeada por diferentes interpretações, além de servir como instrumento de ancoragem da política ambiental internacional, por meio das agências das Nações Unidas (JACOBI, 2005).

A análise desses instrumentos econômicos em uma política pública ambiental – no caso, o Programa Selo Município Verde no estado do Ceará – permitirá a seleção dos indicadores para a governança para o desenvolvimento sustentável e que se submeterão à escolha pelos *experts* que irão compor o painel de especialistas.

### **3.2.3 Os instrumentos de comunicação das políticas ambientais**

Segundo Lustosa; Cánepa; Young (2003), os instrumentos de comunicação são utilizados para conscientizar e informar os agentes poluidores e as populações atingidas sobre diversos temas ambientais, como os danos ambientais causados, atitudes preventivas, mercados de produtos ambientais, tecnologias menos agressivas ao meio ambiente, e facilitar a cooperação entre os agentes poluidores para buscar soluções ambientais. Esses mesmos autores apontam os seguintes instrumentos de comunicação: educação ambiental, divulgação de benefícios para as empresas que respeitam o meio ambiente, selos ambientais, fornecimento da informação, criação de redes, sistema de gestão ambiental, marketing ambiental e apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Vale ressaltar que esses instrumentos estão de acordo com Agenda 21 quando descreve a base para a ação do aumento da consciência pública

é necessário sensibilizar o público sobre os problemas de meio ambiente e desenvolvimento, fazê-lo participar de suas soluções e fomentar o senso de responsabilidade pessoal em relação ao meio ambiente e uma maior motivação e dedicação em relação ao desenvolvimento sustentável. (...) O objetivo consiste em promover uma ampla consciência pública como parte indispensável de um esforço mundial de ensino para reforçar atitudes, valores e medidas compatíveis com o desenvolvimento sustentável (CNUMAD, 1996:540).

Reconhece-se, então, a importância da educação para a implantação do desenvolvimento sustentável e, conforme Barbosa (2008), o saber ambiental é caracterizado por uma racionalidade complexa, que considera a inter e a transdisciplinaridade, aproxima e confronta teoria e prática, que promove o diálogo entre saberes científicos e populares e, dessa maneira, portanto, não se identifica com os sistemas especialistas, pois, esse saber e as práticas estão ligadas à ética e à cidadania ambiental, que contribuem para reinventar o território social e político e essas contribuições intensificam a educação ambiental para uma vida democrática mais intensa na modernidade reflexiva, como também para uma gestão política mais participativa e democrática, que, frequentemente, empoderam os mais diversos atores e coletividades, de modo a promover o que se poderia denominar de reinvenção da cidadania.

Assim, uma prioridade de política pública, fundamental para o desenvolvimento sustentável, é a promoção da capacitação da sociedade, por meio de um grande programa de educação da população e de efetiva participação da sociedade (DEMETERCO NETO; SANTOS; NAGEM, 2006).

Essas recomendações auxiliarão a presente pesquisa ao identificar (ou não) se o Programa Selo Município Verde (PSMV) obedece as recomendações propostas dos instrumentos de uma política pública ambiental (PPA) e, com isso, o referido programa alcançará seu principal objetivo que é o de proporcionar a maximização do bem-estar social da população cearense por meio da eficácia ecológica.

### **3.3 As políticas públicas e o desenvolvimento sustentável**

O desenvolvimento sustentável é um direito humano fundamental e o Estado tem o dever de atuar positivamente na sua realização, por meio de políticas públicas que

satisfaçam as suas diversas dimensões previstas (DEMETERCO NETO; SANTOS; NAGEM, 2006).

Sabe-se que a perda de qualidade ambiental e a redução do estoque de recursos naturais requerem um novo direcionamento na agenda de temas e problemas a serem discutidos e institucionalizados por meio da formulação e/ou do aprimoramento de políticas públicas (MACHADO; VILANI; CHAME, 2012).

Acrescenta-se que a interferência humana na natureza trouxe à tona um debate que se tornou emblemático no mundo jurídico, econômico, político, social e, principalmente, ambiental e, como consequência, a preocupação para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas necessárias para o alcance do desenvolvimento sustentável é fundamental para transformar a realidade ambiental e humana e, dessa forma, ao discutir-se o conceito de desenvolvimento sustentável, é necessário prudência em virtude das distorções que o assunto sofre de acordo com os diferentes contextos históricos, interesses políticos e conjuntura econômica em que se acha inserido (CARVALHO e DAVID, 2011).

Para Miranda; Mayorga; Lima (2008), inicia-se, a partir de então, uma nova visão de desenvolvimento, acrescentado aos outros fatores considerados para avaliar o bem-estar social, além dos indicadores de produção e consumo da sociedade, a sustentabilidade como preponderante para se alcançar a melhoria da qualidade de vida e, dessa maneira, entende-se que desenvolvimento sustentável deverá decorrer não somente de variáveis econômicas e sociais, mas também de variáveis ambientais e institucionais.

Cavalcanti (1997) relata que o primeiro princípio a ser salientado no contexto de políticas que persigam o desenvolvimento sustentável é o de que, crescimento significa sempre, irrefutavelmente, alguma forma de degradação do meio ambiente, de perda física, conforme descreve Georgescu-Roegen (1975 citado por Cavalcanti, 1997). Vale ressaltar que o processo econômico tem que se servir da natureza de um modo mais duradouro, sóbrio e saudável do que tem sido a prática até hoje, pois o grande desafio do desenvolvimento sustentável é ser enfrentado por políticas que possam levar uma melhoria real das condições de vida das pessoas pobres, sem perturbar funções ecossistêmicas essenciais, ou seja, de políticas de desenvolvimento para a montagem de uma sociedade sustentável e que não pode desprezar as relações entre o homem e a natureza que ditam o que é possível em face do que é desejável (CAVALCANTI, 1997).

Segundo Gondim (2006), a necessidade de políticas públicas para a promoção da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável tem um fundamento, um princípio – lógico no ideal ambientalista, pois “o direito ao meio ambiente é um dos maiores direitos



humanos do século XXI, na medida em que a humanidade se vê ameaçada no mais fundamental de seus direitos – o da própria existência” (MACHADO, 2010:25).

Conforme Maciel (2011), deve-se buscar transformar as dimensões do desenvolvimento sustentável em critérios objetivos de políticas públicas, sendo o desafio da sustentabilidade, um desafio eminentemente político, de aliança entre distintos grupos sociais a impulsionar as transformações necessárias, sem que se reduza a questão ambiental a argumentos técnicos para a tomada de decisões racionais e, assim, para a promoção do desenvolvimento sustentável, não se pode permitir que o seu discurso transformador fosse absorvido apenas no nível da retórica, mantendo-se a tendência conservadora inercial dos sistemas sociais de resistir à mudança e, nesse cenário, as políticas públicas devem promover o desenvolvimento sustentável e, portanto, integrar concretamente as suas várias dimensões no seu processo decisório.

Araújo e Arruda (2010) relatam que o papel desenvolvido pelo Estado na elaboração, avaliação e execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável é essencial para que se possa efetivar o desenvolvimento como processo pleno de realização de cidadania e que possibilite o usufruto dos seus resultados por todos os sujeitos sociais. Assim, a real implementação de políticas públicas ambientais que promovam efetivamente o desenvolvimento sustentável representa um dos maiores desafios a serem enfrentados por toda a sociedade (BATISTA e ALBUQUERQUE, 2007).

Salienta-se que a intervenção estatal na economia e no meio ambiente reflete o compromisso com o progresso social e o desenvolvimento humano visando à instrumentalização de práticas para promoção da dignidade humana e, partindo-se desse pressuposto, de que a dignidade humana e o desenvolvimento sustentável são elementos que devem se coadunar para o estabelecimento de políticas públicas abrangentes e eficazes, é necessário que o modelo de desenvolvimento econômico estatal tenha a preocupação de aperfeiçoar os mecanismos de distribuição de renda e de oportunidades para todos, bem como tencione incorporar os valores de preservação ambiental (ARAÚJO e ARRUDA, 2010).

De acordo com Cavalcanti (1997), a política de governo para a sustentabilidade significa uma orientação das ações políticas motivada pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos (matéria e energia, em última análise), sem os quais nenhuma atividade humana pode se realizar e isto implica a necessidade quer de utilização cuidadosa da base biofísica, ambiental da economia, quer uma reorientação da maneira como os recursos da natureza são empregados e os correspondentes benefícios compartilhados.

Batista e Albuquerque (2007) consideram que se desenvolver com sustentabilidade é o grande desafio que se impõe para toda a humanidade e, sem exceções, todos os setores da sociedade devem estar imbuídos dessa intenção, no entanto, é mister considerar as atuais especificidades da sociedade industrial, que não podem ser ignoradas e que não mostram vias claras de retrocesso, pois o homem, por natureza, é um grande agente modificador de seu ambiente e, desta forma, não há como vislumbrar o ambiente sem a ação humana.

Segundo Carvalho e David (2011), no caso das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, nota-se que a atuação do Estado tem incorporado, em seu discurso, a necessidade da sustentabilidade, tratando-se, nesse sentido, de igualdade social e solidariedade, entretanto, não se interfere profundamente na concentração das riquezas, das terras e na exploração do trabalho, o que demarca as contradições da intenção de se produzir uma sociedade sustentável e, assim, a sustentabilidade, propagada pelas instituições internacionais, está, na realidade, comprometida e associada com a manutenção do modelo econômico vigente e o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas.

Para Demeterco Neto; Santos; Nagem (2006), os direitos constitucionais fundamentais que orientam o Estado na promoção do desenvolvimento sustentável estão eivados de plena força normativa e vinculam todos os poderes constituídos, inclusive, o poder executivo e, não obstante, a sociedade organizada deve exercer o papel de pressionar o Estado a buscar a realização do desenvolvimento sustentável, pela implantação de políticas públicas que focalizem as diversas dimensões que integram a sua definição.

Dessa forma, percebe-se que o desenvolvimento sustentável é um processo de aprendizagem social de longo prazo que, por sua vez, é direcionado por políticas públicas orientadas por um plano de desenvolvimento nacional (BARBOSA, 2008). Assim, a pluralidade de atores sociais e interesses presentes na sociedade colocam-se como um entrave para as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável (BEZERRA e BURSZTYN, 2000).

Diante do exposto, verificou-se que na elaboração e implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável deve abranger diferentes áreas do conhecimento e, também, diferentes atores sociais, porém, não devem ser apresentadas como um “*slogan*” político, e sim, devem ser compreendidas como meio para mediar os conflitos entre as diversas classes sociais e interesses individuais e/ou coletivos.

Nesse contexto, para a governança para o desenvolvimento sustentável, deve-se analisar de forma integrada e sistêmica as políticas públicas e os atores sociais envolvidos no

processo sem esquecer que a educação é fundamental para sensibilizar o público sobre os problemas ambientais, econômicos, sociais, jurídicos e político-institucionais.

Para Stoddart *et al.* (2011), a governança sempre foi reconhecida como uma ferramenta fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável em todas as suas esferas, pois, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, o alcance da governança para o desenvolvimento sustentável tem se expandido consideravelmente nos níveis local, nacional, regional e internacional. Percebe-se, então, que, desde 1992, o número de Acordos Ambientais Multilaterais (AAM) tem crescido significativamente bem como uma grande variedade de outros acordos que contemplem aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento. Chega-se, enfim, após tantos AAM elaborados que ocorre a necessidade de pô-los em prática, de torná-los efetivos, garantindo que o seu sucesso dependerá de uma boa governança.

Assim, segundo Kemp; Parto; Gibson (2005), a governança para o desenvolvimento sustentável surgiu no final dos anos de 1980, com características comuns e sobreposição potencial. Em meados da década de 1990, governança e desenvolvimento sustentável eram termos comuns no discurso popular e profissional, juntamente com um interesse renovado no papel das instituições na mudança social. Conforme os autores, este termo é ainda imaturo ou claramente indefinido. Ressalta-se que a transparência e a participação pública de forma ativa são qualidades necessárias de governança para a sustentabilidade.

Existem muitas organizações internacionais, programas e organismos diferentes que governam o desenvolvimento sustentável e questões ambientais em nível global. Cada um desses órgãos tem seus próprios objetivos e mandatos, e como tal pode atuar tanto de forma autônoma, o que muitas vezes resulta em processos e acordos que regem as questões ambientais internacionais fragmentados. Essa multiplicidade de órgãos e processos também podem afetar a implementação eficiente dos acordos ambientais internacionais, como as obrigações de monitoramento e elaboração de relatórios (STODDART *et al.*, 2011).

Dessa forma, os desafios da governança tentam promover um re-pensar das políticas públicas, dos AAM e dos tratados para o desenvolvimento sustentável. Há uma série de reformas que têm sido propostas – algumas radicais e outras compartilhando uma visão de criar um sistema de governança global para o desenvolvimento sustentável que tenha capacidade para enfrentar tais desafios. O principal desafio é mostrar como essa transição pode ser realizada para desenvolver um conjunto de ferramentas que tornam possível a governança para a sustentabilidade administrável a qual pode ser entendida como um modo de

coordenação social, diferente de governar, é um ato, um esforço intencional para dirigir, orientar, controlar e gerenciar a própria sociedade.

Constata-se, então, que a governança é a forma como se tem de agir, através de quais tipos de interações e na medida em que os atores sociais aderem a decisões coletivas e, dessa forma, o exercício efetivo do poder passa a ser por meio de uma rede de atores interligados, em que todos os atores detenham o poder por meio de recursos de conhecimento, financeiros e direitos concedidos aos mesmos (KEMP; PARTO; GIBSON, 2005).

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2000), o conceito de governança significa articular o sistema político-administrativo, que rege o processo decisório na esfera pública, com os diferentes atores sociais dos territórios municipal, estadual ou federal. Nesse sentido, governança engloba a forma como o território se organiza politicamente e a participação da sociedade civil. Por isso que uma boa gestão deve combinar as diretrizes político-partidárias do governante com mecanismos de atuação direta da sociedade nas decisões administrativas e o objetivo dessa articulação é modificar, gradualmente, a concepção de Poder Público para Serviço Público, a fim de que se estabeleça, cada vez mais, uma parceria entre governo e sociedade.

Diante desse contexto e com o intuito de melhor esclarecer a governança para o desenvolvimento sustentável, o próximo capítulo abordará a história, a conceituação e a tipologia sobre o termo governança com a finalidade de expor sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

## 4 A GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Estudar a governança para o desenvolvimento sustentável requer conhecimento e entendimento sobre o que seja esse termo. Com esse pensamento, esse capítulo pretende proceder a uma revisão de literatura sobre os seus mais diversos conceitos. A princípio, é mister que se faça uma cronologia sobre governança na intenção de entender o surgimento desse vocábulo no cerne das questões políticas. Em seguida, será realizada uma análise das diferentes definições que cercam o termo governança e que os órgãos oficiais e pesquisadores renomados já elaboraram, apontando suas principais diferenças e possíveis fragilidades. A *posteriori*, será apresentada a definição de boa governança e sua importância para o desenvolvimento de uma sociedade. Com um bom entendimento sobre a questão, a pesquisa apresentará as diferenças e os pontos em comum entre globalização, governabilidade, gestão e governança com o intuito de levar a um maior aprendizado sobre governança.

Sabe-se que existem diferentes tipos de governança (corporativa, pública, em redes, ambiental etc.), porém, para alcançar os objetivos da atual pesquisa, será abordada apenas a governança ambiental e a governança pública que abrange pontos comuns e mais próximos para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Salienta-se que esse capítulo servirá de base teórica para um melhor entendimento e construção dos indicadores de governança para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará ao analisar o Programa Selo Município Verde.

### 4.1 Aspectos históricos da Governança

Para Weiss (2000), o termo governança está na moda, mas o conceito é tão antigo quanto à história humana. Segundo Kaufmann e Kraay (2008), o vocábulo governança não é novo e discussões iniciais são datadas de pelo menos 400 anos a.C. ao Arthashastra<sup>15</sup>, um tratado para o governo do estadista Kautilya, ministro-chefe e rei da Índia. Nesse tratado, Kautilya foi apresentado aos principais pilares da “arte da governança” que enfatizava a justiça, a ética e as tendências anti-autocráticas, detalhando, ainda, o dever do rei de melhorar, manter e proteger a riqueza estatal bem como os interesses públicos.

---

<sup>15</sup>Arthashastra foi o primeiro tratado que o grande filósofo e estadista indiano Kautilya, contemporâneo de Aristóteles, escreveu para seu reinado e tinha como objetivo aumentar a riqueza do monarca e de seu reino, pois Kautilya não distinguia entre a riqueza do soberano e de seus súditos (WALDAUER; ZAHKA; PAL, 1996).

Araújo (2002) relata que os conceitos de governança, embora tenham existido de forma embrionária desde o surgimento dos Estados modernos no século XIX (democracia liberal-burguesa), apenas em um período mais próximo, começaram a integrar o debate nos meios acadêmico e político. Conforme Gomides e Silva (2009), cada vez mais, nos últimos anos, tem-se falado na necessidade de transparência das decisões políticas e do envolvimento dos cidadãos no processo de decisão, ou seja, uma mudança no modo de governar, o que hoje se denomina governança.

Segundo Araújo (2002), atribui-se, via de regra, a Samuel P. Huntington, um cientista político norte-americano contemporâneo, a primeira citação do conceito de governança, ainda nos anos de 1960, época na qual os termos dominantes eram “segurança nacional” e “ameaça vermelha soviética”, mas, somente após a crise dos Estados nos anos de 1970 e o aprofundamento do processo de integração ou internacionalização das economias por meio da globalização, é que o termo governança passou a ser encarado como um instrumental analítico importante para a compreensão de todo este período de transformação sem precedentes pelo qual se estava passando.

Nas palavras de Huntington (1968), o que estava em jogo na sociedade, na realidade, era a capacidade de

criação de instituições políticas suficientemente adaptáveis, complexas, autônomas e coesas para absorver e ordenar a participação desses novos grupos e promover a mudança social e econômica na sociedade. Quando tudo isso não ocorre de maneira satisfatória, a questão da governabilidade (da sociedade) e da governança (do Estado) passam a viver uma crise pretoriana, ou melhor, uma sociedade pretoriana caracteriza-se como a ausência de instituições políticas efetivas capazes de mediar, refinar e moderar a ação política dos grupos (...), as forças sociais se enfrentam cara a cara; não há instituições políticas nem grupos de líderes políticos legítimos para moderar os conflitos entre os grupos (HUNTINGTON, 1968:58).

Nesse contexto e de acordo com Domingues Filho (2004), as formas de manifestações sobre a busca da maximização da eficiência do Estado e os desafios postos pela democracia são, de um lado, a governança e a institucionalização de instituições democráticas ou, de outro lado, a ausência de governabilidade: pretorianismo.

Segundo Weiss (2000), o termo governança tornou-se comum nos círculos de desenvolvimento e de destaque no léxico de política pública internacional somente nas décadas de 1980 e de 1990, quando muitos acadêmicos e profissionais internacionais empregaram o termo para conotar um conjunto complexo de estruturas e processos, tanto públicos como privados, enquanto escritores mais populares tendiam a usá-lo como sinônimo

de governo<sup>16</sup>. Câmara (2011) acrescenta que as crises políticas e institucionais verificadas a partir dos anos de 1990 associadas às questões de reestruturação das relações sociedade-Estado, à institucionalização de novas regras sociais, às mudanças nas relações econômicas resultantes da globalização, às mudanças nos modelos de gestão pública e à revolução tecnológica da informação e comunicação mostram-se como desafios ao estabelecimento de uma nova ordem mundial.

Alves e Bursztyn (2009) relatam que, antes de ser empregado em nível global, o termo governança foi aplicado em análise dos comportamentos na administração de empresas, sob a denominação de governança corporativa e, posteriormente, foi incorporado no discurso do setor público e das organizações da sociedade civil da maioria dos países ao redor do mundo. Weiss (2000) enfatiza que os organismos bilaterais e multilaterais têm estabelecido como condição para o financiamento de projetos e programas, a inclusão de atributos da governança em suas metodologias de elaboração e execução.

Para Gomides e Silva (2009), a ampliação do debate sobre governança se deve certamente à retração do Estado, promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas e à evidente incapacidade das enfraquecidas instituições públicas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos e, desse modo, seria possível distinguir entre versões de governança que enfatizassem como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental e outras versões que focalizassem primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.

Cabe enfatizar que, pelo menos, dois movimentos contribuíram para o fortalecimento do termo governança: por um lado, a disseminação das ideias e práticas neoliberais e consequente redução do papel regulador do Estado; por outro, a proliferação de organizações não-governamentais e as pressões exercidas no sentido de incorporar no processo político e na gestão de políticas públicas, atores externos ao aparato estatal (WEISS, 2000; FONSECA e BURSZTYN, 2009). Assim, verifica-se que as ações que outrora eram exclusivamente políticas de Estado passaram a receber uma crescente influência externa.

Acrescenta-se a esses dois movimentos, conforme Câmara (2011), as crises ambientais globais, regionais e locais verificadas nas últimas décadas que estão levando as

---

<sup>16</sup> Para Sammy Finer citada por Rhodes (1996), governo possui as seguintes definições: (a) atividade ou processo de governar; (b) condição de regra ordenada; (c) método, forma ou sistema pelo qual uma determinada sociedade é regida. Para Camargo (2008), governança não é o mesmo que governo e, em casos extremos, pode haver governança sem governo e governo sem governança. Para essa autora, governo sugere uma autoridade formal dotada de poder de polícia, que garante a implementação das políticas públicas instituídas. Paavola (2007) distingue entre governo e governança, considerando a ausência de poder coercitivo do Estado como a marca de governança, no entanto, a governança é o que os governos fazem.

nações a buscarem modelos mais efetivos de desenvolvimento que reduzam as taxas de perdas de recursos ambientais, a poluição e a degradação ambiental. Salienta-se, ainda, que esse mesmo autor considera que as

crises geralmente são associadas a questões estruturais, às novas relações sociedade-Estado, à institucionalização de novas regras sociais, às mudanças nos modelos de gestão pública e à revolução tecnológica da informação e comunicação. Tais mudanças e os seus desafios trouxeram consigo novos conceitos, como o de globalização, governabilidade e governança. Esses conceitos vêm sendo aplicados nos contextos global, regional, nacional, subnacional e local.

O final da década de 90 e o início do terceiro milênio caracterizam um período de transições nos modelos de desenvolvimento, de relações entre sociedade e governo, de relações políticas entre as nações, de novas regras de mercado, novas relações de poder, levando a uma reestruturação significativa nos sistemas de governo, nas instituições, nas regras, nas normas e no comportamento da sociedade (CÂMARA, 2011:2).

Percebe-se, dentro desse contexto, que o crescimento e a difusão do termo governança indica noções bem estabelecidas de um novo turno em fazer política e possibilita a entrada de novos atores sociais e de novos temas, pois diferentes atores encontram pontos comuns para trabalhar acordos políticos eficazes além de encontrar soluções aceitáveis para todos que estão implicados no sistema constitucional da democracia representativa (GOMIDES e SILVA, 2009).

Dessa forma, historicamente, a palavra governança vem servindo para designar diferentes formas de governar, falando-se, atualmente, cada vez mais, sobre a necessidade de se criar esferas de governo mais próximas e mais sensíveis às demandas da população e de um novo modo específico de governar (OLIVEIRA; BARCELLOS; GREEN, 2007).

#### **4.2 Governança: desmistificando o conceito**

Em comum acordo com Araújo (2002), a governança não possui uma definição muito clara e precisa, assim como a maior parte dos conceitos em ciência política, variando de autor para autor, de instituição para instituição, de acordo com a sua nacionalidade, orientação ideológica e conforme a ênfase que é dada a um ou outro elemento e, além disso, todas essas variações são capazes de citar características comuns entre as diferentes conceituações existentes e estabelecer alguns paralelos.

Rhodes (1996) destaca que, infelizmente, a governança tem vários significados distintos e, assim, uma definição de linha de base é essencial na tentativa de direcionar os estudos. Nessas circunstâncias, a atual pesquisa apresenta, nesse momento, as definições mais conhecidas e aceitas por instituições oficiais.



Para Esty (2006), definir governança é expressar diferentes significados em diferentes contextos, mas o seu conceito usual refere-se a um grupo de formadores de opiniões que visam compartilhar problemas. A governança deve, contudo, referir-se a qualquer processo criado por formuladores de políticas e instituições que ajudam a gerenciar a interdependência externa, incluindo (1) Negociações por Estados-Nação que levem a um tratado; (2) Soluções de controvérsias dentro de organizações internacionais; (3) Criação de regras em órgãos internacionais para auxiliar a implementação de tratados; (4) desenvolvimento com apoio dos governos de códigos de condutas, diretrizes e normas; (5) Determinação de padrões técnicos para facilitar o comércio; (6) Coordenação de redes de trabalho e políticas pelos reguladores; (7) Esforços para criações de normas de estrutura público-privada; (8) Oficinas informais com os formuladores de políticas, Organizações Não Governamentais, líderes empresariais e troca de ideias com os acadêmicos; e (9) Atividades com os formuladores de políticas do setor privado<sup>17</sup>.

Constata-se que a governança está voltada para a elaboração de políticas com diretrizes e normas direcionadas a todos os atores sociais na tentativa de amenizar ou até mesmo finalizar os conflitos sociais além de tornar bem visível a participação ativa da população nas tomadas de decisão do governo.

Rhodes (1996) destaca que, atualmente, o uso do termo governança não é tratado como sinônimo de governo, e sim, governança significa uma mudança no sentido do governo, referindo-se a um novo processo de governar ou a uma condição que mudou a regra outrora estabelecida, ou um novo método pelo qual a sociedade é governada.

Weiss (2000) realiza uma coletânea das definições de governança de diferentes instituições internacionais:

- a) **Banco Mundial:** a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país. O Banco Mundial identificou três aspectos distintos de governança: (i) a forma de regime político, (ii) o processo pelo qual a

---

<sup>17</sup> Governance means different things in different contexts, but the concept generally relates to group decisionmaking to address shared problems. Supranational governance might therefore refer to any number of policymaking processes and institutions that help to manage international interdependence, including (1) negotiation by nation-states leading to a treaty; (2) dispute settlement within an international organization; (3) rulemaking by international bodies in support of treaty implementation; (4) development of government-backed codes of conduct, guidelines, and norms; (5) technical standard-setting to facilitate trade; (6) networking and policy coordination by regulators; (7) structured public-private efforts at norm creation; (8) informal workshops at which policymakers, NGOs, business leaders, and academics exchange ideas; and (9) private sector policymaking activities (ESTY, 2006:1497).

autoridade é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento, e (iii) a capacidade de governos para projetar, formular e implementar políticas e funções de execução;

- b) **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):** governança é vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos do país em todos os níveis. Compreendem os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e mediam suas diferenças;
- c) **Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE):** o conceito de governança denota o uso da autoridade política e do exercício do controle em uma sociedade em relação à gestão dos seus recursos para o desenvolvimento social e econômico. Essa definição ampla abrange o papel dos poderes públicos no estabelecimento de condições em que cada ator econômico funciona e na determinação de como os benefícios serão distribuídos, bem como a natureza da relação entre o governante e os governados;
- d) **Instituto de Governança, Ottawa:** governança compreende as instituições, processos e convenções de uma sociedade que determina como o poder é exercido, como as importantes decisões que afetam a sociedade são feitas e como os diversos interesses são harmonizados quando tais decisões são tomadas.
- e) **Comissão sobre Governança Global:** governança é o somatório dos vários modos que indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam os seus assuntos comuns. É um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa pode ser elaborada. Ela inclui as instituições formais e regimes legítimos que reforçam o cumprimento, bem como os arranjos informais que as pessoas e instituições tenham concordado ou percebam ser do seu interesse;
- f) **Ex-Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan:** boa governança é garantir o respeito pelos direitos humanos e ao Estado de direito, o fortalecimento da democracia, a promoção da transparência e capacidade na administração pública;

- g) **Instituto Internacional de Ciências Administrativas:** governança refere-se ao processo pelo qual elementos da sociedade exercem o poder e a autoridade, e influenciam e aprovam políticas e decisões relativas à vida pública e ao desenvolvimento econômico e social. A governança é um conceito mais amplo do que o governo. Governança envolve a interação entre essas instituições formais e a sociedade civil;
- h) **Instituto de Tecnologia de Tóquio:** o conceito de governança refere-se a um conjunto complexo de valores, normas, processos e instituições pelo qual a sociedade administra seu desenvolvimento e resolve seus conflitos, formal e informalmente. Ela envolve o Estado, mas também a sociedade civil (agentes econômicos e sociais, instituições comunitárias e grupos não estruturados, os meios de comunicação etc.) nos níveis local, nacional, regional e global<sup>18</sup>.

Constata-se a diferença conceitual, mas, também, a complementaridade entre os mesmos. Assim, de acordo com Barros-Platiau; Varella; Schleicher (2004), qualquer ideia de governança sempre irá pressupor um alto grau de capacitação dos indivíduos que estão sendo

---

<sup>18</sup>**World Bank:** governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources. The World Bank has identified three distinct aspects of governance: (i) the form of political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions; **UNDP:** governance is viewed as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences; **OECD:** the concept of governance denotes the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development. This broad definition encompasses the role of public authorities in establishing the environment in which economic operators function and in determining the distribution of benefits as well as the nature of the relationship between the ruler and the ruled; **Institute of Governance, Ottawa:** governance comprises the institutions, processes and conventions in a society which determine how power is exercised, how important decisions affecting society are made and how various interests are accorded a place in such decisions. **Commission on Global Governance:** governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest; **UN Secretary-General Kofi Annan:** good governance is ensuring respect for human rights and the rule of law; strengthening democracy; promoting transparency and capacity in public administration; **International Institute of Administrative Sciences:** governance refers to the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, and economic and social development. Governance is a broader notion than government. Governance involves interaction between these formal institutions and those of civil society; **Tokyo Institute of Technology:** the concept of governance refers to the complex set of values, norms, processes and institutions by which society manages its development and resolves conflict, formally and informally. It involves the state, but also the civil society (economic and social actors, community-based institutions and unstructured groups, the media, etc) at the local, national, regional and global levels (WEISS, 2000:797).

governados, ou seja, qualquer definição de governança passará pela ideia de democratização e legitimidade ou de comunicação aberta e reflexividade coletiva, pois, mesmo que não haja uma definição ideal para governança, torna-se necessário analisar o processo de institucionalização na expansão dos ideais democráticos e no fortalecimento das capacidades dos indivíduos em nível global.

Segundo Diniz (2001), a governança diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas; implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Assim, governança refere-se à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado, isto é, sem uma efetiva participação dos atores sociais.

A partir dos conceitos acima citados, Câmara (2011) identifica os elementos principais que compõem a governança: a maneira pela qual o poder é exercido para o controle do uso de recursos econômicos, sociais e naturais; a instituição de leis e regras que definem como o poder é exercido numa sociedade, fortalecendo a democracia e a participação da sociedade no processo decisório, envolvendo transparência e capacidade institucional; arranjos formais e informais na relação Estado/Sociedade; formulação e implementação de políticas públicas, direitos e deveres civis; e, por último, a administração pública que se torna fundamental para a correta consecução das atividades voltadas para a boa governança.

Conforme Gonçalves (2007), existem três dimensões que são relevantes no conceito de governança: a primeira diz respeito ao seu caráter de instrumento, ou seja, de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes; a segunda envolve os atores envolvidos no seu exercício, salientando a questão da participação ampliada nos processos de decisão; e a terceira enfatiza o caráter do consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção. Dessa maneira, observa-se que a governança existe quando é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não-estatais – para enfrentar dificuldades oriundas dos conflitos sociais e sua forma de agir é, portanto, a articulação e a construção de consensos para resolver tais problemas.

Diante dessas dimensões, vale salientar que não basta conceituar a governança nem muito menos apresentar seus elementos constitutivos, é fundamental expor, também, que a governança possui legitimidade e, conforme Gonçalves (2005), quando se discute o tema da governança, há dois planos de análise: o da legitimidade e o da legalidade. Em relação à legalidade, esse mesmo autor retrata que a governança não é um conceito jurídico, mas, enfatiza que

a governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. Mas é inegável que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança. Para o Direito, a governança tem a ver com a presença crescente desses atores no cenário político e social. Trata-se de estabelecer regras e normas para sua participação, ainda que não com formalização institucional estrita. Trata-se de reconhecer, no campo do Direito Internacional, a presença crescente desses atores na discussão e formulação de tratados, convenções e resoluções, bem como na sua implementação efetiva (GONÇALVES, 2005:14).

Esty (2008) relata que a legitimidade da governança é particularmente difícil de estabelecer em uma organização internacional, onde altos funcionários são nomeados e não eleitos, mas os mecanismos praticados podem ser desenvolvidos para garantir que os funcionários fiquem conectados com as necessidades da sociedade em nome de quem devem avançar nas políticas. Assim, a legitimidade é, também, uma função da estrutura mais ampla dentro da qual uma instituição política funciona. Esty (2006) retrata vários pontos da legitimidade da governança<sup>19</sup>:

- a) A legitimidade pode derivar da experiência do formulador de políticas e da capacidade da instituição governamental para gerar ganhos de bem-estar social;
- b) A legitimidade também se relaciona ao tipo de assunto que está sendo analisado pelo órgão na tomada de decisões;
- c) A estrutura de governança global, também, molda a legitimidade das decisões que emergem do processo de tomada de decisões;
- d) A legitimidade da governança também depende do diálogo que acompanha as tomadas de decisões;
- e) A legitimidade da governança também se liga ao diálogo que acompanha a sua regulamentação.

Ressalta-se que, de acordo com Esty (2006), o sucesso é outro elemento-chave da legitimidade e as instituições internacionais que comprovadamente melhoram o bem-estar

---

<sup>19</sup> Legitimacy may derive from the expertise of the policymaker and the governing institution's ability to generate social welfare gains (ESTY, 2006:1517); Legitimacy is also a function of the type of issue under consideration by the decisionmaking body (ESTY, 2006:1511); The overarching governance structure also shapes the legitimacy of the policy choices that emerge from the decisionmaking process (ESTY, 2006:1519); Legitimate policymaking also depends on decisionmakers following the right process (ESTY, 2006: 1521); The legitimacy of governance also turns on the dialogue that accompanies rulemaking (ESTY, 2006:1520).

social, proporcionam ordem e estabilidade e promovem a paz e a prosperidade são, portanto, mais valorizadas e seu exercício de autoridade é muito mais aceito.

Constata-se, então, que a legitimidade da governança deve ser analisada a partir das necessidades da população e que os tomadores de decisão, com o poder que lhe é conferido e exercido, devem elaborar políticas estratégicas com a finalidade de realizar seus objetivos específicos em defesa dos interesses sociais.

Nesse contexto, torna-se necessário levantar a bandeira da boa governança que, segundo Rhodes (1996), a noção de boa governança refere-se a uma estratégia política que ajuda a distribuir a combinação da Nova Gestão Pública com o apoio de uma democracia liberal, reforçando os valores políticos, administrativos e econômicos de legitimidade e eficiência.

Para Weiss (2000), a boa governança tornou-se uma condição política e econômica inseparável dos debates sobre financiamento bilateral e multilateral voltados aos países que compunham o antigo bloco de países socialistas e de países em desenvolvimento. Os esforços internacionais, nas últimas décadas, têm, assim, apoiado a democratização política (incluindo eleições, prestação de contas e direitos humanos) e liberalização econômica<sup>20</sup>.

Nesse contexto, Doeveren (2011:307); Calame e Talmant (2001 *apud* Câmara, 2011:8) descrevem oito principais características da boa governança que devem ser analisadas e promovidas atendendo às condições específicas de cada país e não como modelos uniformes:

- a) **Participação** – significa que homens e mulheres devem participar igualmente das atividades de Governo. Essa característica deve contemplar a possibilidade de participação direta ou participação indireta por meio de instituições ou representantes legítimos;
- b) **Estado de Direito** – a boa governança requer uma estrutura legal justa que se aplique a todos os cidadãos do Estado, independentemente de riqueza financeira, poder político, classe social, profissão, raça e sexo;
- c) **Transparência** – mais do que “a obrigação de informar”, a administração deve cultivar o “desejo de informar”, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros;
- d) **Responsabilidade** – as instituições governamentais e a forma com que elas procedem são desenhadas para servir os membros da sociedade como um todo e não apenas pessoas privilegiadas;

---

<sup>20</sup> Good governance has become a political and economic conditionality that is inseparable from debates about appropriate bilateral and multilateral financing for developing and formerly socialist bloc countries. International efforts, in recent decades, have thus supported political democratization (including elections, accountability and human rights) and economic liberalization (WEISS, 2000:801).

- e) **Decisões orientadas para um consenso** – as decisões são tomadas levando-se em conta que os diferentes grupos da sociedade necessitam mediar seus diferentes interesses;
- f) **Igualdade e inclusividade** – a boa governança deve assegurar igualdade de todos os grupos perante os objetivos da sociedade. O caminho proposto pelo governante deve buscar promover o desenvolvimento econômico de todos os grupos sociais;
- g) **Efetividade e eficiência** – a boa governança deve garantir que os processos e as instituições governamentais devem produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade, ao mesmo tempo em que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição;
- h) **Suporte à auditoria fiscalizadora** – as instituições governamentais, as instituições do setor privado e as organizações da sociedade civil deveriam ser fiscalizáveis pelas pessoas da sociedade e por seus apoiadores institucionais (DOEVEREN (2011:307); CALAME e TALMANT (2001 *apud* CÂMARA, 2011:8).

Com essas características que enfatizam a participação da população nas tomadas de decisão governamental, o Banco Mundial foi o primeiro a defender a prática da boa governança como uma estratégia política e prescreveu uma lista de critérios normativos para serem cumpridos pelos países que recebessem sua ajuda e que deveriam adotar quatro dimensões para a boa governança: um serviço público eficiente, uma administração responsável, um sistema de confiança judicial e um equilíbrio entre o governo e os governados (DOEVEREN, 2011). Constata-se, então, que a boa governança é um conceito normativo, portanto, o seu significado está sujeito à tomada de decisão política e reflete diferentes ideologias organizacionais.

Salienta-se que, para Weiss (2000), o Banco Mundial destaca que a “má governança” é operacionalizada com a personalização do poder, a falta de direitos humanos, corrupção endêmica e governos não eleitos e irresponsáveis, contrapondo-se, dessa forma, à boa governança que se tornou um componente importante da agenda internacional ao relacionar novas políticas ao desenvolvimento nos países que recebem sua ajuda.

Em suma, a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002).

Esty (2008) retrata que a eficácia é uma condição *sine qua non* de uma instituição e de uma política pública que deve ter a capacidade de avaliar riscos, acompanhar problemas e tendências, avaliar as opções políticas, realizar análises rigorosas de custo-benefício, avaliar o desempenho das políticas e resultados e promover instrumentos de política de baixo custo.

Dessa forma, para Doeveren (2011), a eficácia e a eficiência são consideradas características fundamentais para a boa governança porque explicarão se os objetivos de uma atividade previamente definidos foram atingidos e operacionalizados com qualidade própria de um serviço público além de mostrar se o governo está comprometido com a credibilidade das políticas públicas implementadas.

Diante dessa apresentação conceitual e das características de uma boa governança, a próxima seção estabelecerá a diferença entre governabilidade e governança. A partir desse entendimento, pode-se averiguar, por meio dos indicadores selecionados, se o Programa Selo Município Verde no estado do Ceará tem eficácia, eficiência, efetividade, legitimidade e respeita os princípios da boa governança.

### **4.3 A distinção entre governança e governabilidade**

De acordo com Gonçalves (2005), as expressões governança e governabilidade são muito mais qualitativas, ou seja, representam atribuições e qualidades, no caso da governabilidade, ou qualidades e processos, no caso de governança. Verifica-se que não será simples fazer distinções precisas entre esses conceitos, porém, a atual pesquisa tentará delimitar seus campos de atuação.

Para Santos (1997), a discussão contemporânea sobre o novo Estado tem se voltado para os requisitos políticos, societais, organizacionais e gerenciais que o tornem eficaz e eficiente, capaz de enfrentar os desafios que se impõem, os dilemas que se apresentam e, dentro desse contexto, os conceitos de governabilidade e governança incorporam essas preocupações. Cavalheiro e Juchem (2009) acrescentam que os conceitos de governança e governabilidade incorporam todos esses critérios sendo a governabilidade entendida como o espaço de possibilidade do exercício do poder e as condições de maior ou menor eficácia dentro do qual o poder é exercido nesse espaço.

Araújo (2002) destaca que a governabilidade está relacionada apenas no seu sentido democrático, ou seja, como um componente dos sistemas políticos dos países, cujos Estados tenham uma legitimidade democrática mínima na formação dos seus respectivos governos (voto secreto, eleições diretas, sufrágio universal, respeito à oposição, liberdade de expressão e associação, pluripartidarismo etc.) e, sendo assim, a governabilidade refere-se às próprias condições de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado (em um regime democrático).



Segundo Diniz (2001), a governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade e, nesse sentido, as variações dos graus de governabilidade sofrem o impacto das características gerais do sistema político, como a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria entre Executivo e Legislativo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras características. Constatase, com essa análise, que a governabilidade é uma dimensão estatal do exercício do poder (GONÇALVES, 2005).

Sendo essa dimensão estatal, a governabilidade, segundo Gouvêa (2005 *apud* Lippi, 2011:204), pode ser definida por quatro pilares:

- a) A capacidade dos governos em diagnosticar problemas e demandas, e com isso, propor políticas capazes de superá-los;
- b) A capacidade de mobilização de recursos e instrumentos para implementar as políticas ora formuladas;
- c) A capacidade destacada de liderança de governo;
- d) A capacidade de tomada de decisão e implementação do executivo e de edição de leis pelos legislativos que sejam capazes de equacionar os conflitos.

Nesse contexto e em comum acordo com Araújo (2002:6), a governança pode ser entendida como sendo

a outra face de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade. Em geral, entende-se a governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas.

Destacamos aqui que, diferente da governabilidade, a fonte da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas sim um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público. Cabe salientar também que a governança tem como postulado fundamental condições mínimas de governabilidade.

À luz desta concepção ampla de reforma do Estado, Diniz (2001) destaca que os conceitos de governabilidade e governança devem ser usados como conceitos complementares apesar de seus aspectos distintos, porém, interligados da ação estatal. Por fim, conforme Câmara (2011), pode-se dizer ainda que governabilidade refere-se às condições de legalidade de determinado governo para atentar às transformações necessárias, enquanto a

governança está relacionada à capacidade de colocar as condições da governabilidade em ação.

#### **4.4 A distinção entre governança e globalização**

Diniz (2001) descreve que o fenômeno da globalização, que vem caracterizando a economia internacional desde meados da década de 1970, tem sido interpretado de diferentes maneiras e, desde então, o termo adquiriu inúmeros sentidos, que mais confundem do que esclarecem seu real significado.

Yamamoto (2008) entende que, sob o termo globalização, existe, por um lado, a dinâmica da convergência que destaca a centralização, a integração e a unificação e, por outro, envolve todas as tendências divergentes que são a descentralização, a localização e a fragmentação do dinamismo da globalização que têm efeitos e influências sinérgicas.

O Consenso de Monterrey enfatiza que a globalização oferece oportunidades e desafios ao desenvolvimento de países com economias em transição e que enfrentam sérias dificuldades em responder a esses desafios e oportunidades, além disso, a globalização deve ser totalmente inclusiva e equitativa, e há uma forte necessidade de existir políticas e meios a nível nacional e internacional, formuladas e implementadas com a participação plena e efetiva dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição para ajudá-los a responder de forma eficaz aos desafios e oportunidades (ONU, 2002)<sup>21</sup>.

Para Lake (1999), a globalização é o produto de uma forma particular de governança enraizada na economia política interna dos pioneiros da industrialização e, com base em um estado de “vigília”, esta estrutura de governança interna generalizou-se, e criou uma grande esfera de atividade privada internalizada, na arena internacional<sup>22</sup>. Diante dessa argumentação, verifica-se que o processo de globalização não se resume a uma dinâmica puramente econômica, mas, trata-se de um fenômeno multidimensional, que obedece às decisões de natureza política (DINIZ, 2001).

---

<sup>21</sup> Globalization offers opportunities and challenges. The developing and countries with economies in transition face special difficulties in responding to those challenges and opportunities. Globalization should be fully inclusive and equitable, and there is a strong need for policies and measures at the national and international levels, formulated and implemented with the full and effective participation of developing countries and countries with economies in transition to help them respond effectively to those challenges and opportunities (ONU, 2002:6).

<sup>22</sup> Globalization is the product of a particular form of governance rooted in the domestic political economics of the early industrializers. Based upon a “watchman” state, this domestic governance structure has been generalized to, and has created a large sphere of private activity within, the international arena (LAKE, 1999:32).

Weiss (2000:807) considera que “globalization has profound consequences for the nature of collective action in both domestic and international politics”. Assim, o fenômeno da globalização, segundo Gonçalves (2005), pode ser entendido como um processo não exclusivamente econômico, mas, que envolve, também, aspectos sociais, culturais, políticos e as relações entre sociedade e Estado além de trazer como consequência uma mudança no papel do Estado nacional (não sua extinção, mas certamente uma reconfiguração) e suas relações no cenário internacional, impulsionando, portanto, a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, deixando clara a importância da governança em todos os níveis.

Para Camargo (1999), a globalização, ao produzir constantes relações entre forças nacionais e internacionais, atua diretamente nas noções existentes de cidadania, soberania, nacionalidade e territorialidade, que são elementos considerados fundamentais na formação das identidades nacionais e, por consequência, nos fatores de aglutinação das populações. Cardin (2009) considera que a globalização interfere também na capacidade dos diferentes governos em atuar internamente no intuito de resolver seus problemas particulares e na promoção do desenvolvimento local e regional e, dessa forma, os significados que a globalização possui não são os mesmos, pois variam entre indivíduos, grupos e nações, principalmente devido aos posicionamentos que os diferentes sujeitos possuem em relação a ela.

Dessa maneira, de acordo com Rosenau (2007), os processos de globalização levaram a uma proliferação de esferas de autoridade e desafios significativos para a governança global.

Cardin (2009) destaca que a globalização, ao produzir constantes relações entre forças nacionais e internacionais, atua diretamente nas noções existentes de cidadania, soberania, nacionalidade e territorialidade, elementos considerados fundamentais na formação das identidades nacionais e, por consequência, nos fatores de aglutinação das populações e, não sendo suficiente, interfere também na capacidade dos diferentes governos em atuar internamente, no intuito de resolver seus problemas particulares e na promoção do desenvolvimento local e regional.

Diante dessas definições, constata-se que o fenômeno da globalização permitiu que os Estados-Nação buscassem atuar de forma global, mas sempre com o propósito de solucionar conflitos sociais para se alcançar o desenvolvimento interno. Surge, então, a expressão “governança global” que, de acordo com Bresser-Pereira (2007), tornou-se popular nos anos 1990 para expressar a ideia de que, no cenário mundial, os Estados nacionais

perderam autonomia e relevância tendo em vista que um sem-número de outros jogadores – instituições multilaterais, organizações da sociedade civil, movimentos sociais globais, empresas multinacionais – têm um papel cada vez maior a desempenhar na Nação.

Percebe-se a busca pela governança global e que Keohane (2002) considera que a governança global refere-se à regra de decisão e poder de exercício em uma escala global, mas não necessariamente por entidades autorizadas a agir por acordos gerais. A governança global pode ser exercida por Estados, organizações religiosas e corporações empresariais, bem como por organizações intergovernamentais e não-governamentais. Uma vez que não existe um governo global, a governança global envolve interações estratégicas entre entidades que não são organizadas em hierarquias formais (KEOHANE, 2002)<sup>23</sup>.

Vale salientar que, para Cardin (2009), a importância do Estado Nacional, as transformações do seu papel, as questões relacionadas à sua soberania e o lugar desta na conjuntura econômica mundial estão amarradas a posicionamentos teóricos e ideológicos fundamentais na construção dos projetos societários. Dentro desse contexto, Weiss (2000) retrata que, em um aspecto essencial, a governança global é bastante distinta da boa ou má governança em nível nacional. Considera-se boa governança (no sentido de responsável, eficiente, legítimo, representativo e transparente) o governo que geralmente constrói-se uma boa governança; enquanto a má governança está intimamente correlacionada com um governo visivelmente ruim. As prescrições para melhorar a política e fazer fluí-la naturalmente, embora controversas, ajusta-se tanto na contribuição potencial do Estado como agente quanto às regras do jogo econômico e social, para que um número maior de contribuições para o bem público possam ser iniciadas por atores fora da órbita estatal de decisão. Os méritos de posturas mais ou menos intervencionistas podem ser debatidos, mas há pelo menos um agente soberano primário e identificável no comando (WEISS, 2000)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> “Global governance” refers to rule-making and power-exercise at a global scale, but not necessarily by entities authorized by general agreement to act. Global governance can be exercised by states, religious organizations, and business corporations, as well as by intergovernmental and nongovernmental organizations. Since there is no global government, global governance involves strategic interactions among entities that are not arranged in formal hierarchies (KEOHANE, 2002:3).

<sup>24</sup> In one essential aspect then, ‘global governance’ is quite distinct from good or bad governance at the national level. A ‘good’ (that is, accountable, efficient, lawful, representative and transparent) government usually leads to good governance, while bad governance is closely correlated with a conspicuously bad government. Prescriptions to improve policy and decision making flow naturally, albeit controversially, from adjusting both the potential contribution of the state as agent and the rules of the economic and social game so that more contributions to the public good can be teased from non-state actors. The merits of more or less interventionist stances can be debated, but there is at least a primary and identifiable sovereign agent at the helm (WEISS, 2000:808).

Nesse sentido, podem ser ressaltadas as perspectivas que preconizam novos estilos de governança pública<sup>25</sup>, revertendo o isolamento e o confinamento burocrático e, sendo assim, esta nova perspectiva implica estreitar os vínculos com a política, reforçar os instrumentos de responsabilização da administração pública por controle parlamentar, dar mais força à sociedade civil, sem enfraquecer o poder de coordenação do Estado, e diversificar os espaços de negociação e as táticas de alianças envolvendo diferentes atores, associando o aumento da participação com o reforço das instituições representativas (DINIZ 2001).

Dessa forma, vale salientar o que prega o Consenso de Monterrey quando retrata que, em uma economia mundial cada vez mais globalizada e interdependente, é essencial uma abordagem holística e sistêmica para a interligação nacional e para os desafios internacionais de financiamento do desenvolvimento sustentável que envolve questões de gênero e de desenvolvimento centrado nas pessoas, pois, em todas as partes do mundo, essa abordagem deve abrir oportunidades para todos e ajudar a garantir que os recursos são criados e utilizados de forma eficaz e que instituições fortes e responsáveis são estabelecidas em todos os níveis. Para esse efeito, a ação coletiva e coerente é necessária em cada área da agenda inter-relacionada, envolvendo todas as partes interessadas e em parceria ativa (ONU, 2002).

Conforme Lemos e Agrawal (2012), a globalização implica um mundo interconectado através de ambientes, sociedades e economias além de ser um fato da vida, mas, na verdade, devido à sua natureza dinâmica e multifacetada, considera-se que a diversidade, multiplicidade, interdependência e os fluxos de influência são temas comuns associados com a globalização. Nesse contexto, do ponto de vista ambiental, a globalização produz tanto pressões positivas quanto negativas sobre o governo: a globalização econômica produz impactos enormes sobre os processos ambientais em nível local, regional, nacional e global e, ao integrar distantes mercados, a globalização pode intensificar a utilização e esgotamento dos recursos naturais. Esses mesmos autores destacam também que observadores da globalização argumentam em favor de seus impactos potencialmente positivos sobre o patrimônio econômico e padrões ambientais através de um círculo virtuoso e difusão de

---

<sup>25</sup> O entendimento sobre governança pública, segundo Kissler e Heidemann (2006), ainda não é muito claro, mas tornou-se um conceito-chave que pode ser entendido como sendo uma nova geração de reformas que está associada a uma mudança na gestão política; trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes e, sendo assim, a governança pública é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Em relação à esfera local, esses autores relatam que a governança pública pode fortalecer cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações e essa cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto, também, novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

iniciativas políticas ambientais positivas, pois, claramente, a globalização dos problemas ambientais também tem contribuído para a criação e desenvolvimento de novos regimes globais, instituições e organizações dedicadas à governança ambiental, uso mais eficiente da tecnologia, mais livre fluxo de informações e novos arranjos institucionais com base em parcerias público-privadas podem contribuir positivamente para cada governança ambiental.

#### **4.5 A distinção entre governança e gestão**

Assim como os termos governabilidade e globalização, abordar sobre gestão e governança torna-se bastante peculiar, pois são termos utilizados muitas vezes como sinônimos, porém merecem atenção especial para não serem confundidos.

De acordo com Chiavenato (2009), o conceito de gestão sob a ótica da administração está relacionado com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir, assim, o processo de gestão é uma função orgânica básica da administração, são processos mentais e físicos de estabelecer o que é desejável e como serão elaborados, isto é, gestão é fazer administração nas organizações, é procurar reunir planejamento estratégico e administração em um único processo.

Conforme Guimarães; Demajorovic; Oliveira (1995), a análise da dinâmica da gestão apresenta uma configuração mais complexa, exigindo envolvimento de múltiplos atores sociais e, para dar respostas adequadas aos novos condicionantes, vem sendo crucial o desenvolvimento de políticas criativas e o desenho de instrumentos gerenciais potentes.

Para Rezende; Frey; Betini (2003), o termo gestão pode ser entendido como o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados, visando à qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos, propiciando, assim, as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da governança pública por meio da governança e democracia.

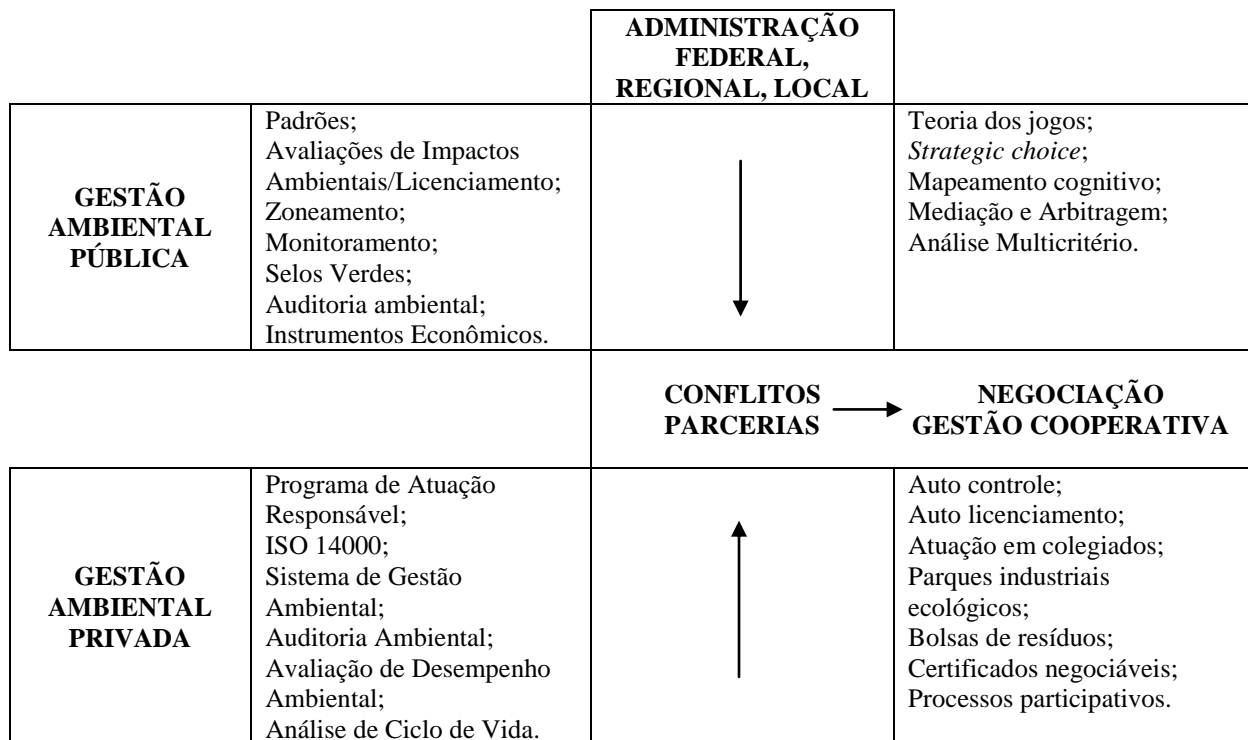
Incluindo a pauta ambiental na análise da gestão, Fonseca e Martins (2010) relatam que as preocupações com o meio ambiente vêm ganhando espaço nas agendas públicas e privadas em todo o planeta. Segundo MMA (2006), a situação atual do meio ambiente constitui um motivo de preocupação das autoridades e da população em geral porque os impactos antrópicos negativos são cada vez mais prejudiciais à população. Atualmente, percebe-se que governos e autoridades competentes estão conscientes da necessidade de se estabelecer uma ação conjunta com a sociedade civil organizada e conscientizada visando alcançar a melhoria da qualidade ambiental e de vida e o

desenvolvimento sustentável através de instrumentos de gestão ambiental (instrumentos de comando e controle, instrumentos econômicos e instrumentos de comunicação).

Barros *et al.* (2012) enfatizam que os instrumentos de gestão ambiental são utilizados no sentido de evitar perdas drásticas no meio ambiente, ou seja, são as ferramentas empregadas para a efetiva defesa e proteção do ambiente, englobando melhoria e recuperação da qualidade ambiental, tornando o ambiente favorável à vida e às condições propícias para o desenvolvimento social e econômico.

Magrini (2001) apresenta de forma esquemática a evolução da dinâmica da gestão ambiental nos últimos anos (Figura 5). Do lado esquerdo, são reportados os tradicionais instrumentos empregados pela gestão ambiental pública e, mais recentemente, aqueles implementados pela gestão ambiental privada. O lado direito da figura apresenta as tendências prospectadas de evolução da gestão ambiental para uma ótica de reconhecimento do conflito e de negociação, através do emprego de técnicas estruturadas, e para a conformação de parcerias entre os diferentes atores sociais, através da introdução de práticas e instrumentos de gestão.

Figura 5 – Dinâmica da Gestão Ambiental.



Fonte: Magrini, 2001.

Verifica-se que são imprescindíveis políticas públicas para trabalhar junto à população na conscientização e divulgação de políticas educacionais com investimentos nos aspectos voltados para a sustentabilidade, mudança de hábitos de consumo e estilo de vida. Assim, para Magrini (2001), a formação de parcerias, a criação e a aplicação de instrumentos compartilhados de gestão, a implementação de ações conjuntas de preservação ambiental constituem as formas mais viáveis de encaminhamento destas políticas.

Sabe-se que o conceito de governança tem recebido atenção desde a década de 1990 e “a necessidade da governança como um conceito distinto de governo surge do fato de governo se configurar não mais como um processo, mas antes como uma organização separada do corpo da sociedade (AYRES, 2008:15)”.

Nesta pesquisa adotou-se o conceito de governança apresentado pelo Banco Mundial, pois, essa definição aborda a interação entre estruturas e processos que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (*stakeholders*) são ouvidos. Dessa maneira, pode-se constatar (ou não) se o Programa Selo Município Verde atende às características da Boa Governança, verificando se seus objetivos são alcançados com responsabilidade e com a efetiva participação popular, principalmente, nos momentos de tomada de decisão.

Para Ayres (2008), governança diz respeito, fundamentalmente às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão.

Nesse contexto e em comum acordo com Roth *et al.* (2012), o papel da governança não é gerir, mas delimitar a gestão e, dentro dos limites definidos pela governança, os gestores têm liberdade para usar seus conhecimentos e habilidades visando alcançar os objetivos coletivos, logo, a gestão é caracterizada pela flexibilidade e pela adequação das práticas para atender às necessidades das estratégias coletivas, enquanto a governança tem natureza menos transitória, ou seja, ainda que a governança seja a definidora dos limites da gestão, o nível de eficiência alcançado por essa última pode levar à necessidade de revisões no sistema de governança, existindo, portanto, inter-relações e mútuas influências entre essas dimensões (gestão e governança).

Por fim, constatou-se que a revisão teórica sobre gestão e governança demonstrou que se trata de conceitos distintos, porém inter-relacionados e fundamentais para uma organização.



#### 4.6 A governança ambiental global (GAG)

Sabe-se que, para se entender melhor o comportamento entre o homem e o meio ambiente, é necessário estudar e analisar não apenas cada parte integrante que os compõem, mas, principalmente, as diversas relações e inter-relações existentes entre os mesmos. Diante disso, verifica-se que é fundamental que se analise o sistema como um todo, pois a relação homem-natureza é complexa e integrativa.

Segundo Capra (1999), as preocupações com o meio ambiente têm adquirido suprema importância, pois a humanidade tem se defrontado com uma série de problemas globais, que estão danificando a biosfera e a vida humana de uma maneira alarmante e que pode se tornar irreversível, salientando-se que, para se estudar esses problemas, os pesquisadores têm percebido que tais problemas não podem ser entendidos de forma isolada, porque estão interligados e são interdependentes, ou seja, são problemas sistêmicos. Chechin e Veiga (2010) complementam que, em vez de se olhar para um fenômeno de maneira estática e procurando um equilíbrio de maneira reducionista, deve-se mudar o ponto de vista, conseqüentemente, implicando olhar para processos e propriedades emergentes de maneira mais sistêmica.

Para Câmara (2011), a busca da sustentabilidade do desenvolvimento econômico requer cada vez mais a busca da compreensão da situação atual dos recursos ambientais globais e as conseqüências de suas perdas. Esta situação leva a uma necessária conciliação de agendas sociais, políticas e econômicas, visando equacionar aspirações da sociedade e do setor privado que demandam mandatos governamentais, processos de tomada de decisão e ações para o seu alcance.

Fonseca e Bursztyrn (2009) relatam que governança é um termo chave na implantação de políticas ambientais e de desenvolvimento e acrescentam que uma boa governança seria capaz de aumentar a eficiência, a eficácia e a legitimidade na elaboração e na operação dessas políticas. Assim, conforme Camargo (2008), a governança depende de vontade política e esta, por sua vez, depende da evolução da consciência ambiental e social.

Segundo Câmara (2011), para compreender as origens das diferenças e os processos de construção das relações entre sociedade, Estado e recursos naturais, e a conformação de regras, normas e instituições que moldam os modelos de desenvolvimento e apropriação da natureza, é necessário revisar conceitos e as relações entre os atores sociais, as instituições e o estabelecimento do poder.

Segundo Paavola (2007), a governança ambiental deve ser entendida em sentido amplo, de modo a incluir todas as soluções institucionais para a resolução de conflitos sobre recursos ambientais. Isso eliminaria a distinção entre governança e governo em questões ambientais e nos convida a explicar porque as soluções que não envolvem o estado são utilizadas para responder a alguns conflitos ambientais e porque soluções baseadas no papel desempenhado pelo estado prevalecem em outras<sup>26</sup>.

Conforme Fatorelli e Mertens (2010), para se alcançar a governança ambiental, é necessário que as políticas públicas e seus instrumentos tenham diretrizes para prever as relações entre seus diversos atores sociais (agricultores, empresários, organizações não governamentais, agências governamentais e sociedade civil) nos níveis local, regional, estadual e nacional, bem como criar espaços de decisão conjunta e implementação ativa e colaborativa das decisões tomadas.

Dessa forma, para um melhor entendimento sobre governança ambiental, o Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) define governança ambiental como sendo um conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis a exercer o controle social, público e transparente das estruturas estatais e das políticas públicas.

Vale salientar que, de acordo com Born (2007), a análise da governança ambiental deve ser realizada considerando a abordagem sistêmica no marco de regimes internacionais<sup>27</sup> e, com esse pensamento sistêmico, esse mesmo autor relata que, a partir do Relatório de Brundtland, houve um reconhecimento para se buscar soluções para o Desenvolvimento Sustentável: tomar consciência do fato de que os problemas sociais e ambientais são interconectados; reconhecer que perturbações ambientais não são restritas às propriedades particulares ou aos limites geográficos; que catástrofes experimentadas em uma determinada região do mundo, conseqüentemente, afetam o bem-estar de pessoas em todas as localidades, e que, apenas sobre abordagens sustentáveis do desenvolvimento, poderá se proteger o frágil ecossistema do planeta e promover o desenvolvimento da humanidade.

---

<sup>26</sup> Environmental governance should be understood broadly so as to include all institutional solutions for resolving conflicts over environmental resources. This would eliminate the distinction between “governance” and “government” in environmental matters and invite us to explain why solutions not involving the state are used to respond to some environmental conflicts, and why solutions based on the central role of the state prevail in others (PAAVOLA, 2007:97).

<sup>27</sup> Os regimes internacionais são considerados sistemas de normas e regras especificadas em um instrumento multilateral legal entre Estados para regular as ações no tocante a um determinado problema, apresentando-se a partir de um ou mais instrumentos legais, tais como uma convenção e/ou protocolos (BORN, 2007).

Roberts (2008) enfatiza a necessidade de estudos sistemáticos de quando e onde o poder cidadão pode aumentar e diminuir nas tomadas de decisão e, desse modo, torna-se evidente o papel dos cientistas sociais e sua participação nas discussões sobre governança ambiental global, fornecendo análises que facilitem soluções realistas e estratégicas que possam ser experimentadas e melhoradas para o bem comum.

#### **4.7 A governança para o Desenvolvimento Sustentável**

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, o alcance da governança do desenvolvimento sustentável tem se expandido consideravelmente nos níveis local, nacional, regional e internacional, levando à criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas, bem como a criação de uma infinidade de Acordos Ambientais Multilaterais.

Stoddart *et al.* (2011) revela que a governança sempre foi reconhecida como uma ferramenta fundamental para promover o desenvolvimento sustentável em todos os níveis, embora o papel e as relações das instituições globais tenham sido muito debatido desde a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ocorrida em 2002 na cidade de Johannesburgo, África do Sul.

Bárcena *et al.* (2012) descrevem que a governança multilateral não foi capaz de responder ao desafio urgente de alcançar uma maior coerência entre as condições que resultam dos mecanismos e fóruns mundiais e as necessidades reais dos países da região e, a esse respeito, é preciso implementar mudanças na governança internacional para o desenvolvimento sustentável de modo que assegure coerência entre as organizações relacionadas com o desenvolvimento e com os diversos acordos internacionais, assim como entre as negociações e os compromissos assumidos nos fóruns internacionais (comerciais, climáticos, ambientais e financeiros, entre outros).

Para Monzoni *et al.* (2011), a Governança para o Desenvolvimento Sustentável deve inserir a perspectiva de Desenvolvimento Sustentável no coração decisório das Nações Unidas de modo que o tema, nas suas três dimensões principais (social, econômica e ambiental) seja tratado de fato como transversal nas estratégias nacionais e internacionais de desenvolvimento.

Segundo Gomides e Silva (2009), as estruturas e qualidades da governança constituem fatores determinantes da coesão ou do conflito social, do êxito ou do fracasso do desenvolvimento econômico, da preservação ou deterioração do ambiente natural, bem como

do respeito ou violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e, diante disso, a importância da governança para o desenvolvimento sustentável é reconhecida em nível internacional, fazendo parte da Declaração do Milênio das Nações Unidas e do Consenso de Monterrey.

Para o Consenso de Monterrey, uma boa governança é essencial para o desenvolvimento sustentável, pois políticas econômicas saudáveis, instituições democráticas sólidas, que respondam às necessidades das pessoas e melhoria da infraestrutura são a base para o crescimento econômico sustentado, a erradicação da pobreza e a criação de emprego. Acrescenta-se que a liberdade, a paz, a segurança, a estabilidade interna, o respeito pelos direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento, o Estado de Direito, a igualdade de gênero, as políticas orientadas para o mercado, e um compromisso global de sociedades justas e democráticas também são essenciais e se reforçam mutuamente (ONU, 2002)<sup>28</sup>.

Desse modo, para Monzoni *et al.* (2011), a governança diz respeito ao quadro institucional global para viabilizar a transição rumo ao Desenvolvimento Sustentável e torna-se essencial para tirar do papel um emaranhado de convenções, protocolos, declarações e compromissos pelo Desenvolvimento Sustentável negociados nas três últimas décadas e, para tanto, a governança deve compreender os seguintes ângulos:

- a) Instrumentos regulatórios (convenções, tratados, protocolos, decisões de conferências internacionais e legislações nacionais);
- b) Planos regionais e nacionais de execução dos acordos;
- c) Órgãos gestores;
- d) Mecanismos de penalização para quem descumprir tratados internacionais;
- e) Participação e controle social nas fases de discussão, deliberação e implementação;
- f) Fundos públicos e privados para assegurar o cumprimento dos acordos;
- g) Transparência e acesso à informação

Stoddart *et al.* (2011) enumera os princípios do direito ambiental que devem conter a governança para o desenvolvimento sustentável que são importantes por considerar

---

<sup>28</sup> A good governance is essential for sustainable development. Sound economic policies, solid democratic institutions responsive to the needs of the people and improved infrastructure are the basis for sustained economic growth, poverty eradication and employment creation. Freedom, peace and security, domestic stability, respect for human rights, including the right to development, and the rule of law, gender equality, market-oriented policies, and an overall commitment to just and democratic societies are also essential and mutually reinforcing (ONU, 2002:7).

os méritos de diferentes propostas para reforçar o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável. Tais princípios já foram discutidos no segundo capítulo da pesquisa.

Nesse contexto, a questão ambiental representa tradicionalmente um desafio peculiar para a gestão pública por seu caráter interdisciplinar e interinstitucional que exige uma reorganização e reestruturação dos sistemas e das práticas políticas e administrativas, além de demandar novos padrões de participação proativa, sendo visto como fundamental no avanço em relação à sustentabilidade. Em grande parte dos documentos e publicações sobre desenvolvimento sustentável, a dimensão da participação e a necessidade de aprofundamento das práticas democráticas têm ganhado destaque (FREY, 2001).

Biermann e Gupta (2011) destacam que o sistema de governança global está preocupado não só com o desempenho institucional e com a sua eficácia, mas, também, com a responsabilidade e a legitimidade da tomada de decisão em todos os níveis e que devem guiar sociedades humanas para a prevenção, mitigação e adaptação às mudanças ambientais e de transformação do sistema de governança global, que se tornou um dos principais desafios políticos do nosso tempo. Esses autores também revelam que a prestação de contas, a legitimidade e a qualidade democrática destes processos de governança é um componente vital deste desafio.

Para Furtado (2009), a governança para a sustentabilidade constitui-se em um sistema flexível e continuamente adaptável de alocação de decisões, controle, informação e distribuição de recursos e recompensas, envolvendo todos os tipos de atores, nos níveis local e global, para uso de elementos normativos no contexto do Desenvolvimento Sustentável, assim, a governança para a sustentabilidade preocupa-se, eminentemente, com prevenção e gestão de riscos de eventos de âmbito global, os quais são alvos de levantamentos globais realizados por importantes organismos que atuam internacionalmente. Percebe-se, então, a necessidade de uma boa governança para a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e que tal condição precisa ser constantemente avaliada, monitorada e fiscalizada, o que pode ocorrer por meio de indicadores de governança – objeto de estudo do próximo capítulo.

## **5 A GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SEUS INDICADORES**

Nos capítulos anteriores, por meio dos vários documentos elaborados, verificou-se que a governança para o desenvolvimento sustentável possibilita mudanças no modo de vida da sociedade e na sua relação com o poder público. Nesse sentido, torna-se relevante avaliar ou até mesmo mensurar o nível de governança por meio de um sistema de indicadores. Com esse pensamento, esse capítulo tem como objetivo, primeiramente, definir o que significa um indicador para a governança, conforme os documentos oficiais do Banco Mundial. Segundo, apresentar os Indicadores para a Governança Global (IGG) até então propostos por esse banco e, com isso, permitir que a sociedade tenha conhecimento dos principais indicadores de governança, que fornecerão suporte técnico para alcançar o objetivo principal dessa pesquisa: avaliar o nível de implementação dos indicadores de governança para o desenvolvimento sustentável a partir do Programa Selo Município Verde no estado do Ceará.

### **5.1 Indicadores: o que são?**

Conforme Fricker (1998), o interesse no desenvolvimento de indicadores para medir a sustentabilidade tem crescido nos últimos anos e, atualmente, essa busca tem sido vista como um delicado equilíbrio entre a saúde econômica, ambiental e social de uma comunidade, nação e, claro, do Planeta Terra. Historicamente, os indicadores econômicos têm medido o estado da economia por grande parte dos séculos; os indicadores sociais passaram a ser utilizados a partir da Segunda Guerra Mundial; e os indicadores ambientais são os mais recentes. Sendo assim, o interesse em desenvolver indicadores de governança foi devido à necessidade e urgência de monitorar o desempenho de uma ação pública ou privada além de indicar se qualquer ação vem melhorando o bem-estar social, econômico e ambiental.

Para Boulanger (2008), os indicadores de desenvolvimento sustentável, também, são construções científicas, cujo principal objetivo é subsidiar as políticas públicas e que a sua utilidade é dependente de compensações entre solidez científica, eficácia política e legitimidade democrática.

De acordo com Boggia e Cortina (2010), a sustentabilidade é um conceito multidimensional, que envolve aspectos econômicos, sociais e ambientais que devem ser considerados de forma integrada e o instrumento adequado para uma representação multidimensional é estabelecer um conjunto de indicadores adequados que devem ser parte

integrante de uma metodologia de avaliação a serem utilizados para os fins de medição de sustentabilidade e apresentando melhorias na forma como os indicadores são construídos e utilizados.

Nesse contexto e segundo a Divisão para o Desenvolvimento Sustentável (DSD, 2001), os indicadores

- a) São cruciais porque podem fornecer orientação para a tomada de decisões em uma variedade de maneiras;
- b) Podem traduzir os conhecimentos na área das ciências sociais em sistemas de informação que são gerenciáveis podendo facilitar o processo de tomada de decisão;
- c) Podem ajudar a medir os progressos e a calibrar os objetivos do desenvolvimento sustentável;
- d) Podem proporcionar um alerta rápido, soar o alarme em vez de prevenir danos econômicos, sociais e ambientais.

A Organização das Nações Unidas (ONU, 2007) acrescenta

- a) Podem levar a decisões melhores e mais eficazes das ações além de simplificar e tornar disponíveis informações agregadas aos tomadores de decisão política;
- b) São ferramentas úteis para comunicar ideias, pensamentos e valores.

Para Meadows (1998), os indicadores são:

- a) Parte necessária de um fluxo de informações que se utiliza para entender o mundo, tomar decisões e planejar ações;
- b) Podem ser uma ferramenta de mudança, de conhecimento e de propaganda, pois sua presença, ausência ou notoriedade afetam o comportamento de uma comunidade local, regional ou nacional;
- c) Reflexões parciais da realidade, baseadas na incerteza e em modelos imperfeitos.

Nardo *et al.* (2005) consideram indicador como uma medida quantitativa ou qualitativa derivada de uma série de observações ou fatos que podem revelar posições relativas em uma determinada área ou região e, quando avaliado em intervalos regulares, um indicador pode apontar a direção das mudanças em diferentes unidades e através do tempo.

Boulangier (2008) retrata a necessidade de indicadores confiáveis e pertinentes para orientar o processo de desenvolvimento sustentável, que foi reconhecido na época da Conferência do Rio, em 1992, reafirmando-se em muitas seções da Agenda 21 além de ser o tema central do capítulo 40, o último, que lida com as informações necessárias para as tomadas de decisão. Para Furtado (2009), grande parte da dificuldade na criação de indicadores para retratar a sustentabilidade global também se aplica aos desafios para a criação de um organismo institucional para cuidar da governança global e, segundo a visão da Agenda 21, são destacadas as seguintes condições ou situações:

- a) Garantia de amplo e equilibrado compromisso para o Desenvolvimento Sustentável;
- b) Foco em poucas prioridades globais, capazes de beneficiar a maioria, através de considerações no plano internacional (preliminarmente identificadas como água, energia, saúde, produtividade agrícola e segurança alimentar, biodiversidade e gestão de ecossistemas);
- c) Garantia de maneiras para direcionar questões divergentes, porém, importantes, menos levadas em consideração por agências multilaterais;
- d) Criação de novos sistemas de governança, incluindo-se relacionamentos e mecanismos de integração;
- e) Garantia de engajamento significativo das partes interessadas (*stakeholders*) em todos os níveis, habilitando o relacionamento mais efetivo entre os governos nacionais e outras partes (CNUMAD, 1996).

Percebe-se que através de indicadores, se bem escolhidos, tem-se um forte subsídio para auxiliar a tomada de decisão e avaliar políticas públicas implantadas para a sustentabilidade do desenvolvimento.

Para Fricker (1998), sustentabilidade é mais do que apenas a interligação da economia, da sociedade e do meio ambiente, que são apenas as suas manifestações externas, sendo as dimensões internas, fundamental e existencial, negligenciadas.



Viederman (1995 *apud* Fricker, 1998) sugere três princípios subjacentes ao discurso sobre sustentabilidade:

- a) O princípio da humildade, que reconhece as limitações do conhecimento humano;
- b) O princípio da precaução, que defende a cautela quando em dúvida;
- c) O princípio da reversibilidade, o que obriga a não fazer quaisquer alterações irreversíveis.

Hezri e Dovers (2006) destacam que o desenvolvimento teórico e o uso prático de indicadores têm sido uma grande preocupação para muitas disciplinas, que podem ter influência na tomada de decisão das políticas e a aspiração de ser politicamente relevante aponta para a necessidade de incorporar o conhecimento sobre sustentabilidade ainda mais no cerne das tomadas de decisão e, sendo assim, os indicadores podem funcionar como instrumentos estratégicos para influenciar a mudança política exigindo uma compreensão mais profunda do comportamento da informação em sistemas políticos e públicos.

Constata-se que os sistemas de indicadores de desempenho podem orientar a função de governo com a lógica da eficiência e legitimidade, permitindo sua evolução como um instrumento de política e oferecendo compreensão inigualável de usos reais de indicadores como variáveis políticas manipuláveis. Assim, Meadows (1998) relata que um indicador ideal deveria ter as seguintes características:

- a) claro em termos de valor;
- b) claro em termos de conteúdo;
- c) atraente, viável, suficiente e oportuno;
- d) ter escala adequada;
- e) democrático, complementar, participativo e hierárquico.

Diante dessas características, observa-se que não deve ser fácil encontrar indicadores para avaliar ou medir a governança para o desenvolvimento sustentável. Assim, ONU (2007) recomenda que os indicadores devem ser:

- a) de âmbito nacional;
- b) relevantes para avaliar os progressos do desenvolvimento sustentável;

- c) em número limitado, mas, que se mantenha em aberto e adaptável às necessidades futuras;
- d) amplos na cobertura da Agenda 21 e de todos os aspectos do desenvolvimento sustentável;
- e) compreensíveis, claros e inequívocos;
- f) representantes de um consenso internacional, na medida do possível;
- g) dentro das capacidades dos governos nacionais para o desenvolvimento;
- h) dependentes do custo efetivo dos dados conhecidos.

Bossel (1999) acrescenta os seguintes aspectos:

- a) o processo de procura de um indicador deve ser participativo e garantir que o conjunto englobe as visões e os valores da comunidade ou região para a qual é desenvolvido;
- b) estes indicadores devem representar todas as grandes preocupações que pareçam relevantes e que observam a interação dos sistemas e o seu ambiente;
- c) a partir de um olhar para estes indicadores, deve ser possível deduzir a viabilidade e sustentabilidade dos desenvolvimentos atuais e comparar com caminhos alternativos de desenvolvimento.

Percebe-se que essas instituições e estudiosos estão de acordo com o que pressupõe a Agenda 21 quando comenta que é preciso desenvolver indicadores que sirvam de base sólida para a tomada de decisões em todos os níveis e que contribuam para uma sustentabilidade dos sistemas integrados de meio ambiente e desenvolvimento.

Então, há a necessidade de um sistema de informações ou de dados que possibilite descrever adequadamente uma região, mostrando suas potencialidades e carências e que permita a elaboração e implementação de políticas públicas para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento alcançado.

Acrescenta-se que os sistemas de indicadores nas ciências ambientais, também, estão contribuindo para a compreensão da sustentabilidade, sendo que a popularidade desses indicadores está crescendo em todas as escalas de governo e, como indicadores comunitários, estão se aproximando da escala de um movimento comparável ao movimento de indicadores sociais, que dominou a partir dos anos 1960 até o início de 1980 (HEZRI e DOVERS, 2006).

Na investigação do impacto dos programas de vários indicadores sobre as políticas públicas, é importante perceber que cada um foi desenvolvido para atender fins específicos e que podem ser distinguidos de acordo com cinco objetivos principais (DOVERS, 2001 *apud* HEZRI e DOVERS, 2006):

- a) Discriminar entre as hipóteses concorrentes para a exploração científica;
- b) Estruturar a compreensão das questões e conceituar soluções;
- c) Acompanhar o desempenho determinado pela gestão baseada em resultados;
- d) Discriminar entre as políticas alternativas ou para as decisões específicas ou instruções de política geral;
- e) Informar os usuários em geral (governo, instituições, organização civil e, principalmente, a população local).

Para Merry (2011), os indicadores estão se multiplicando rapidamente como ferramentas para avaliar e promover uma variedade de justiça social e estratégias de reforma em todo o mundo. Há indicadores de estado de direito, indicadores de violência contra as mulheres e indicadores de desenvolvimento econômico, entre muitos outros. Sabe-se que os indicadores são amplamente utilizados em nível nacional e são cada vez mais importantes na governança global. Embora as origens dos indicadores como modos de conhecimento da governança remontam à criação de Estados-Nação modernos no início do século XIX e práticas de gestão de negócios de alguns séculos antes, seu uso atual na governança global vem em grande parte da economia e gestão de negócios, pois agências de desenvolvimento, como o Banco Mundial, criaram uma ampla gama de indicadores, incluindo indicadores de governança global e o Estado de direito (*op cit.*). Assim, percebe-se que a crescente dependência de indicadores é uma instância da disseminação da forma corporativa de pensamento e de governança em amplas esferas sociais, que são fundamentais para formas modernas de governabilidade do serviço do estado corporativo ou modos de reforma da governança.

Diante do exposto, a próxima seção abordará os indicadores de governança para o desenvolvimento sustentável propostos pelo Banco Mundial na tentativa de avaliar e mensurar a governança global. Esses indicadores servirão de base para analisar e avaliar o nível da governança para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará após a criação do Programa Selo Município Verde.

## 5.2 Indicadores de governança para o desenvolvimento sustentável

Cruz e Marques (2011) relatam que, até meados da década de 1990, não existia nenhuma metodologia que permitisse medir a governança e, diante disso, uma equipe de pesquisadores do Banco Mundial desenvolveu os “*Worldwide Governance Indicators – WGI*” (Indicadores de Governança Global – IGG). Muitos pesquisadores e cientistas acreditam que a publicação periódica destes indicadores de governança pode constituir uma ferramenta importante para analistas, investidores e políticos na avaliação dos seus países.

Para Davis; Kingsbury; Merry (2012), a produção e a utilização de indicadores de governança global estão aumentando rapidamente e, segundo Hezri e Dovers (2006), o papel dos indicadores como um método de avaliação de sustentabilidade no contexto emergente de análise da governança vem merecendo mais destaque devido à necessidade de criar e de desenvolver indicadores para melhorar a tomada de decisão em áreas como o desenvolvimento econômico, o progresso social, a qualidade de vida, o meio ambiente e seus recursos naturais e as comunidades saudáveis e sustentáveis. Salienta-se que tais campos de pesquisa são muitas vezes interdisciplinares e têm influenciado a busca de metodologias robustas, que atendam os diferentes fins científicos com diferentes escalas espaciais e funcionais.

Fonseca (2012) relata que o fortalecimento da governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo além de promover o pluralismo político, a eficiência e a transparência nas escolhas e decisões públicas, visando incluir uma ampla gama de atores sociais e processos.

Acrescenta-se que, segundo Grindle (2004), a governança consiste na distribuição de poder entre instituições de governo, na legitimidade e autoridade dessas instituições, nas regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade, nas relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado, na habilidade do governo em fazer políticas, em gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços e, também, consiste nos impactos das instituições e políticas sobre o bem-estar público, ou seja, da sociedade.

Sabe-se que, para Davis; Kingsbury; Merry (2012), a utilização de indicadores é uma característica proeminente da governança global contemporânea, pois são utilizados para comparar e classificar os estados para fins tão variados quanto decidir como alocar ajuda externa ou de investimento e determinar se os Estados têm cumprido suas obrigações.

Percebe-se, assim, que os indicadores podem afetar os processos de tomada de decisão para o alcance da governança global.

A maioria dos estudiosos, políticos, órgãos de fomento e seus beneficiários reconhecem que a boa governança é um ingrediente fundamental do desenvolvimento econômico sustentado e tem estimulado intenso interesse em desenvolver indicadores de governança para avaliar a relevância das políticas públicas, salientando-se que alguns dos indicadores governamentais podem capturar uma ampla gama de efeitos de desenvolvimento, embora seja difícil traçar uma linha entre a governança e os resultados alcançados pelas propostas de desenvolvimento (KAUFMANN e KRAAY, 2008).

Para o World Bank Institute (2008), os formuladores de políticas, os grupos da sociedade civil, os órgãos de fomento e os acadêmicos de todo o mundo concordam cada vez mais com o fato de que a boa governança importa para o desenvolvimento e esse crescente consenso surgiu de uma proliferação de medidas empíricas da qualidade institucional, da governança e do clima de investimento e de pesquisa concomitantes, que demonstraram o forte impacto da boa governança sobre o desenvolvimento e, diante disso, verifica-se que os Indicadores de Governança Global (IGG) podem ser de grande ajuda para promover o debate e a discussão além de aumentar a conscientização sobre as questões de governança.

Assim, para estabelecer indicadores de governança, Kaufmann; Kraay; Mastruzzi (2010) chamam atenção para as noções de governança em vigor que definem governança por meio das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida e isso inclui:

- a) O processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos;
- b) A capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas sólidas e voltadas para o desenvolvimento sustentável;
- c) O respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que governam a economia e as interações sociais entre eles.

Diante disso, o Banco Mundial construiu duas medidas de governança correspondentes a cada uma das três áreas, resultando em um total de seis dimensões de governança, que são descritas a seguir.

**A) O processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos:**

- a) **Voz e Responsabilização:** retrata até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres;
- b) **Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo<sup>29</sup>:** captura percepções da probabilidade de que o governo vai ser desestabilizado ou derrubado por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo a violência motivada politicamente – o terrorismo.

**(B) A capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas sólidas:**

- a) **Eficácia Governamental:** captura percepções da qualidade dos serviços públicos e do grau de sua independência das pressões políticas, da qualidade da formulação e implementação de políticas, bem como da credibilidade do compromisso do governo de tais políticas;
- b) **Qualidade Regulatória:** captura percepções da capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas e regulamentos que permitam e promovam o desenvolvimento de um país.

**(C) O respeito dos cidadãos e do Estado para as instituições que governam as interações econômicas e sociais:**

- a) **Estado de Direito:** captura as percepções sobre o grau em que os agentes têm confiança e respeitam as regras da sociedade e a qualidade da

---

<sup>29</sup> Para Erzan (2006), essa medida de governança (Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo) destaca que a natureza de uma guerra provoca a devastação humana e ecológica correspondendo ao terrorismo ambiental. Assim, é de responsabilidade de todos manterem-se informados para tornarem-se conscientes dos atos praticados contra a natureza. Schwartz (1998) descreve terrorismo ambiental como sendo a destruição ambiental, que pode ser rotulado de terrorismo quando: a) ocorre o ato ou ameaça de violação de leis nacionais e/ou internacionais que regem o rompimento do ambiente em tempo de paz ou de guerra; b) o ato ou ameaça exibe as características fundamentais do terrorismo, ou seja, o ato ou ameaça de violência tem objetivos específicos e que a violência é dirigida a um alvo simbólico. Percebe-se, então, que um ato de destruição do meio ambiente pode ser chamado de terrorismo ambiental somente quando os dois últimos critérios são cumpridos e quando o meio ambiente for usado como um autêntico símbolo que infunde medo na população sobre as consequências ecológicas do ato praticado (*op cit.*).

execução dos contratos, dos direitos de propriedade, da polícia e dos tribunais, bem como a probabilidade do crime e da violência;

- b) **Controle da Corrupção**<sup>30</sup>: captura as percepções da extensão, em que o poder público é exercido para ganhos particulares, constatando, dessa maneira, a corrupção.

Cruz e Marques (2011) sugerem que o modelo proposto pelo Banco Mundial inclua fatores não-controláveis pelos executivos municipais ou que são influenciados por muitos aspectos, que não decorrem necessariamente da atuação dos executivos ou de outros agentes relevantes e, sendo assim, é crucial identificar *proxies* susceptíveis de:

- a) Diferenciar efetivamente os municípios em cada medida de governança;
- b) Incluir dados que possam ser recolhidos sistematicamente e que, em regra, estejam disponíveis para todos os municípios;
- c) Manter parâmetros e metodologia de aferição constante ao longo do tempo;
- d) Relacionar-se, mesmo que indiretamente, com o objetivo que as medidas pretendem avaliar;
- e) Medir fenômenos cujos eventuais erros de medição sejam independentes do município em causa (isto é, não discriminatórios);
- f) Ser preferencialmente independentes;
- g) Ser simples para uma fácil percepção do que se está a medir e qual a sua amplitude, mas, precisos;
- h) Ser atuais e sistematicamente atualizados (CRUZ e MARQUES, 2011:228).

Para World Bank Institute (2008), muitos formuladores de políticas e grupos da sociedade civil utilizam os IGG para monitorar o desempenho e defender a reforma da governança e, sendo assim, são usados, também, por “doadores de ajuda” que reconhecem que a qualidade da governança é um determinante importante para o êxito dos programas de desenvolvimento implementados em um país.

Kaufmann e Kraay (2008) relatam que os IGG mostram que a governança pode, de fato, ser medida sistematicamente entre os países e, se não puder medi-la, não se pode aprimorá-la. Assim, ao fornecer as ferramentas para medir a governança e monitorar as alterações na sua qualidade, os IGG ajudam a reformular o contexto no qual as reformas de governança são projetadas, implementadas e avaliadas (WORLD BANK INSTITUTE, 2008).

---

<sup>30</sup> Salienta-se que, para Kaufmann e Kraay (2008), um indicador baseado em regras de corrupção pode medir se os países têm legislação que proíbe a corrupção ou se tem uma agência anticorrupção. Com essa agência e a prevalência da corrupção no setor público, empresas, cidadãos, organizações não governamentais ou comerciais podem solicitar providências para medir a responsabilidade do setor público, observando as regras em relação à presença de eleições formais e os requisitos de divulgação financeira para funcionários públicos e afins.

Davis; Kingsbury; Merry (2012) relatam que não há nenhum significado acordado para indicador, mas para os fins de investigação em governança global, o conceito pode ser delimitado da seguinte forma: um indicador é uma coleção nomeada de classificação ordenada de dados que pretende representar o desempenho passado ou projetado de diferentes unidades. Os dados são gerados através de um processo que simplifica dados brutos sobre um fenômeno social complexo e, na forma simplificada, são susceptíveis de serem utilizados para comparar as unidades de análise (por exemplo, países, instituições ou corporações), sincronicamente ou ao longo do tempo além de avaliar o seu desempenho através da referência conforme a um ou mais padrões.

Apesar da importância da criação e divulgação dos IGG, vale salientar que os mesmos, também, são alvo de muitas críticas. Hezri e Dovers (2006) consideram que, assim como a sustentabilidade, a governança é um conceito altamente contestado. Segundo Kaufmann e Kraay (2008), existem várias críticas aos indicadores propostos pelo Banco Mundial, dentre as quais podem ser citadas:

- a) A falta de comparabilidade ao longo do tempo e entre países;
- b) Os vieses nas avaliações e nas fontes de dados subjacentes aos IGG;
- c) Os erros correlatos em que vários críticos têm sugerido que as avaliações cometem erros semelhantes no mesmo país;
- d) As questões conceituais sobre governança e, portanto, a dificuldade existente para a atribuição de indicadores de governança;
- e) Praticamente todos os indicadores de governança envolvem, necessariamente, algum elemento de subjetividade e as percepções baseadas em dados são extremamente valiosas porque capturam-se pontos de vista dos *stakeholders*.

Salienta-se que, a partir dos indicadores de governança global (IGG), pode-se facilmente construir indicadores alternativos correspondentes a suas noções preferenciais de governança. Dessa maneira, verifica-se a liberdade que o Banco Mundial possibilita aos países para criar seus próprios indicadores conforme sua realidade.

Mas, segundo Kaufmann; Kraay; Mastruzzi (2006), os indicadores tornam-se preocupantes, porque a sua eficácia na redução de erros de medição depende fundamentalmente da extensão em que suas fontes subjacentes fornecem informações independentes sobre o governo e alguns tipos de avaliações podem fazer erros



correlacionados na classificação de governança, conseqüentemente, os indicadores podem mitigar apenas o componente de erro de medição, que é verdadeiramente independente através dos diferentes indicadores subjacentes.

Assim, para Kaufmann e Kraay (2008), os indicadores de governança podem desempenhar um papel útil em sintetizar e resumir a grande variedade de indicadores de governança individuais e sua utilização é uma forma de explorar as complementaridades entre os diferentes tipos de indicadores e, devido a essa exploração, a agregação pode aumentar a precisão com que os indicadores agregados medem conceitos amplos, mas, não observáveis de governança. Ressalta-se que, para alguns fins, os indicadores mais específicos são úteis e, dessa forma, é importante ser capaz de facilmente desmembrar indicadores agregados nos seus componentes constituintes, como é o caso do IGG. Esses autores consideram que a maioria dos indicadores de governança enfrenta desafios distintos e, diante disso, os pesquisadores precisam olhar para uma variedade de indicadores e fontes ao monitorar ou avaliar a governança entre os países, dentro de um país, ou ao longo do tempo.

O sistema de indicadores como instrumento de política de governança, para Hezri e Dovers (2006), revela que a conexão entre o conhecimento da ciência social e da política tem sido um debate de longa data na política pública e está repleto de análises do Estado e do governo, sendo que essas discussões devem girar em torno da questão da melhoria da racionalidade instrumental de tomada de decisão. Como resposta à disponibilidade dos indicadores, Hezri e Dovers (2006) destacam cinco tipos de uso possíveis:

- a) uso instrumental de ação e de solução de problemas, onde há uma relação linear entre indicadores e resultados de decisão;
- b) uso conceitual para os indicadores de sensibilizarem a compreensão dos usuários;
- c) uso tático como estratégia de adiar e/ou substituir a ação como uma forma crítica;
- d) uso simbólico como garantia de que a produção do indicador implica um sinal ou símbolo de outra realidade;
- e) uso político quando o teor dos indicadores torna munição para suportar uma posição pré-determinada.

Percebe-se, assim, a existência de uma variedade de condições e controladores que permitem o uso de qualquer uma destas cinco categorias e, com isso, a participação

ampliado governo pode aumentar a probabilidade de que um único conjunto de indicadores tenha múltiplos usos.

Nesse contexto, a utilidade dos indicadores de sustentabilidade como um instrumento de política de governança tem sido bastante discutida e o avanço na teoria e na prática desses indicadores é dependente da integração conceitual, metodológica e institucional e, dependendo das circunstâncias, pode permitir que os indicadores sejam voltados para a política, aumentando o fosso entre os que podem e os que não podem acessar informações e debates. Dessa maneira, um risco relacionado aos governos é a perda de flexibilidade na mudança de manobras políticas com a influência do conhecimento e, assim, torna-se mais difundida e aumenta a responsabilidade. Furtado (2009) expõe fundamentos para a criação de indicadores para a sustentabilidade da governança global, conforme se verifica no Quadro 2.

Quadro 2 – Fundamentos para governança global de sustentabilidade.

<b>Governança Global: bases para construção de indicadores</b>	
Total de organizações, instrumentos, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam a proteção ambiental global e o direcionamento para o Desenvolvimento Sustentável	
<b>Direcionadores</b>	
Vulnerabilidade Global	Prevenção de Impactos e Riscos
Sistema de Alerta	Aceitação de Organismos Globais
<b>Fundamentos</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acordos Ambientais Multilaterais (AAM)</li> <li>2. Programas (ambientais) Multilaterais</li> <li>3. Organizações Multilaterais</li> <li>4. Questões ambientais e não-ambientais relevantes</li> <li>5. Recursos Naturais</li> <li>6. Serviços Ambientais (ecológicos)</li> </ol>	
<b>Indicadores de Dificuldades</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proliferação dos Acordos Ambientais Multilaterais e fragmentação de organismos de governança global</li> <li>2. Falta de cooperação e coordenação entre organizações internacionais</li> <li>3. Falta de implementação, fiscalização e efetividade de organismos de governança global</li> <li>4. Uso ineficiente de recursos</li> <li>5. Organismos de governança global fora da arena ambiental</li> <li>6. Atores não-governamentais em sistema governamental</li> </ol>	

Fonte: Furtado (2009).

Com isso, Furtado (2009) descreve, de modo geral, que cada indicador deve ser submetido ao escrutínio, a fim de se saber se pertence a, por exemplo, uma de três características:

- a) **Indicadores de pressão:** compostos por políticas, programas ou atividades, geralmente humanas e capazes de exercer um efeito sobre o fenômeno ou atividade econômica, ambiental, social e institucional;
- b) **Indicadores de estado:** que refletem a condição ou aspecto, conferindo ou determinando as características do fenômeno ou atividade;
- c) **Indicadores de resposta:** que traduzem as consequências da pressão sobre o fenômeno ou atividade.

Sabe-se que a distinção entre os indicadores de Pressão-Estado-Resposta nem sempre é fácil, pela característica difusa dos limites, ou pelo tipo de uso previsto ou atribuído ao indicador e, assim, a interpretação de conceitos, critérios e procedimentos, na concepção de arcabouços de indicadores para a sustentabilidade, permite estabelecer, esquematicamente, etapas ou passos representativos de relações e componentes que, segundo Furtado (2009), podem ser assim descritos:

- a) A gênese do indicador está ligada, primordialmente, ao uso dos recursos da Terra e a geração de impactos que afetam a saúde humana e qualidade ambiental. Para relacionar os indicadores à sustentabilidade, é necessário agregá-los a categorias e, no caso do desenvolvimento sustentável, correspondem às dimensões econômica, ambiental e social, sendo do ponto de vista utilitarista, as dimensões representam capital construído, capital natural e capital social;
- b) As dimensões, temas-danos ou problemas e natureza do capital ou ativo são fundamentais para revelar o tipo de uso ou a finalidade dos indicadores, de acordo com as dimensões às quais foram relacionados. No caso da sustentabilidade, o pressuposto é de que o uso ou finalidade envolva integração e inter-relacionamento dos indicadores e, para isso, os indicadores deverão permitir os enfoques multidisciplinares (adição), interdisciplinares (interligação) e transdisciplinares (integração) para a configuração de sistemas ecológicos, sistemas sociais e sistemas econômicos;
- c) Esta condição – quando alcançada – reflete a natureza dos arcabouços existentes. Entre os que representam apenas um dos três sistemas; outros que combinam dois dos três e número limitado de arcabouços que abrangem indicadores das dimensões. Só assim o arcabouço de indicadores de sustentabilidade será efetivo para a condição presente e visão futura do Planeta Terra e implementar política pública para a sociedade humana continuar existindo (FURTADO, 2009:138).

Por conseguinte, esta pesquisa propõe uma adaptação das três áreas dos IGG sugeridas pelo Banco Mundial à realidade da administração local cearense conforme a pressão-estado-resposta dos indicadores do Programa Selo Município Verde e, com a

metodologia aplicada, foram construídos indicadores de governança para o desenvolvimento sustentável que auxiliarão as tomadas de decisão estabelecidas pela análise estatística de multicritério. A seguir, o próximo capítulo abordará de forma geral o modelo legal do Programa Selo Município Verde, que foi elaborado, em 2003, pelo estado do Ceará – objeto de estudo dessa pesquisa.

Segundo Cruz e Marques (2011), avaliar a governança é um problema que envolve diversas dimensões. Dessa maneira, os aspectos fundamentais a avaliar devem ter por base as seis dimensões utilizadas pelo Banco Mundial na avaliação da governança dos estados centrais com as necessárias adaptações à realidade local.

Com esse pensamento, a atual pesquisa, após a construção do Índice de Avaliação da Boa Governança e, de acordo com Azevedo e Anastasia (2002), verificará que a maior ou menor capacidade de governança da política pública dependerá, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas.

## 6 O PROGRAMA SELO MUNICÍPIO VERDE NO ESTADO DO CEARÁ

Sabe-se que a quantidade de normas que regulamentam a questão ambiental no estado do Ceará já é bastante significativa, porém, os órgãos envolvidos com essa questão no território cearense identificaram a necessidade da criação de um programa que incentivasse a implementação dessas leis e que as transformassem de obrigação legal em ação efetiva (MAYORGA *et al.*, 2011). Diante disso, o propósito deste capítulo é apresentar, de uma forma geral, o Programa Selo Município Verde do estado do Ceará (PSMV) que foi formulado e implementado no ano de 2003. É um programa de Estado de Certificação Ambiental pública, instituído pela Lei Estadual nº. 13.304/03 e regulamentado pelos Decretos nº. 27.073/03 e nº. 27.074/03.

Para Batista (2013), o PSMV é um instrumento de operacionalização do desenvolvimento sustentável em nível local, proporcionando uma maneira de se alcançar os preceitos expostos na Carta Magna brasileira de que “todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado”, cada um tendo o papel de assim fazer, levando em consideração não só a presente, mas, também, as futuras gerações, almejando, portanto, atingir o desenvolvimento sustentável.

Com esse propósito, o Programa Selo Município Verde surge não só como um incentivo às municipalidades para implementação de suas políticas ambientais, mas, também, conforme Ceará (2011), como um canal para a efetiva participação da sociedade civil nas definições de suas necessidades e no estabelecimento de suas prioridades, considerando que seu grande mérito, além de inserir o meio ambiente dentro das discussões, preocupações e compromissos de todas as instâncias da sociedade, por meio de reuniões de mobilização e de projetos de educação ambiental, é a criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA<sup>31</sup>), requisito primordial para o município se inscrever no Programa.

Diante desse cenário, verifica-se a preocupação com a governança para o desenvolvimento sustentável, especialmente da sua dimensão ambiental e aqui cabe destacar a convicção de que o desafio da governança não pode estar restrito à esfera global, mas, precisa olhar com igual atenção à capacidade necessária para que os governos locais e regionais traduzam em políticas efetivas as metas que venham a nascer dos diálogos que ocorreram na

---

<sup>31</sup> Órgão de deliberação coletiva, com participação paritária entre representantes do Poder Municipal e da Sociedade Civil, tem por objetivo definir as diretrizes da política municipal do meio ambiente; expedir resoluções de natureza técnica e administrativa, na forma prevista no Regimento Interno, visando o disciplinamento de suas atribuições e o estabelecimento de normas e diretrizes da Política do Meio Ambiente, em conformidade com as leis estaduais, federais e resoluções vigentes (CEARÁ, 2011).

Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – RIO+20 (CONPAM, 2012). Nesse contexto, a avaliação da governança para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará por meio do PSVM torna-se instigante, pois, segundo Hempel (2008),

o Programa Selo Município Verde é exemplo de transdisciplinaridade, observável de imediato, pela constatação da diversidade de instituições que o compõem e pelos objetivos que unem a todos, resumidos na busca contínua da melhoria da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Para o seu funcionamento, o PSMV conta com a interinstitucionalidade decorrente da interseção do conhecimento técnico e do conhecimento científico oriundos das instituições que compõem o seu Comitê Gestor e sua Comissão Técnica onde estão o *knowhow* mesclado à capacidade de saber qualificar e quantificar os problemas da área ambiental, e a ferramenta metodológica para a análise dos problemas apresentados.

A fundamentação do PSMV se completa com a participação da sociedade civil, representada pelos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMAS), detentores do conhecimento popular, que identifica o mundo real, na forma como ele é. O Programa Selo Município Verde é um processo, e como tal, a sociedade deve acompanhar sua implementação, de forma participativa. O Governo do Estado espera que esse instrumento de política ambiental fortaleça e promova “maior integração entre os diversos segmentos da sociedade, em âmbito municipal, para a promoção da gestão ambiental, por meio do estímulo à descentralização das ações e à participação conjunta da sociedade civil” (HEMPEL, 2008:108).

O Programa identificava, anualmente, os municípios cearenses que atendessem aos critérios preestabelecidos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, promovendo melhor qualidade de vida às presentes e futuras gerações e, também, previa uma premiação ao município, que melhor atendesse aos critérios de qualidade ambiental: o Prêmio Sensibilidade Ambiental. Hoje, em 2014, a premiação acontece de forma bienal.

Segundo Cabral (2005), o método utilizado para as avaliações do PSMV possui dinamismo, por se constituir em um processo contínuo, e está passível de revisão em suas significâncias e pesos a cada ano, pois pressupõe constante atualização de dados e informações sociais, culturais, econômicas, políticas e ecológicas.

Para Mayorga *et al.* (2011), a busca pelo desenvolvimento local integrado sustentável vem sendo objeto de estudo por vários estudiosos, para tanto, a sociedade civil organizada e o poder público busca criar modelos de sustentabilidade para que as próximas gerações possam usufruir dos recursos naturais existentes hoje. Uma das propostas lançadas é a criação de políticas públicas ambientais, que auxiliem governos municipais na gestão dos seus recursos econômicos, sociais e ambientais de modo sustentável. Salienta-se que, a participação popular com direito à voz e à responsabilização no momento de elaboração, implementação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas é fundamental para a

implementação efetiva da boa governança, pois, fortalece os processos decisórios com a devida promoção dos instrumentos da democracia participativa.

Com o intuito de garantir a credibilidade e a transparência em uma política pública – indicadores que também, promovem a boa governança, CEARÁ (2011) relata que todo o processo de implantação, funcionamento e controle das atividades que atesta e confere a certificação ambiental Selo Município Verde aos municípios é acompanhado por um Comitê Gestor. Ressalta-se que a presidência do Comitê é exercida pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), tendo como Secretaria Executiva a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE). Esse Comitê Gestor é um colegiado, de caráter interinstitucional, é formado por representantes de instituições públicas, universidades e representantes da sociedade civil organizada. Dessa maneira, o Programa Selo Município Verde tem como parâmetros a Sustentabilidade, Exequibilidade, Legitimidade, Confiabilidade e Equidade Seletiva.

Salienta-se que, de acordo com Batista (2013), o PSMV é um instrumento de gestão ambiental (facultativo aos municípios), que proporciona aos municípios do Estado do Ceará a oportunidade de se adequarem às necessidades ambientais existentes, almejando o desenvolvimento sustentável.

Para Moraes (2011), o PSMV necessita ser revisto e ajustado periodicamente, de acordo com o cenário atual e as necessidades dos participantes, dentro do pensamento estratégico que implica em inovação, a criatividade e a ousadia para explorar novas ideias, caminhos e métodos.

Conforme CEARÁ (2011), o Programa Selo Município Verde é, na verdade, uma política de fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com ênfase no fortalecimento da gestão ambiental descentralizada em nível municipal, buscando de forma contínua a boa governança dessa política pública.

De acordo com a Cartilha Município Verde publicada pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CEARÁ, 2011), o objetivo geral do PSVM é incentivar as municipalidades na implementação de políticas públicas ambientais, visando à sustentabilidade e à qualidade de vida da população. Especificamente, possui os seguintes objetivos:

- a) Identificar e avaliar a situação real do meio ambiente nos municípios;
- b) Mobilizar, sensibilizar e conscientizar a população acerca dos problemas ambientais globais, regionais e locais;

- c) Incentivar a criação e implementação dos COMDEMAS;
- d) Incentivar a implementação das leis;
- e) Nortear as ações municipais na área ambiental;
- f) Estimular a criação de Programas, Projetos e Ações voltados à educação ambiental.

Para alcançar tais objetivos, o PSVM realiza as seguintes atividades estratégicas:

- a) Criação de um banco de dados com todas as informações colhidas nas oficinas e nas avaliações anuais dos municípios;
- b) Programas, Projetos e Ações de proteção, conservação e uso sustentável;
- c) Realização de seminários regionais, reuniões periódicas de mobilização e orientação quanto à metodologia para a criação e implementação dos COMDEMAS;
- d) Elaboração de relatórios técnicos e ambientais, com sugestões e propostas para encaminhamento ao Coordenador Municipal e ao COMDEMA;
- e) Elaboração de relatório técnico final com os programas, projetos e ações positivas pontuados pelo município, a ser enviado às prefeituras municipais para encaminhamento ao Coordenador Municipal e ao COMDEMA;
- f) Capacitação em Educação Ambiental por meio de cursos e oficinas voltados aos diversos temas, com destaque em resíduos sólidos.

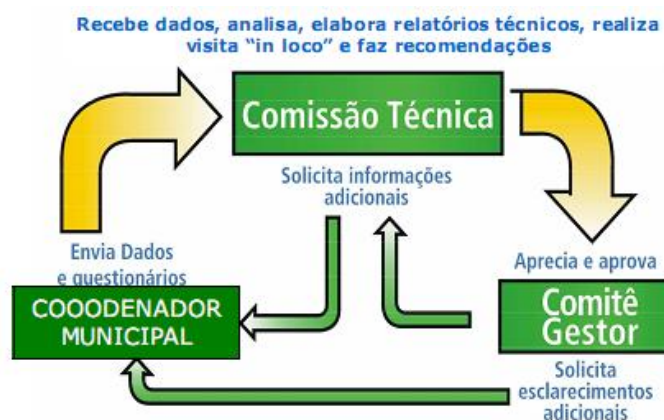
Verifica-se que o PSMV é uma ferramenta importante para a implantação da governança para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará, pois, segundo Mayorga *et al.* (2011), este Programa pretende, além de incentivar as municipalidades a implementarem políticas ambientais, servir de canal por onde passa os anseios de participação da sociedade nas definições de suas necessidades e no estabelecimento de suas prioridades.

Hempel (2008) retrata que, para garantir credibilidade e transparência, o Programa em nível de Estado é acompanhado por um Comitê Gestor e por uma Comissão Técnica, de caráter interinstitucional, formados por representantes de entidades públicas, privadas e da sociedade civil organizada, com notória atuação na área ambiental, a quem compete a responsabilidade de avaliar os municípios participantes e em nível de municípios pelos COMDEMAS.



Mayorga *et al.* (2011) descrevem que o Processo Metodológico do Programa Selo Município Verde é um processo dinâmico, onde a transdisciplinaridade é aplicada, haja vista que o resultado da certificação é um trabalho, onde o Comitê Gestor, a Comissão Técnica e os COMDEMAs trabalham simultaneamente (Figura 6).

Figura 6 – Processo metodológico da Avaliação do Programa Município Selo Verde.



Fonte: CEARÁ, 2011.

Até o ano de 2012, a forma de avaliar os municípios participantes do processo de certificação ambiental Selo Município Verde era realizada em três esferas:

- a) **Avaliação de Gestão Ambiental:** processo de avaliação no qual eram analisadas, a partir de um questionário, as iniciativas municipais na implementação das políticas de meio ambiente, tendo como princípio o cumprimento da legislação ambiental; a partir do relatório técnico, obtinha-se o Índice de Gestão Ambiental (IGA), que eram submetidos à apreciação do Comitê Gestor para sua deliberação e aprovação;
- b) **Avaliação de Mobilização Ambiental:** processo de avaliação que analisava, a partir de um questionário, as formas, os níveis de organização e o envolvimento da sociedade civil organizada com a gestão dos problemas ambientais municipais; obtinha-se o Índice de Mobilização Ambiental (IMA), que eram submetidos à apreciação do Comitê Gestor para sua deliberação e aprovação;
- c) **Avaliação de Desempenho Ambiental:** estabelecia critérios mensuráveis, relacionados à qualidade de vida e à qualidade ambiental alcançados por todos os municípios, mesmo para aqueles que decidissem em não

participar do programa, sendo que os municípios eram avaliados com base em dados secundários disponíveis em órgãos e instituições governamentais quanto às variáveis; elaborava para cada município avaliado uma planilha de cálculo do Índice de Desempenho Ambiental (IDA), que era submetida à apreciação do Comitê Gestor para sua deliberação e aprovação.

Após a conclusão das três avaliações anteriormente citadas, o CONPAM efetuava o cálculo do Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) de cada município participante do processo de certificação ambiental. O ISA<sup>32</sup> era resultante do somatório dos Índices de Gestão, de Desempenho e de Mobilização Ambiental e permitia ao município (gestores e munícipes) quantificar e qualificar quais as necessidades de ajustes para viabilizar os rearranjos formais e institucionais, no sentido de perseguir a sustentabilidade ambiental no recorte territorial (CONPAM, 2012).

Ressalta-se que o Índice de Sustentabilidade Ambiental definiria a pré-qualificação do município a partir do seu enquadramento no respectivo intervalo do ISA, classificando-os nas seguintes categorias: A, B ou C<sup>33</sup>. Os municípios que não se enquadrassem no intervalo mínimo do ISA seriam desclassificados, e os municípios pré-qualificados seriam avaliados “*in loco*” por uma equipe composta de técnicos do CONPAM e da Comissão Técnica e, após a referida avaliação, o ISA do município poderia permanecer o mesmo ou poderia modificar, dependendo da validação ou não das questões/itens avaliados. O Apêndice C apresenta a relação dos municípios certificados com o Selo Verde no período de 2006 a 2012. Salienta-se que todos os municípios do estado do Ceará são convidados a inscrever-se no PSMV, porém, nem todos se inscrevem e, dos municípios inscritos, nem todos conseguem a certificação.

Para os municípios que se enquadrassem na categoria A, haveria o Prêmio Sensibilidade Ambiental, que era atribuído ao município que melhor índice obtivesse nas três esferas de avaliação: gestão, desempenho e mobilização, dentro dos critérios preestabelecidos, levando-se em consideração a evolução dos índices avaliados.

Dentre as várias atribuições da Comissão Técnica, ressalta-se a responsabilidade de emissão de parecer individualizado, para cada município que chegar à classificação final

---

<sup>32</sup> Para maiores esclarecimentos sobre o cálculo do ISA ver Cabral (2008); Mayorga *et al.* (2011) e Braga (2012).

<sup>33</sup> **Categoria A:** o município estava comprometido com a sustentabilidade ambiental;

**Categoria B:** o município estava num estágio intermediário com a sustentabilidade ambiental;

**Categoria C:** o município tinha pouco compromisso com a sustentabilidade ambiental; o município ainda não tinha condições de receber uma certificação ambiental.

independentemente da categoria atingida, com as indicações das variáveis que mais necessitam de mobilização ambiental por parte da sociedade civil organizada, juntamente com o poder público (CEARÁ, 2011).

A partir de 2014, a forma de avaliação do PSMV passou por modificações em sua metodologia, os municípios passaram a ser avaliados por meio do atendimento a quatorze indicadores estabelecidos, sendo distribuídos em cinco eixos temáticos, totalizando 100 pontos (Quadro 3):

Quadro 3 – Eixos temáticos e Indicadores para a avaliação dos municípios no programa Selo Município Verde, 2013/2014.

<b>EIXO TEMÁTICO</b>	<b>Pontuação Máxima</b>
<b>EIXO 1 – POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE</b>	<b>20</b>
<b>Indicador 1:</b> Estrutura Municipal de Meio Ambiente	5
<b>Indicador2:</b> Efetividade dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente	5
<b>Indicador3:</b> Implementação da Política de Educação Ambiental	5
<b>Indicador4:</b> Capacitação em Educação Ambiental	5
<b>EIXO 2 – SANEAMENTO AMBIENTAL</b>	<b>20</b>
<b>Indicador5:</b> Coleta sistemática de resíduos sólidos urbanos implementada	4
<b>Indicador6:</b> Cobertura da coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos	4
<b>Indicador7:</b> Disposição final de resíduos sólidos urbanos ambientalmente adequada, de acordo com a Lei N.12.305/2010	4
<b>Indicador 8:</b> Inclusão social dos catadores de materiais recicláveis	4
<b>Indicador 9:</b> Redes de esgoto e água tratada implantados.	4
<b>EIXO 3 – RECURSOS HÍDRICOS</b>	<b>20</b>
<b>Indicador 10:</b> Melhoria de qualidade da água	20
<b>EIXO 4 – AGRICULTURA SUSTENTÁVEL</b>	<b>20</b>
<b>Indicador 11:</b> Manejo Sustentável da Produção Agropecuária	10
<b>Indicador 12:</b> Assistência Técnica e Extensão Rural	10
<b>EIXO 5 – BIODIVERSIDADE</b>	<b>20</b>
<b>Indicador 13:</b> Unidade de conservação	10
<b>Indicador 14:</b> Áreas Verdes	10
<b>TOTAL DE PONTOS DA CERTIFICACAO</b>	<b>100</b>

Fonte: CONPAM, 2014.

De acordo com o atendimento aos 14 indicadores e após a avaliação documental da Comissão Técnica, os municípios são ordenados, conforme pontuação alcançada, sendo necessário o mínimo de 50 pontos no Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) para ocorrer a classificação em 3 categorias (A, B e C) e posterior certificação (Quadro 4). Após a avaliação documental, é divulgada a pontuação atingida pelos municípios com a classificação geral. Cada município que alcançar a pontuação necessária para classificação receberá uma visita local de técnicos para averiguação das informações identificadas em seu formulário.

Para os municípios urbanos que possuem a totalidade de seu território em área urbanizada, são avaliados por meio do atendimento a doze indicadores estabelecidos, ou seja,

não sendo avaliados no Eixo Agricultura Sustentável e sendo redistribuída a pontuação conforme quatro eixos temáticos.

Quadro 4 – Índice de Sustentabilidade Ambiental e Categorias conforme a classificação dos municípios para certificação no Programa Selo Município Verde.

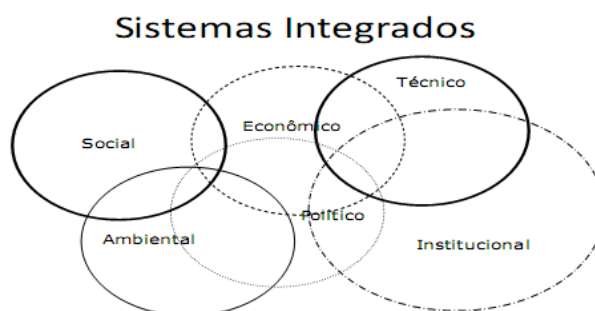
Intervalo do ISA	Categoria
$\geq 90 \leq 100$	A
$\geq 70 < 90$	B
$\geq 50 < 70$	C

Fonte: CONPAM, 2014.

Sabe-se que o PSMV é uma Política de Estado e não de Governo, logo, todos os 184 municípios cearenses são convidados a participar do referido Programa, porém nem todos conseguem a certificação proposta pelo mesmo. Nessas circunstâncias, o Apêndice C informa os municípios que conquistaram essa certificação na série temporal 2006 a 2012.

Diante do exposto, a atual pesquisa ao estudar e analisar o nível de implementação dos princípios da governança no PSMV verificará se esse Programa possibilita uma boa governança para a sustentabilidade do desenvolvimento local e de forma integrada no estado do Ceará (Figura 7).

Figura 7 – Sistema Integrado do Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: Mayorga *et al.*, 2011.

O Quadro 5 faz uma comparação entre os princípios da governança para o desenvolvimento sustentável propostos pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV<sup>34</sup>. Esse quadro, em conjunto com a teoria até então publicada em revistas científicas e órgãos oficiais, embasará os indicadores que melhor representem a governança para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará e que passarão pelo crivo dos *experts* do

<sup>34</sup> Para conhecer todos os eixos temáticos, seus indicadores com seus respectivos critérios avaliados pelo Comitê Gestor ver Anexo A.

Painel de Especialistas, conforme a metodologia Delphi aplicada. Consta-se que no PSMV não são abordados critérios para o controle da corrupção.

Quadro 5 – Comparação entre os princípios da governança para o desenvolvimento sustentável propostos pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV.

<b>Princípio da Governança</b>	<b>Critério de avaliação do Programa Selo Município Verde (PSMV)</b>
<b>Voz e Responsabilização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promove a Educação Ambiental</li> <li>b) Certificados de professores capacitados em educação ambiental</li> <li>c) Certificados de gestores e técnicos municipais capacitados na área ambiental</li> <li>d) Programações, convites e fotografias de campanhas educativas por ano (datadas)</li> <li>e) Promove formas de organização da sociedade civil</li> <li>f) Programações, convites e fotografias de eventos realizados com apoio do município (oficinas, cursos, seminários, conferências, congressos, simpósios) por ano (datadas)</li> <li>g) Listas de frequências das Reuniões/encontros</li> <li>h) Lista ou Declaração nominal da Equipe técnica (gestão)</li> <li>i) Lista ou Declaração nominal da Equipe operacional</li> <li>j) Cadastro de grupos de catadores organizados</li> <li>k) Instrumento legal de constituição de associações e ou cooperativas</li> <li>l) Lista de técnicos agrícolas contratados pela prefeitura (nível médio)</li> </ul>
<b>Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Programa Municipal de Educação Ambiental</li> <li>b) Projetos ambientais desenvolvidos ou em desenvolvimento nas escolas, voltados para: resíduos sólidos, reflorestamento, agricultura orgânica, energia alternativa, recursos hídricos ou mudanças climáticas, saneamento básico</li> <li>c) Existência da Agenda 21 Local</li> <li>d) Contratos de locação, de aquisição e fotos de Equipamentos</li> <li>e) Contratos de locação ou de aquisição e fotos de veículo exclusivo para Coleta Seletiva</li> <li>f) Contratos de locação, ou de aquisição e fotos de galpão de triagem em operação</li> <li>g) Projetos sociais (educação, saúde, meio ambiente etc.) da administração municipal que contemplem a categoria de catadores</li> </ul>
<b>Eficácia Governamental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Planilha Orçamentária do Órgão Gestor de Meio Ambiente</li> <li>b) Lista de bens patrimoniais</li> <li>c) Lista de Controle dos Protocolos da Ouvidoria</li> <li>d) Relatórios de Monitoramento Ambiental emitidas pelo município</li> <li>e) Lista dos domicílios atendidos, com no mínimo 10% de domicílios pela coleta porta a porta</li> <li>f) Planilhas de vendas, notas fiscais, recibos e balanço mensal financeiro</li> <li>g) Planilha de controle da pesagem (toneladas/mês) ou outro documento que comprove o quantitativo</li> <li>h) Contratos, Termos, Parcerias Apoio da administração municipal (equipamentos, veículos, estrutura física) para promover a sustentabilidade econômica da atividade</li> <li>i) Orçamento municipal com detalhamento de recursos para a ATER</li> </ul>
<b>Qualidade Regulatória</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente</li> <li>b) Regimento Interno</li> <li>c) Deliberações emitidas pelo Conselho</li> <li>d) Cronograma da coleta sistemática</li> </ul>

<b>Princípio da Governança</b>	<b>Critério de avaliação do Programa Selo Município Verde (PSMV)</b>
<b>Estado de Direito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Lei da Política Municipal do Meio Ambiente</li> <li>b) Lei de criação do Órgão Gestor de Meio Ambiente</li> <li>c) Notificações de Fiscalização Ambientais emitidas pelo município</li> <li>d) Licenças Ambientais emitidas pelo Município</li> <li>e) Lei Municipal que regulamenta a Política de Educação Ambiental</li> <li>f) Lei Municipal de criação do setor responsável pela implementação da política de educação ambiental no município</li> <li>g) Lei Municipal de criação do Órgão gestor da Política de Resíduos sólidos</li> <li>h) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos</li> <li>i) Dispositivo Legal de coleta seletiva (lei, decreto, portaria)</li> <li>j) Plano de Coleta Seletiva</li> <li>k) Licença de operação</li> <li>l) Plano Municipal de Saneamento Básico, aprovado por Lei</li> <li>m) Projetos municipais de uso racional da água implantados</li> <li>n) Projetos boas práticas de convivência com o semiárido</li> <li>o) Lei de criação de Unidade de Conservação</li> <li>p) Plano de Manejo, Plano de Arborização Urbana Implantado e Plano de Produção de viveiro e banco de mudas ou projeto</li> </ul>
<b>Controle de Corrupção</b>	-

Fonte: Elaboração própria.

### 6.1 O Programa Selo Município Verde no Estado do Ceará: estudos empíricos

Diante da importância do Programa Selo Município Verde para o estado do Ceará (PSMV), várias são as pesquisas que consideram o PSMV como uma ferramenta de grande valia para a promoção do desenvolvimento sustentável local e integrado. Com isso, essa seção apresenta estudos que contribuíram para a realização da atual pesquisa.

Hempel (2007) considerou que crescer economicamente, mas com sustentabilidade ambiental, é o que se deseja para o Ceará e, para que isso ocorra, o modelo operacional de desenvolvimento ambientalmente sustentável baseado no princípio protetor-recebedor, utilizando como ferramentas o PSMV que identifica o protetor e o ICMS Ecológico que premia o município, era um instrumento importante a ser utilizado pelos administradores municipais deste Estado.

Cabral (2008) considerou que, por meio do programa de certificação do PSMV, é possível diagnosticar qual o compromisso do município frente às questões ambientais, bem como de que maneira se encontra o seu arranjo formal para enfrentar o desafio de possibilitar o desenvolvimento econômico em consonância com a qualidade ambiental requerida para este município. Além disso, ressaltou que o PSMV pode ser um caminho viável na construção de um modelo de desenvolvimentos sustentável para o estado do Ceará, uma vez que permite aos municípios a capacidade local de planejamento, identificando-se os “gargalos” ambientais ou a inadequação do uso dos recursos, bem como o estímulo à capacidade de mobilização de

recursos e iniciativas locais, permitindo, também, aos municípios redesenhar suas políticas no sentido de consolidar ações que possibilitem o desenvolvimento com a desejável qualidade ambiental.

Girão (2010) estudou o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) proposto pelo PSMV, analisando-o na perspectiva de sua aplicabilidade no ICMS socioambiental para o estado do Ceará, como instrumento de operacionalização do desenvolvimento sustentável, por meio da descrição dos indicadores e variáveis que formam o PSMV. Para tanto, foram realizadas simulações dos ISA junto aos 184 municípios cearenses dos anos base de 2008 e 2009 com a finalidade de reforçar que este índice pode ser recomendado como critério base para a repartição do ICMS Socioambiental, bem como para concessão do Selo Município Verde.

Moraes (2011) apontou avanços no tocante à gestão ambiental em municípios do Estado do Ceará após a implantação do Programa Selo Município Verde e, com base neste, sugeriu a criação de políticas públicas ambientais, por meio de instrumentos econômicos e instrumentos de comando e controle, que estimulassem a sustentabilidade ambiental no âmbito municipal. Como resultado da criação do PSMV, esse autor ressaltou o aumento do número de COMDEMAS, que passou de 39, em 2003, para 163, em 2010, consolidando o referido Programa como importante instrumento de incentivo para as políticas ambientais municipais.

Mayorga *et al.* (2011) constataram que o PSMV é realmente um instrumento de política de gestão ambiental e, apesar de que se tem discutido bastante que o PSMV é um programa de Estado e não de Governo, o que observaram em sua pesquisa foi que alguns municípios perderam suas certificações em 2009 e 2010, como no caso de Araripe, Tauá e Viçosa do Ceará e, diante disso, sugeriram que o Programa seja monitorado a cada 5 anos para avaliar a sua eficiência, eficácia e efetividade por meio de um pequeno questionário que deveria ser respondido pelos municípios independente ou não da sua participação.

Braga (2012) propôs verificar a contribuição das políticas públicas para a gestão ambiental dos municípios cearenses, utilizando como base de estudo o Programa Selo Município Verde do governo do estado do Ceará que tem como meta promover a proteção ambiental, apoiado na mobilização da comunidade e de órgãos públicos. Os resultados mostraram que o PSMV é uma ferramenta eficiente para Gestão Municipal Ambiental no Ceará.

Ao analisar a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Batista (2013) retratou que o PSMV fornece às municipalidades diretrizes para que os mesmos atinjam índices de

sustentabilidade adequados ao desenvolvimento sustentável, através de análise de variáveis como legislação ambiental, infraestrutura, biodiversidade, saúde e educação ambiental e, mesmo que os municípios da RMF, em maior parte, tenham participado de seminários ou até mesmo se inscrito no Programa, sua atuação ao longo do período equivalente de 2004 a 2011 não tem sido satisfatória, haja vista, que alguns nem mesmo foram certificados, o que demonstra um baixo compromisso com a questão.

Diante desses estudos, constata-se que nenhum foi voltado para a implementação dos princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial. A partir dessa condição, a atual pesquisa torna-se inédita. Assim, o próximo capítulo retratará a metodologia utilizada para analisar a governança para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará promovida ou não por esse Programa onze anos após a sua elaboração.



## 7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A atual pesquisa trata-se de um processo de investigação que ainda há pouco conhecimento acumulado sobre o tema – boa governança, assim, as técnicas utilizadas justificam-se por identificar e apontar as características qualitativas e quantitativas essenciais envolvidas na boa governança. Dessa forma, o presente trabalho é considerado exploratório por ter

como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. (...) Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Esse tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados (GIL, 1999:43).

Diante dessa característica, será possível, em longo prazo, alcançar um conhecimento aprofundado a respeito das possíveis alterações nas variáveis internas e externas sobre a boa governança das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará. O levantamento do comportamento de variáveis permitirá alcançar informações adicionais que, organizadas e esclarecidas, complementam estudos anteriores que trataram sobre o assunto de forma não conclusiva (ANDRADE; CONSENZA; ROSA, 2013).

Salienta-se que essa pesquisa também assume contornos de um estudo descritivo, na medida em que estuda as relações entre duas ou mais variáveis de um dado princípio sobre governança sem manipulá-los. A caracterização das relações entre as variáveis de cada um dos seis princípios de governança é feita utilizando-se o conhecimento sobre governança para o desenvolvimento sustentável descritos nos capítulos anteriores, além da aplicação de um questionário aos representantes municipais e avaliadores do Programa Selo Município Verde (PSMV) o qual permitiu validar o levantamento feito junto aos especialistas consultados.

Nesse contexto, a pesquisa aplicou o Método Delphi e, para a melhor tomada de decisão a ser apontada, utilizou o Método Multicritério de Apoio à Decisão (MMAD) – a Análise de Processos Hierárquicos (AHP) – que se constitui em forma de modelar os processos de decisão, onde entram em jogo: uma decisão a ser tomada, os eventos

desconhecidos que podem afetar os resultados, os possíveis cursos de ação e os próprios resultados que estes modelos podem refletir, de maneira suficientemente estável, o juízo de valores dos decisores (BOAS, 2005).

Com essas duas técnicas de análise, pode-se calcular o Índice de Avaliação da Boa Governança (IABG) para o Programa Selo Município Verde e verificar se, de acordo com os representantes municipais e avaliadores do Programa, esse confere uma boa governança para a sustentabilidade do desenvolvimento no território cearense.

A coleta e tratamento dos dados ocorreu ao longo de 4 (quatro) meses. O processo de análise se iniciou em novembro de 2013 e foi concluído em março de 2014.

Diante disso, esse capítulo é destinado a apresentar a área de estudo, a seleção dos indicadores e os procedimentos metodológicos para a construção do Índice de Avaliação da Boa Governança. Para calculá-lo, foram realizadas as seguintes etapas:

- a) Escolha de especialistas para a aplicação de questionários;
- b) Aplicação do Método Delphi;
- c) Aplicação da Análise de Processos Hierárquicos (AHP);
- d) Cálculo do Índice de Avaliação da Boa Governança

## **7.1 Apresentação da Área de Estudo**

Para avaliar a governança do desenvolvimento sob a ótica da sustentabilidade, requer que seja apresentada a atual situação cearense. Nesse intuito, nessa seção, são expostos os dados referentes ao estado do Ceará e tiveram como fonte de pesquisa o Anuário Estatístico do Estado do Ceará no ano de 2012.

No ano de 2010, a população do Estado alcançou o número de 8.452.381 habitantes com uma população urbana de 6.346.557 habitantes e a rural de 2.105.824 habitantes. Vale ressaltar que a distribuição por municípios não ocorre de maneira uniforme, existindo uma maior concentração na Região Metropolitana de Fortaleza.

Com relação aos dados ambientais, o Ceará detém, aproximadamente, 93% de seu território inserido na região do semiárido nordestino. Seu clima predominante é o tropical quente semiárido e possui três tipos preponderantes de solo: neossolos, com a maior ocorrência, 35,96%; os argissolos, com 24,67%; e os luvisolos, com 16,72% da área total do Estado. Esses solos possuem pouca profundidade, deficiências hídricas, pedregosidade e, principalmente, susceptibilidade à erosão. A caatinga é o tipo de vegetação predominante,

entretanto, outros tipos de vegetação são encontrados: matas úmidas, matas secas, mata ciliar com carnaúba, cerrado e complexo vegetacional da zona litorânea. Vale salientar que, em 2012, o Estado possuía setenta e oito unidades de preservação ou de conservação ambiental, dentre elas, destacam-se: Áreas de Preservação Ambiental, Reservas Particulares, Monumentos Naturais, Parques e Reservas Florestais, demonstrando um compromisso e uma preocupação com o meio ambiente.

Quando se faz referência ao relevo, o Estado do Ceará possui regiões de baixa, média e altas altitudes e, tratando-se da geologia, aproximadamente, 85% da área estadual é composta de rochas cristalinas.

O Estado é composto por onze bacias hidrográficas formadas pelos rios: Acaraú, Banabuiú, Coreaú, Jaguaribe, Parnaíba, Salgado, Cocó e Ceará.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010), o território cearense possui altos níveis de pobreza, refletindo em seu Índice de Desenvolvimento Humano que, em 2010, foi igual a 0,682, ocupando a 17ª posição na classificação brasileira.

Os indicadores de saúde mostraram que, em 2011, o Ceará registrou um total de 3.532 unidades de saúde (hospitais, centros e postos de saúde) ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS); 20.813 leitos e 56.741 profissionais de saúde ligados ao SUS. Segundo o CEARÁ (2013), as políticas públicas cearenses aplicadas na área de saúde permitiram que se registrasse, em 2010, uma taxa de mortalidade infantil de 13,1 por mil nascidos vivos, conseqüentemente, contribuiu para o aumento na expectativa de vida da população cearense que assumiu um valor de 72,4 anos, em 2010.

Na educação do Estado do Ceará, os indicadores revelam que a taxa de analfabetismo diminuiu 18,8% durante o período de 2000 e 2010. Mas, deve ser considerado que o Estado deve melhorar seu desempenho em busca de taxas menores, pois, combater o analfabetismo é indispensável para o exercício da cidadania. O Estado registrou no ano de 2011 um total de 203 bibliotecas públicas municipais, 96 museus e 70 teatros, que se constituem em fonte de acesso ao conhecimento e conseqüentemente à cultura para a população cearense (CEARÁ, 2013).

Os indicadores relacionados à infraestrutura são: energia, habitação, saneamento e coleta de lixo. Com relação ao consumo e ao número de consumidores de energia elétrica, em 2007, houve um aumento, respectivamente, de 12,33% e 7,08% se comparado ao ano de 2005. Vale salientar que o número de domicílios com energia elétrica passou de 65,76%, em 1991, para um percentual de 88,32%, em 2000, representando um maior acesso ao consumo

de energia elétrica e, conseqüentemente, uma melhoria na qualidade de vida da população cearense (CEARÁ, 2013).

A habitação do Estado do Ceará, em 2000, tinha uma média de 4,21 pessoas por domicílio particular permanente. Nesse aspecto, a qualidade de vida tem melhorado, pois os cearenses passaram a consumir mais bens duráveis e o Estado registrou um aumento de 73,24% no consumo de televisores; 157,32% no número de telefones residenciais e de 63,62% no número de automóveis no período de 1991 e 2000.

Em 2007, o Estado do Ceará atingiu a marca de 91,12% para a taxa urbana de abastecimento de água e, como consequência, melhora-se a qualidade de vida da população e também ajuda no combate a doenças de veiculação hídrica, assim como contribui para a queda da mortalidade infantil.

Em relação à taxa de cobertura urbana do esgotamento sanitário, o crescimento relativo foi de 45,28%, onde se tinha no ano de 2005 um percentual igual a 36,90% passando para 19,05% no ano de 2007, revelando uma piora para este indicador no período analisado. Constata-se, então, que a taxa de cobertura de esgotamento sanitário é baixa, necessitando de mais políticas de expansão da rede de coleta de esgotos no Estado no intuito de aumentar o percentual de cobertura, trazendo, desta forma, benefícios para a população nas áreas de saúde, saneamento e meio ambiente.

Por último, os indicadores econômicos cearenses mostraram que o padrão da propriedade rural é a de mini e pequena propriedade e que 29,52% da área rural é ocupada por estabelecimentos rurais com mais de 500 hectares evidenciando concentração da posse de terra.

A produção agrícola, em 2009, destacou-se com as seguintes culturas permanentes: banana, coco da baía, castanha de caju, mamão, maracujá e manga e, com relação às culturas temporárias, destacaram-se: cana-de-açúcar, mandioca, milho, feijão, melão, tomate, arroz, mamona e algodão herbáceo.

No efetivo de animais, no território cearense, destacam-se, principalmente, os rebanhos de bovinos, ovinos, suínos e caprinos, além dos galináceos. Outros produtos que merecem destaque na economia cearense foram: leite de vaca, ovos de galinha e mel de abelha. Vale salientar que, analisar a produção agropecuária entre os municípios, poderá fornecer dados para subsidiar a elaboração de políticas direcionadas a esse setor.

O setor industrial do estado do Ceará é composto, principalmente, por indústrias de transformação, com 82,04%, representaram o maior percentual na economia, destacando-se os setores de vestuário, calçados, artefatos, tecidos, couros e peles. Dentre os municípios

que concentraram o maior número de indústrias, está Fortaleza, seguido de Juazeiro do Norte, Maracanaú, Caucaia e Sobral. Verifica-se, então, uma concentração industrial nas grandes cidades cearenses e, ao analisar esses dados, pode-se tentar promover programas ou políticas que incentivem a instalação de indústrias no interior do Estado e, conseqüentemente, permitiria a fixação do homem em sua terra natal, evitando-se, com isso, o êxodo rural.

No ano de 2005, o comércio constituiu-se a principal atividade do setor de serviços cearense, tornando-se responsável pela maior parcela do Produto Interno Bruto do Estado. No ano de 2009, tinha-se um total de 86.822 empresas ligadas ao comércio no Estado, revelando um crescimento relativo de 7,86% em relação ao ano de 2005.

Admitindo-se que esse desenvolvimento esteja presente em cada município do Estado do Ceará, a área de estudo desta pesquisa abrangeu todos os municípios cearenses, pois, o PSMV – CE é um programa de Estado. Na próxima seção, serão apresentados os critérios adotados na seleção dos indicadores na tentativa de avaliar a governança para o desenvolvimento sustentável do Estado sob a ótica do Programa Selo Município Verde.

## **7.2 Seleção dos indicadores e origem dos dados**

Para a prospecção dos dados, a coleta das informações foi efetuada mediante consulta aos relatórios publicados pelo Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Também foi realizada uma revisão de literatura e informações divulgadas por entidades de pesquisa e agências governamentais brasileiras e mundiais.

Para escolher as variáveis e construir a Matriz de Indicadores para a Governança para o Desenvolvimento Sustentável, foram utilizadas três metodologias prospectivas: i) o Painel de Especialistas; ii) o Método Delphi; iii) a Análise de Processos Hierárquicos (AHP). Em função disso, foi construído o Índice de Avaliação da Governança (IAG) para cada princípio da boa governança e, em seguida, foi calculado o Índice de Avaliação para a Boa Governança (IABG), no qual foram capturadas as diferentes percepções sobre as causas e conseqüências da boa governança para o desenvolvimento sustentável no estado do Ceará a partir da experiência do Programa Selo Município Verde (PSMV).

Apesar da abordagem eminentemente qualitativa do Painel de Especialistas, do Método Delphi e da AHP, algumas técnicas estatísticas descritivas (média, moda, frequência relativa) também foram utilizadas para fazer o tratamento dos dados.

Assim, a pesquisa consistiu basicamente na sua aplicação empírica, ou seja, na seleção dos especialistas, preparação e aplicação de dois questionários: o primeiro (Apêndice A) foi aplicado aos *experts* que compuseram o Painel de Especialistas com a finalidade de capturar os indicadores mais apropriados para a boa governança das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável; e o segundo questionário (Apêndice B) foi destinado aos representantes legais dos 184 municípios cearenses por o Programa Selo Município Verde ser uma política de Estado; esse mesmo questionário, também, foi aplicado aos avaliadores do PSMV que compõem o Comitê Gestor do Programa. Em seguida, houve a análise dos resultados.

### 7.3 A Escolha dos Especialistas

Com a utilização da técnica “Painel de Especialistas”, foi possível selecionar os indicadores que deveriam ser contemplados na matriz de indicadores para a boa governança. Para recolher essas opiniões, foram enviados correios eletrônicos e/ou realizadas visitas às instituições dos especialistas que têm com base em suas experiências estudos na área de meio ambiente, sustentabilidade, governança e ciência política. Além disso, o critério de seleção para entrar no painel consistiu na exigência de ter desenvolvido estudos ou trabalhos multidisciplinares sobre esses temas.

Os especialistas selecionados foram funcionários das mais diversas áreas que se integram, ou não, na avaliação do Programa Selo Município Verde:

- a) **Integrantes do Comitê Gestor:** Associação Caatinga, Comissão de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), Instituto Brasileiro do meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Ministério Público do Estado do Ceará (MPE), Secretaria dos Recursos Hídricos do Ceará (SRH), Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (SEINFRA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), Universidade Regional do Cariri (URCA), Universidade Federal do Ceará (UFCE), Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE);
- b) **Especialistas no tema:** Banco Santander, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC), Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos

(FUNCEME), Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (AL – CE), Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará (IDECI) e Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (SDA).

Outra característica considerada na escolha dos entrevistados foi a composição de uma ampla representatividade institucional e regional. Ressalta-se que o método interdisciplinar adotado nas etapas dessa tese também foi fundamental para garantir a consistência científica sobre governança.

#### **7.4 O Método Delphi**

Para Oliveira; Costa; Wille (2008), a interatividade permitida pelo método Delphi foge de uma conjuntura hierárquica, pois formata as respostas e, em seguida, faz com que elas sejam partilhadas de uma maneira para adequar as respostas, pois tende a excluir aquelas consideradas excêntricas ou que estejam fora do contexto solicitado e, como consequência, há um aprendizado recíproco entre os especialistas que tem a preservação da identidade dos respondentes e, dessa maneira, faz com que a interatividade aconteça com maior espontaneidade.

Segundo Bugarim (2012), o método Delphi é uma técnica interativa e de previsão qualitativa, no qual especialistas opinam anonimamente, por meio de questionários sobre determinado tema que possuem conhecimento. Esse processo é realizado a fim de se obter um consenso dos participantes sobre determinada área de estudo, considerando que o julgamento de um grupo de pessoas especializadas, principalmente, quando estão de acordo, é melhor que a opinião de um só indivíduo.

Para Munaretto; Corrêa; Cunha (2013), a quantidade de especialistas envolvidos em um grupo Delphi tem efeito direto no potencial de ideias a serem consideradas na geração e na quantidade de informações com que o pesquisador pretende trabalhar, todavia, não existe um consenso na academia sobre a quantidade ideal de participantes em um grupo Delphi, porque essa quantidade depende do escopo e contexto da pesquisa e de fatores extrínsecos ao pesquisador, como, por exemplo, a disponibilidade de especialistas para participar.

O uso do método Delphi é recomendado quando (LISTONE e TUROFF, 1975 *apud* KUPFER e TIGRE, 2004):

- a) Não há técnica analítica que permita estruturar adequadamente o problema;
- b) O problema a ser analisado é excessivamente amplo ou complexo de modo que dificulta a uniformização dos especialistas a respeito do tema envolvido;
- c) Devido à complexidade do problema, o número de pessoas envolvidas é grande para permitir formas diretas de interação;
- d) Há restrições de tempo e recursos para uso de métodos mais estruturados;
- e) Há desacordos políticos ou ideológicos entre os envolvidos, de modo que impede um processo de comunicação eficiente;
- f) Há heterogeneidade entre os envolvidos de sorte que não se consegue evitar dominação por parte de alguns grupos sobre os demais.

Assim, o método Delphi pode ser aplicado, objetivando a definição de metas para uma determinada ação, para a identificação de variáveis-chave de um problema multivariável complexo, para previsões de acontecimentos futuros e para formulação de estratégias ou linhas de ação (SIMIONI *et al.*, 2007).

De acordo com Wright e Giovenazzo (2000); Cândido *et al.* (2007); Kayo e Securatto (2007); Oliveira; Costa; Wille (2008); Munaretto; Corrêa; Cunha (2013), as concordâncias de opiniões dos especialistas sobre um assunto ocorrem sobre quatro pilares fundamentais, que são:

- a) O anonimato dos participantes da pesquisa;
- b) A consulta aos especialistas para a coleta de dados;
- c) A aplicação de rodadas interativas e com *feedback*, de forma que os participantes possam rever suas opiniões e refletir sobre elas;
- d) A busca por consenso, oriunda da avaliação do ponto de vista levantado pelo grupo

Segundo Santos; Vidotto; Giublin (2005), esse método tem como principal característica a busca progressiva de consenso em área do conhecimento ainda não consolidada ou, ainda, em pesquisas em que o tema é complexo e, além disso, sua realização ocorre mediante sucessivos questionamentos ao grupo de especialistas, cujas respostas são cumulativamente analisadas com respeito à obtenção ou não de consenso. Para Grisi e Brito



(2003), essa técnica reúne ideias de especialistas, evitando a influência prévia das ideias de uns sobre os outros e também o constrangimento de eventuais mudanças futuras de opinião, buscando-se, assim, garantir o anonimato dos respondentes.

Cândido *et al.* (2007) descrevem que a grande vantagem deste método é permitir que pessoas que não se conhecem desenvolvam um projeto comum. Na prática, um estudo Delphi consiste na realização de uma série de questionários, correspondendo cada um a uma rodada; em cada rodada, o especialista responderá às questões formuladas, conforme orientação contida no próprio documento. O Quadro 6 apresenta as principais vantagens e desvantagens do método Delphi conforme suas características.

Quadro 6 – Características do Método Delphi, suas vantagens e desvantagens.

Característica	Vantagens	Desvantagens
Anonimato	Igualdade de expressão de ideias. O anonimato faz com que a interatividade aconteça com maior espontaneidade e que assuntos críticos ou polêmicos possam ser melhor discutidos e apresentados pelos participantes.	Ao responder um questionário sozinho, o respondente pode não se lembrar de tudo que pensa sobre o assunto ou pode não se ater a pontos sobre os quais ainda não refletiu.
Feedback	Redução de ruídos. Evita desvios no objetivo do estudo. Fixação no grupo das metas propostas. Possibilidade de revisão de opiniões pelos participantes.	Pode determinar o sucesso ou o insucesso do método. Risco de excluir da análise pontos de discordância.
Flexibilidade	No decorrer das discussões, os participantes recebem opiniões, comentários e argumentações dos outros especialistas, podendo, assim, rever suas posições diante do assunto pesquisado. As barreiras comunicacionais são superadas.	Dependendo de como serão apresentados os resultados e <i>feedbacks</i> , é possível que se criem consensos, forçados ou artificiais, em que os respondentes podem aceitar de forma passiva a opinião de outros especialistas e passar a defendê-las.
Uso de especialistas	São formados conceitos, julgamentos, apreciações e opiniões confiáveis a respeito do assunto.	Possibilidade de obter consenso de forma demasiado rápida.
Consenso	Sinergia de opinião entre os especialistas. Identificação do motivo de divergência de opinião.	Risco de criar um consenso artificial.
Interatividade	A interatividade foge de uma conjuntura hierárquica, pois formata as respostas e, em seguida, faz com que elas sejam partilhadas. Adequação das respostas, pois tende a excluir excentricidades que estejam fora do contexto solicitado. Aprendizado recíproco entre os respondentes.	Rodadas interativas realizadas em rede são apontadas como desvantagens por críticos ao método. Apesar de tornar o processo mais rápido e menos oneroso, o sincronismo possibilitado pela <i>internet</i> , contraria o benefício de obter respostas mais elaboradas.

Fonte: Oliveira; Costa; Wille (2008); Munaretto; Corrêa; Cunha (2013).

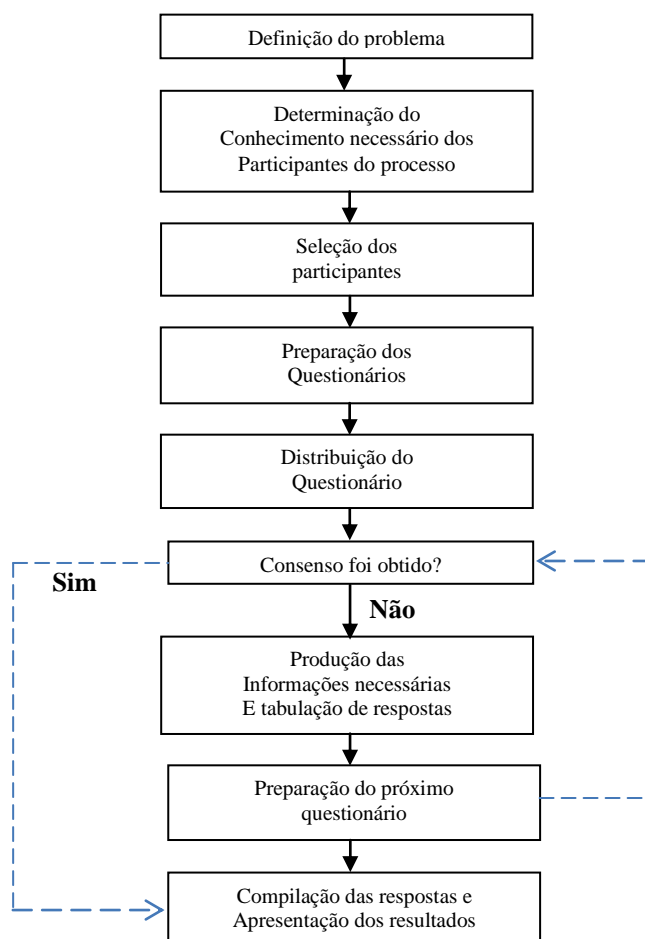
Na presente pesquisa, utilizou-se o Método *Policy Delphi* (Delphi de Políticas), que é um instrumento de apoio à tomada de decisões e definição de políticas e não para prospecção de futuro, fim mais comumente adotado em pesquisas acadêmicas, sendo identificado apenas como Método Delphi (GRISI; BRITTO, 2003).

De acordo com Wright e Giovinazzo (2000:55),

mais recentemente, o conceito tradicional do Delphi, em geral aplicado a tendências e eventos futuros, tem sido ampliado para incorporar a busca de idéias e estratégias para a proposição de políticas organizacionais mais gerais. Esta nova forma de Delphi não se caracteriza tão claramente como um instrumento de previsão, mas sim como uma técnica de apoio à decisão e à definição de políticas, e passou a ser conhecida como o *Policy Delphi* (Delphi de Políticas).

A Figura 8 retrata, na forma geral e esquemática, as etapas da pesquisa.

Figura 8 - Sequência do método Delphi aplicado à pesquisa.



Fonte: Santos; Vidotto; Giublin (2005).

No momento da aplicação dos questionários (Apêndice A), os especialistas atribuíram notas de 1 a 5 aos princípios e aos indicadores, conforme o seguinte critério:

- 1 – sem importância
- 2 – pouco importante
- 3 – importante
- 4 – muito importante
- 5 – extremamente importante

Os critérios acima serviram para identificar a opinião dos especialistas sobre quais indicadores de governança deveriam compor o sistema para avaliação dos princípios de governança nas políticas públicas e qual a sua importância relativa. Salienta-se que, ao final de cada princípio, foi disponibilizado um espaço para o especialista acrescentar outros indicadores que não foram considerados na elaboração da matriz, mas que seriam importantes de acordo com sua opinião.

### **7.5 A Análise de Processos Hierárquicos (AHP)**

Sabe-se que, ao longo de sua vida, o ser humano é levado a tomar decisões, defrontando-se, sempre, com situações que envolvem a escolha entre uma e/ou mais opções. Diante dessa situação, a tomada de decisão torna-se comum e, muitas vezes, é baseada na intuição, sentimento, experiência ou outro parâmetro subjetivo (JORDÃO e PEREIRA, 2006). Não diferente para as políticas, Saaty (1999) ressalta que os tomadores de decisão, em todos os níveis das organizações, usam múltiplos critérios para analisar a complexidade dos problemas que, por meio de possibilidades, tornam-se mais claras as suas vantagens e desvantagens, resultando, assim, em uma ferramenta vital na formação de estratégias combinadas e necessárias para uma competência efetiva por parte dos tomadores de decisão.

A Análise de Processos Hierárquicos (AHP) é um procedimento de tomada de decisão originalmente desenvolvido por Thomas Saaty e seu principal uso é para oferecer soluções para problemas de decisão em ambientes multivariados, em que existem várias alternativas para a obtenção dos objetivos ao comparar dados que estão sob diferentes critérios. A AHP estabelece pesos de decisão entre as alternativas, organizando objetivos, critérios e subcritérios em uma estrutura hierárquica (BERNASCONI; CHOIRAT; SERI, 2013).

Segundo Handfield *et al.* (2002), as vantagens da AHP para o usuário incluem sua dependência de julgamento gerencial dos dados que podem ser obtidos facilmente; a habilidade para conciliar suas percepções e diferenças (inconsistências) nos acordos gerenciais.

Para Saaty (1990), talvez a tarefa mais criativa na tomada de decisão seja escolher os fatores que são importantes a partir de uma meta global de critérios, subcritérios e alternativas em níveis sucessivos. Assim, para uma pessoa familiarizada com o assunto, pode haver alguma preocupação sobre o que incluir e onde incluí-lo, logo, ao construir hierarquias deve-se:

- a) Representar o problema o mais completamente possível, mas não tão intensamente quanto a perder sensibilidade à mudança nos elementos;
- b) Considerar o ambiente que envolve o problema;
- c) Identificar os problemas ou atributos que contribuem para a solução;
- d) Identificar os participantes relacionados com o problema.

Saaty (2008) retrata que, para tomar uma decisão de forma organizada para gerar prioridades que se precisa, é necessário decompor a decisão nas etapas seguintes.

- a) Definir o problema e determinar o tipo de conhecimento;
- b) Estruturar a hierarquia de decisão com o seu objetivo, em seguida, os objetivos de uma perspectiva ampla, através dos níveis intermediários (critérios) e reservar um nível inicial (que geralmente é um conjunto de alternativas);
- c) Construir um conjunto de matrizes de comparação de pares. Cada elemento em um nível superior é utilizado para comparar os elementos no nível imediatamente inferior com respeito a ele;
- d) Utilizar as prioridades obtidas a partir da comparação das prioridades no nível imediatamente abaixo. Fazer isso para cada elemento.

Segundo Alonso e Lamata (2006), a Análise de Processos Hierárquicos (AHP) envolve dados qualitativos ao utilizar uma matriz de decisão recíproca obtida por comparações par a par, no qual Saaty (2008) propõe que essa análise de processos

hierárquicos forneça uma maneira de quebrar o método global em uma hierarquia de subproblemas, que são mais fáceis de avaliar.

Conforme Handfield *et al.* (2002), a AHP, assim como qualquer ferramenta de decisão, não se destina a substituir o pensamento do tomador de decisão, no entanto, seu objetivo é organizar os pensamentos e torná-los mais apresentáveis para os outros e, sendo assim, a verdadeira força da AHP é que ela trata a decisão como um sistema e, dessa maneira, a racionalidade e os processos cognitivos limitados tornam-se quase impossíveis para o tomador de decisão considerar adequadamente todos os fatores envolvidos dentro de uma decisão de um tema complexo.

Para Alkahtani; Woodward; Al-Begain (2006), em geral, existem cinco passos básicos na utilização da AHP:

- a) A descrição de um problema de decisão complexa como uma hierarquia;
- b) O uso de comparações de pares para estimar o peso relativo (importância ou prioridade) dos vários elementos entre si. Isso fornece o que é chamado de pesos prioritários;
- c) O uso de comparações de pares para estimar o peso relativo (importância) dos vários elementos em cada nível da hierarquia. Isso atribui a pontuação de cada nível em cada elemento;
- d) A integração destes pesos, dos itens “b” e “c”, para desenvolver uma pontuação global de alternativas de decisão;
- e) Por último, ocorre a seleção da alternativa com pontuação máxima total.

Conforme visto na fundamentação teórica sobre governança, o Banco Mundial analisa a boa governança em princípios e, se tratados de forma integrada, possibilitam a obtenção de um diagnóstico das diferentes categorias hierárquicas da governança e seus indicadores. Diante disso e de acordo com Aragonés-Beltrán *et al.* (2013), as razões para a utilização de uma abordagem de análise de decisão com base na AHP são:

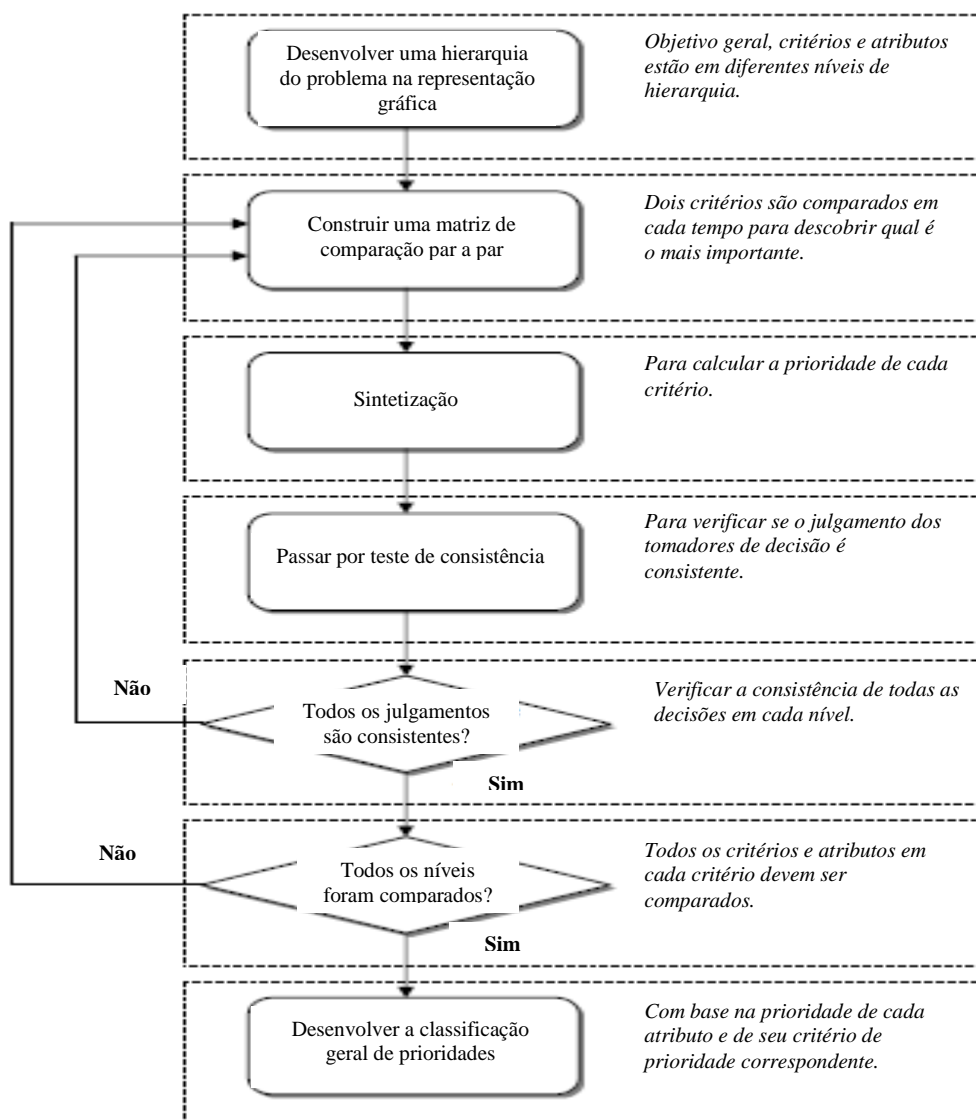
- a) Permitir que os tomadores de decisão, ao analisar problemas de decisão complexas, possam utilizar uma abordagem sistemática que quebra o principal problema em subproblemas mais simples e acessíveis;
- b) Existência de interdependências entre os grupos de elementos (critérios e fatores);

- c) A análise detalhada das interdependências e prioridades entre os elementos obriga o tomador de decisão a refletir cuidadosamente sobre sua abordagem no projeto prioritário e na tomada de decisão do problema em si, nos resultados que oferecem em um melhor conhecimento sobre o problema e em uma decisão mais confiável.

Para Bernasconi; Choirat; Seri (2013), a AHP utiliza uma escala de prioridades e pesos, que são obtidos a partir de avaliações dos tomadores de decisão de maneira em que cada item ao ser comparado com outro reflete no mesmo nível da hierarquia. Diante disso, a AHP tem gerado uma grande literatura e várias são as críticas a esse método, principalmente, quando relacionados aos seus aspectos técnicos e filosóficos. No lado mais filosófico, vários analistas de decisão argumentaram que a AHP carece de fundamentos normativos e é inconsistente com os axiomas da teoria da utilidade, que caracterizam o comportamento econômico racional. Além disso, as comparações da AHP são ambíguas, especialmente quando lidam com bens intangíveis, por causa da dificuldade para os seres humanos expressarem estimativas subjetivas sobre uma escala de razão.

Para Ho (2008), a AHP consiste em três principais operações, incluindo a construção de hierarquia, a análise de prioridade e a verificação e consistência das variáveis. Em primeiro lugar, os tomadores de decisão precisam “quebrar” os problemas complexos de múltiplos critérios em suas partes; em seguida, os componentes de atributos são organizados em vários níveis hierárquicos. Depois disso, os tomadores de decisão têm que comparar cada grupo no mesmo nível de uma forma par a par com base nas suas experiências e conhecimentos (Figura 9).

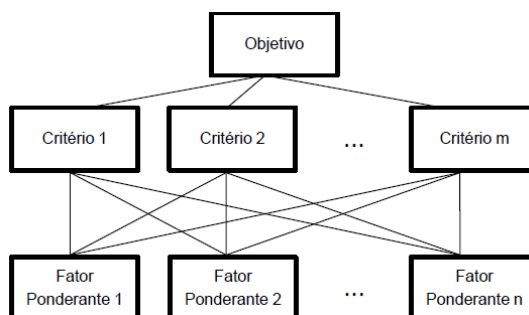
Figura 9 – O fluxograma da Análise de Processos Hierárquicos (AHP).



Fonte: Ho (2008).

Antes de abordar o modelo matemático, torna-se necessário expor a construção da estrutura hierárquica para a boa governança adotada na pesquisa (Figura 10).

Figura 10 – Modelo simples da Árvore Hierárquica.



Fonte: Pinese Jr. e Rodrigues (2012).

Onde:

**Objetivo** é considerado a Boa Governança;

**Critério<sub>i</sub>**; refere-se aos princípios da Boa Governança (Voz e Responsabilização; Estabilidade Política e Ausência de violência/terrorismo; Eficácia Governamental; Qualidade Regulatória; Estado de Direito; Controle da Corrupção);

**Fator preponderante<sub>i</sub>**; refere-se aos indicadores de cada princípio.

Com esse cenário, a Escala Numérica de Saaty foi utilizada ao realizar o julgamento par a par dos elementos de um nível da hierarquia, conforme se verifica no Quadro 7.

Quadro 7 – A escala básica de números absolutos de Saaty.

Intensidade de importância	Definição	Explicação
1	Igual importância de um elemento sobre o outro	Dois elementos contribuem igualmente para o objetivo.
2	Ligeiramente Fraco	
3	Importância moderada de um elemento sobre o outro	A experiência e o julgamento ligeiramente favorecem um elemento sobre outro.
4	Mais moderado	
5	Forte importância de um elemento sobre o outro	A experiência e o julgamento fortemente favorecem um elemento sobre o outro.
6	Mais forte	
7	Importância muito forte de um elemento sobre o outro	Um elemento é muito fortemente favorecido em detrimento de outro, demonstrando o seu domínio na prática.
8	Muito, muito forte	
9	Extrema importância de um elemento sobre o outro	A evidência favorecendo uma atividade sobre a outra é da mais alta ordem possível de afirmação.



Intensidade de importância	Definição	Explicação
Recíprocos	Se o elemento <sub>i</sub> tem um dos números diferentes de zero acima atribuído e, quando comparado com o elemento <sub>j</sub> , então j tem o valor recíproco quando comparado com i.	Uma suposição razoável.
1,1 – 1,9	Se as atividades são muito próximos.	Pode ser difícil atribuir o melhor valor, mas em contraste, quando comparado com outras atividades do tamanho de um pequeno número não seria muito perceptível, mas ainda assim eles podem indicar uma importância relativa das atividades.

Fonte: Saaty, 2008.

De acordo com Pinese Jr. e Rodrigues (2012), após a construção da hierarquia, devem ser avaliados sistematicamente seus elementos, comparando-os um ao outro, em pares e, ao fazer as comparações, utilizam-se julgamentos sobre o significado relativo ou a importância dos elementos. A AHP converte esses julgamentos em valores numéricos, que podem ser processados e comparados sobre toda a extensão do problema e, assim, um peso numérico, ou prioridade, é derivado para cada elemento da hierarquia, permitindo que elementos distintos e frequentemente incomensuráveis sejam comparados entre si. Ressalta-se que as comparações entre os atributos e os elementos são registradas em matrizes na forma de frações entre 1/9 e 9 e cada matriz é avaliada pelo seu autovalor para verificar a coerência dos julgamentos, gerando uma “razão de coerência” que será igual a 1 se todos os julgamentos forem coerentes entre si.

No método de comparação de pares, os critérios e os fatores são apresentados em pares de um ou mais especialistas, pois é necessário avaliar alternativas individuais, derivando pesos para os critérios, construindo a classificação geral dos fatores e identificando o melhor (*op cit.*).

Alonso e Lamata (2006) denotam os fatores por  $\{A_1, A_2, \dots, A_n\}$ , onde  $n$  é o número de fatores a serem comparados, os seus pesos atuais por  $\{w_1, w_2, \dots, w_n\}$ , e a matriz das relações de todos os pesos por,

$$W = \begin{bmatrix} w_i \\ w_j \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \frac{w_1}{w_1} & \frac{w_1}{w_2} & \dots & \frac{w_1}{w_n} \\ \frac{w_2}{w_1} & \frac{w_2}{w_2} & \dots & \frac{w_2}{w_n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \frac{w_n}{w_1} & \frac{w_n}{w_2} & \dots & \frac{w_n}{w_n} \end{bmatrix}$$

Marins; Souza; Barros (2009) relatam que a quantidade de julgamentos necessários para a construção de uma matriz de julgamentos genérica  $A$  é  $n(n-1)/2$ , onde  $n$  é o número de elementos pertencentes a esta matriz.

Para Alonso e Lamata (2006), a matriz de comparações de pares  $A = [a_{ij}]$  representa a intensidade da preferência dos especialistas entre os pares individuais de fatores ( $A_i$  versus  $A_j$ , para todo  $i, j = 1, 2, \dots, n$ ). Eles são geralmente escolhidos a partir da Escala Numérica de Saaty (1/9, 1/8, ..., 8, 9). São dados  $n$  fatores  $\{A_1, A_2, \dots, A_n\}$  e o tomador de decisão compara os pares de fatores com todos os pares possíveis, e uma nova matriz  $A$  é obtida, onde o elemento  $a_{ij}$  mostra a preferência de  $A_i$  obtido por comparação com  $A_j$ .

$$A = [a_{ij}] = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1j} & \dots & a_{1n} \\ \frac{1}{a_{12}} & 1 & \dots & a_{2j} & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ \frac{1}{a_{1j}} & \frac{1}{a_{2j}} & \dots & a_{ij} & \dots & a_{in} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ \frac{1}{a_{1n}} & \frac{1}{a_{2n}} & \dots & \frac{1}{a_{in}} & \dots & 1 \end{bmatrix}$$

Os elementos  $a_{ij}$  estimam as razões  $w_i/w_j$ , onde  $w$  é o vetor de pesos do elemento. Se uma matriz  $A$  é absolutamente consistente, percebe-se que  $A = W$  e, no caso ideal de consistência total, o principal autovalor ( $\lambda_{\max}$ ) é igual a  $n$ , ou seja, " $\lambda_{\max} = n$ ", as relações entre os pesos e os julgamentos serão dados por  $w_i / w_j = a_{ij}$  para  $i, j = 1, 2, \dots, n$ . Os pesos  $w_i$ , com  $i=1, 2, \dots, n$ , foram obtidos utilizando o método do autovetor e são positivos, normalizados e satisfazem a propriedade da reciprocidade (*op cit.*).

Para Pinese Jr. e Rodrigues (2012), após a construção de  $A = [a_{ij}]$ , realiza-se a normalização destes valores, onde a soma de cada linha da matriz encontrada é dividida pela ordem da matriz  $n$ , encontrando-se, portanto, o valor do peso de cada fator ponderante. A somatória destes resultados encontrados deve ser igual a 1.

O cálculo do  $\lambda_{\max}$  indica o valor máximo do autovalor  $\lambda$ , e é obtido por:

$$\lambda_{\max} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{[A_w]}{w_i}$$

Onde  $[A_w]$  é a matriz resultante do produto de comparação pareada pela matriz dos pesos ( $w_i$ ).

Uma situação diferente aparece quando a matriz não é totalmente consistente nem contraditória e, neste caso, Saaty (1990) definiu o Índice de Consistência (IC), como se segue:

$$IC = \frac{\lambda_{max} - n}{n - 1}$$

Após o cálculo dos pesos de cada fator, é necessária a avaliação de sua aceitabilidade ou Razão de Consistência (RC) que, de acordo com Saaty (1990), deve apresentar valor menor que 0,10, ou seja, o resultado desta razão deve ser menor que 10%. O cálculo da Razão de Consistência é obtido por:

$$RC = \frac{IC}{IR}$$

O IR (Índice Randômico ou Índice Aleatório) é um valor experimental que depende de n. A Tabela 1 mostra os valores de IR. Se RC é inferior a um valor limite, então a matriz pode ser considerada como tendo uma consistência aceitável, e as prioridades derivadas provenientes da matriz de comparação são significativas. São propostos os seguintes valores limites: 0,05, 0,08 e 0,1 para n = 3, n = 4 e n ≥ 5, respectivamente (SAATY, 1990). Se RC excede o valor limite, então, a análise deve ser revista (ARAGONÉS-BELTRÁN *et al.*, 2006).

Tabela 1 – Valores de IR segundo Saaty.

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
IR	0	0	0,52	0,89	1,11	1,25	1,35	1,40	1,45	1,49	1,52	1,54	1,56	1,58	1,59

Fonte: Saaty, 1990.

Salienta-se que, conforme Saaty (1990), os pesos atribuídos pelo tomador de decisão não necessitam ser precisos, e sim, um valor estimado, pois se sabe que, pela teoria de autovalores, que um especialista pode fazer pequenos erros no julgamento, causando uma pequena perturbação em torno de um autovalor simples, conseqüentemente, o autovalor principal pode não ser mais consistente, porém pode ainda ser recíproco.

## 7.6 O Cálculo do Índice de Avaliação da Boa Governança (IABG)

Após a formação da matriz de indicadores de governança para o desenvolvimento Sustentável, por meio do método Delphi, e cálculos dos pesos para os princípios da boa governança, por meio da Análise de Processos Hierárquicos, o próximo passo foi elaborar um questionário (Apêndice B) voltado especificamente para o Programa Selo Município Verde na intenção de verificar se tais indicadores avaliariam a governança dessa política pública voltada para a sustentabilidade do desenvolvimento no estado do Ceará.

Para cada indicador foi elaborada uma pergunta, cujas respostas com seus escores foram assim determinados (Tabela 2):

Tabela 2 – Valores dos escores atribuídos a cada resposta relacionada ao indicador da pesquisa.

Resposta	Escore <sup>35</sup>	Condição do indicador na política pública
NÃO	0	Não implementado
EM PARTE	1	Parcialmente implementado
SIM	2	Amplamente implementado

Fonte: Autora da pesquisa.

Após encontrar os pesos dos indicadores e dos pesos dos princípios da boa governança, o próximo passo foi calcular o Índice de Avaliação da Governança (IAG) a partir da seguinte fórmula, conforme Singh *et al.* (2009):

$$IAG_p = \frac{\sum_{i=1}^N w_i y_{ip}^t}{\sum_{i=1}^N w_i}$$

Onde:

$IAG_p$  representa o Índice de Avaliação da Governança para o  $p$ -ésimo princípio;

$w_i$  é o peso atribuído ao  $i$ -ésimo indicador do  $p$ -ésimo princípio;

$y_{ip}^t = \frac{x_{ip}^t - \min(x_i^t)}{\text{Range}(x_i^t)}$  representa a ponderação do  $i$ -ésimo indicador de cada  $p$ -ésimo princípio no tempo  $t$ ;

$x_{ip}^t$  é o valor do  $i$ -ésimo indicador de cada  $p$ -ésimo princípio no tempo  $t$ ;

<sup>35</sup> Esses escores foram atribuídos para todas as respostas aos indicadores positivamente relacionados com a governança com exceção dos indicadores “Existência de conflitos políticos ao implementar o PSMV” e “Existência de pressões políticas na execução do PSMV” (Quadro 7) que se relacionam negativamente, logo, as respostas com os escores deste indicador foram: NÃO = 2; EM PARTE = 1 e SIM = 0.

N representa o número de princípios de governança (N = 1, 2, ..., 6).

Após descobrir os índices  $IAG_p$ , foi calculado o Índice de Avaliação da Boa Governança (IABG), que obedeceu a mesma fórmula anteriormente explicada, ou seja

$$IABG = \frac{\sum_{i=1}^N W_i Y_{ip}^t}{\sum_{i=1}^N W_i}$$

Onde:

$W_i$  representa o peso atribuído ao  $p$ -ésimo princípio;

$Y_{ip}^t = \frac{X_p^t - \min(X_p^t)}{\text{Range}(X_p^t)}$  representa a ponderação de cada  $p$ -ésimo princípio no tempo  $t$ ;

$X_p^t$  é o valor do Índice de Avaliação da Governança do  $p$ -ésimo princípio no tempo  $t$ ;

Os valores dos índices de governança estão no intervalo de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, melhor será a avaliação da governança. Sendo assim, após a construção dos índices, a governança foi classificada da seguinte forma (Tabela 3):

Tabela 3 – Classificação da Boa Governança, segundo a pesquisa.

Índice	Classificação
0,0  --- 0,5	Má Governança
0,5  --- 0,8	Governança Regular
0,8  --- 1,0	Boa Governança

Fonte: Autora da pesquisa.

A pesquisa adotou essa classificação por se compreender que, se o Índice de Avaliação da Boa Governança (IABG) alcançou um valor de até menos 50% nos valores de indicadores/princípios, não podem representar uma boa governança e, como consequência, a governança pode ser classificada como má governança. Se o IABG obtiver um valor entre 50% e menos de 80%, considerou-se uma governança regular por atender a mais de 50% e menos de 80% das atribuições dos indicadores que formaram o índice. Por último, considerou-se uma boa governança quando os valores alcançados pelos indicadores/princípios forem iguais ou maiores que 80%.

## **8 OS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA E A SUA APLICAÇÃO NO PROGRAMA SELO MUNICÍPIO VERDE**

Sabe-se que a utilização de indicadores para avaliar a governança para o desenvolvimento sustentável pode ser apontada para identificar onde, por quem e para quem a governança acontece e, sendo assim, designará, também, os processos pelos quais as normas serão definidas, os processos através dos quais as pessoas tomarão decisões sobre a aplicação das normas e os meios e a dinâmica de contestação e regulação de exercícios, que mostrará o poder da governança (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012).

Com esse pensamento, este capítulo será destinado a apresentar os resultados da pesquisa. Primeiramente, será explanada a matriz de indicadores de governança para o desenvolvimento sustentável obtida por meio da aplicação dos questionários aos especialistas (Apêndice A). Em seguida, serão expostos os resultados para cada princípio da Boa Governança que foram alcançados após a aplicação dos questionários (Apêndice B) aos representantes municipais<sup>36</sup> e aos avaliadores do Programa Selo Município Verde<sup>37</sup>.

Vale ressaltar que a análise dos princípios da governança nas políticas públicas para o desenvolvimento sustentável foi realizada com uma avaliação a partir do PSMV por acreditar que esse programa implantado no estado do Ceará possibilita a prática da boa governança para o desenvolvimento sustentável.

### **8.1 Matriz de Indicadores de Governança para avaliação das Políticas Públicas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável**

Nessa primeira fase da pesquisa, os especialistas identificaram, após duas rodadas conforme o Método Delphi, cinquenta e quatro indicadores que poderiam explicar a boa governança nas políticas públicas. Dessa maneira, após a análise dos questionários (Apêndice A), os indicadores selecionados foram (Quadro 8):

---

<sup>36</sup> O Programa Selo Município Verde é um programa de Estado, logo, o questionário foi direcionado aos 184 municípios cearenses. Porém, apenas 85 municípios atenderam a pesquisa.

<sup>37</sup> O Comitê Gestor do Programa Selo Município Verde é composto pelos seguintes órgãos: CONPAM, SEINFRA, SRH, OAB, IBAMA, IFCE, UFCE, UECE, URCA, BNB, MPE, APRECE, SETUR, SESA, CAGECE, SEBRAE, Associação Caatinga e SEMACE. No entanto, a pesquisa obteve o retorno de apenas seis instituições.

Quadro 8 – Indicadores de Governança para avaliação das Políticas Públicas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável.

Indicadores de Governança para avaliação das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável		Influência
1º Princípio: Voz e Responsabilização	I <sub>1</sub> : Qualificação da equipe gestora	+
	I <sub>2</sub> : Forma de cadastramento da equipe gestora	+
	I <sub>3</sub> : Divulgação das reuniões/encontros	+
	I <sub>4</sub> : Responsabilidade e compromisso da equipe gestora	+
	I <sub>5</sub> : Transparência da equipe gestora	+
	I <sub>6</sub> : Poder de decisão da equipe gestora	+
	I <sub>7</sub> : Tempo de decisão da equipe gestora	+
	I <sub>8</sub> : Participação popular na tomada de decisão	+
	I <sub>9</sub> : Integração com outras políticas públicas	+
	I <sub>10</sub> : Reconhecimento da importância das políticas públicas na instituição	+
	I <sub>11</sub> : Capacitação da equipe gestora	+
	I <sub>12</sub> : Formas de conscientização da população quanto aos objetivos de uma política pública	+
	I <sub>13</sub> : Divulgação dos resultados da avaliação de uma política pública	+
	I <sub>14</sub> : Cumprimento dos objetivos das políticas públicas	+
	I <sub>15</sub> : Proteção/valorização dos direitos humanos pelas políticas públicas	+
	2º Princípio: Estabilidade Política e Ausência de violência/terrorismo	I <sub>16</sub> : Conhecimento da equipe gestora com as políticas públicas
I <sub>17</sub> : Compromisso da equipe gestora com as políticas públicas		+
I <sub>18</sub> : Política Pública promove a articulação governamental		+
I <sub>19</sub> : Existência de conflitos políticos ao implementar as políticas públicas		-
I <sub>20</sub> : Política Pública estimula o envolvimento da população		+
I <sub>21</sub> : Continuidade das políticas públicas		+
I <sub>22</sub> : Execução de um planejamento estratégico voltado para a Política Pública		+
I <sub>23</sub> : Identificação dos problemas/violência ambiental, econômico, institucional e social		+
3º Princípio: Eficácia Governamental	I <sub>24</sub> : Competência dos funcionários que trabalham com as políticas públicas	+
	I <sub>25</sub> : Motivação dos funcionários que trabalham com as políticas públicas	+
	I <sub>26</sub> : Qualificação/Capacitação dos funcionários que trabalham com as políticas públicas	+
	I <sub>27</sub> : Dedicção dos funcionários que trabalham com as políticas públicas	+
	I <sub>28</sub> : Rotatividade dos funcionários que trabalham com as políticas públicas	+
	I <sub>29</sub> : Suficiência de pessoas que trabalham com as políticas públicas	+
	I <sub>30</sub> : Existência de infraestrutura física para o desempenho dos serviços públicos	+
	I <sub>31</sub> : Tempestividade dos recursos financeiros para o desempenho dos serviços públicos	+
	I <sub>32</sub> : Suficiência dos recursos financeiros para o desempenho dos serviços públicos	+
	I <sub>33</sub> : Aplicação eficiente dos recursos financeiros para o desempenho dos serviços públicos	+
	I <sub>34</sub> : Independência das pressões políticas para o desempenho dos serviços públicos	+
	I <sub>35</sub> : Credibilidade das políticas públicas para o desempenho dos serviços públicos	+
	I <sub>36</sub> : Avaliação e monitoramento das políticas públicas	+
4º Princípio: Qualidade Regulatória	I <sub>37</sub> : Cumprimento da lei para exercer os serviços públicos	+
	I <sub>38</sub> : Existência de planejamento estratégico para garantir a qualidade regulatória	+
	I <sub>39</sub> : Existência de um cronograma para garantir a qualidade regulatória	+
	I <sub>40</sub> : Cumprimento do cronograma para garantir a qualidade regulatória	+
	I <sub>41</sub> : Existência de representação política para garantir a qualidade regulatória	+
5º Princípio: Estado de Direito	I <sub>42</sub> : Legitimidade da representação política para garantir a qualidade regulatória	+
	I <sub>43</sub> : Justiça social promovida pela política pública	+
	I <sub>44</sub> : Confiabilidade na política pública	+
	I <sub>45</sub> : Imparcialidade da política pública	+
	I <sub>46</sub> : Equidade legal da política pública	+
	I <sub>47</sub> : Legitimidade da política pública	+
	I <sub>48</sub> : Legalidade ao implementar da política pública	+
	I <sub>49</sub> : Amparo legal para a implementação da política pública	+
6º Princípio: Controle da Corrupção	I <sub>50</sub> : Presença de instrumentos capazes de identificar a existência de corrupção	+
	I <sub>51</sub> : Penalização das pessoas que praticam ganhos particulares	+
	I <sub>52</sub> : Presença de mecanismos de controle de corrupção para a aplicação dos recursos financeiros	+
	I <sub>53</sub> : Respeito às manifestações políticas voltadas para o controle da corrupção	+
	I <sub>54</sub> : Existência de pressões políticas na execução das políticas públicas	-

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Na atual pesquisa, após a construção do Painel de Especialistas, da aplicação do Modelo Delphi e da Análise de Processos Hierárquicos (AHP), foram obtidos os seguintes resultados (Tabela 4 e Tabela 5):

Tabela 4 – Pesos atribuídos aos Princípios da Boa Governança após a aplicação da AHP.

Princípios da Boa Governança	Pesos
Voz e Responsabilização	0,1249
Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo	0,0775
Eficácia Governamental	0,1832
Qualidade Regulatória	0,2365
Estado de Direito	0,2683
Controle da Corrupção	0,1096

Fonte: Resultados da pesquisa, 2014.

Tabela 5 – Valores do Índice de Consistência e Razão de Consistência atribuídos aos Princípios da Boa Governança após a aplicação da AHP.

Princípios de Governança	Índice de Consistência (IC)	Razão de Consistência (RC)
Voz e Responsabilização	0,0093	0,0058
Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo	0,0000	0,0000
Eficácia Governamental	0,0991	0,0627
Qualidade Regulatória	0,0020	0,0018
Estado de Direito	0,0000	0,0000
Controle da Corrupção	0,1071	0,0964

Fonte: Resultados da pesquisa, 2014.

Verifica-se, então, que, se forem considerados os pesos atribuídos a cada comparação par a par, houve consistência na relação em todos os critérios, com valores de RC sempre inferiores a 10%. Com essa consistência aplicada aos indicadores e princípios selecionados, a pesquisa formulou e aplicou o questionário final (Apêndice B) que foi direcionado exclusivamente aos representantes municipais e aos avaliadores do Programa Selo Município Verde. As próximas seções abordarão os resultados alcançados.

## 8.2 O Princípio da Voz e Responsabilização

Para Kissler e Heidemann (2006), o debate político-desenvolvimentista sobre governança pode referir-se às políticas de desenvolvimento, que se orientam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais, tais como, gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público e que são considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades. Acrescenta-se a esses elementos a competência e a capacitação para exercer o governo de forma democrática e participativa. Diante desses parâmetros, o Banco Mundial atesta até que ponto os cidadãos de uma localidade são capazes de participar da escolha do



seu governo, bem como da liberdade de expressão, da liberdade de associação e dos meios de comunicação livres (WORLD BANK INSTITUTE, 2008).

Os indicadores representantes para o Princípio da Voz e Responsabilização foram assim representados conforme se verifica na Tabela 6.

Tabela 6 – Nível de Implementação dos indicadores do Princípio da Voz e Responsabilização no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados.

INDICADOR	NÃO	EM PARTE	SIM
	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)
I <sub>1</sub> : Qualificação da equipe gestora para implementar o PSMV	5,08	30,51	<b>64,41</b>
I <sub>2</sub> : Forma de cadastramento da equipe gestora	5,08	38,98	<b>55,93</b>
I <sub>3</sub> : Divulgação das reuniões/encontros	22,03	23,73	<b>54,24</b>
I <sub>4</sub> : Responsabilidade e Compromisso da equipe gestora	3,39	18,64	<b>77,97</b>
I <sub>5</sub> : Transparência da equipe gestora	15,25	20,34	<b>64,41</b>
I <sub>6</sub> : Poder de decisão da equipe gestora	0,00	13,56	<b>86,44</b>
I <sub>7</sub> : Tempo de decisão da equipe gestora	6,78	40,68	<b>52,54</b>
I <sub>8</sub> : Participação popular na tomada de decisão	15,25	<b>55,93</b>	28,81
I <sub>9</sub> : Integração do PSMV com outras políticas	8,47	47,46	44,07
I <sub>10</sub> : Reconhecimento da importância do PSMV na instituição	6,78	27,12	<b>66,10</b>
I <sub>11</sub> : Capacitação da equipe gestora para implementar o PSMV	13,56	37,29	49,15
I <sub>12</sub> : Formas de conscientização da população quanto aos objetivos do PSMV	11,86	33,90	<b>54,24</b>
I <sub>13</sub> : Divulgação dos resultados da avaliação do PSMV	18,64	38,98	42,37
I <sub>14</sub> : Cumprimento dos objetivos do PSMV	6,78	<b>64,41</b>	28,81
I <sub>15</sub> : Proteção/valorização dos direitos humanos pelo PSMV	1,69	<b>50,85</b>	47,46

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Ao analisar a Tabela 6, verifica-se que todos os indicadores que abordam o Princípio da Voz e Responsabilização são implementados no Programa Selo Município Verde (PSMV). Os indicadores I<sub>1</sub> a I<sub>7</sub>, I<sub>10</sub> e I<sub>12</sub> foram classificados como amplamente postos em prática pela maioria dos avaliadores, enquanto que os indicadores I<sub>8</sub>, I<sub>14</sub> e I<sub>15</sub> foram classificados como parcialmente efetivados nesse programa de estado. Com esse cenário, constata-se que o PSMV adota, seja de forma ampla ou parcialmente, indicadores voltados para atender o Princípio da Voz e Responsabilização da governança para o Desenvolvimento Sustentável.

Percebe-se, também, que nos indicadores “Participação popular na tomada de decisão” (28,81%) e “Formas de conscientização da população quanto aos objetivos do PSMV” (54,24%) existe uma contradição ao serem implementados no PSMV, pois, mesmo

que a população tenha acesso às formas de conscientização quanto aos objetivos do programa, a mesma, segundo os envolvidos na pesquisa, participa apenas parcialmente no momento da tomada de decisão. Com esse cenário, pode-se afetar negativamente a justificativa para a criação e implementação do PSMV, que se destaca como um canal para a efetiva participação da sociedade nas definições de suas necessidades e no estabelecimento de suas prioridades. Na tentativa de mudar esse quadro, sugere-se um maior engajamento e fortalecimento dos COMDEMAS, que tem como um dos principais objetivos promover reuniões de mobilização da população e de projetos que promovam a educação ambiental. Assim, para Azevedo e Anastasia (2002), a natureza da relação entre Estado e Sociedade afeta, concomitantemente, os graus e as formas de governança do Estado e de governabilidade da sociedade, interessando, pois, explorar questões relativas aos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos.

Os resultados mostraram uma boa avaliação para a implementação do indicador “Poder de decisão da equipe gestora do PSMV” (86,44%). Atenta-se para esse fato porque a governança em múltiplos arranjos com a participação dos diversos atores sociais na elaboração, desenvolvimento e implementação das políticas públicas não diminui a importância do Estado, mas qualifica-o com o papel de direcionador estratégico, indutor e fomentador essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores (BRASIL, 2010).

Ainda segundo a Tabela 6, observa-se que 77,97% dos envolvidos na pesquisa consideraram que a equipe gestora tem “Responsabilidade e compromisso da equipe gestora” para executar o PSMV. Segundo Merry (2011), a responsabilidade e o compromisso de um país não deve apenas procurar cumprir, mas, também, monitorar e relatar o sucesso de seus esforços, principalmente, na execução que pode influenciar no afastamento do papel de uma autoridade, conseqüentemente, impondo críticas. Esse indicador pode, possivelmente, transferir a responsabilidade da governança de quem está no poder para aqueles que são governados, podendo prejudicar a autonomia, a confiança e a vontade de cooperar entre certos grupos sociais e, sendo assim, podem fazer parte de uma nova forma de governança, que enfatiza a responsabilização, em que os atores sociais são induzidos a assumir a responsabilidade por suas ações.

Acrescenta-se a essa nova forma de governança, as características retratadas por Azevedo e Anastasia (2002) que a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas; da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; e,

por outro lado, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas.

Em relação aos indicadores “Reconhecimento da importância do PSMV na instituição” (66,10%) e “Transparência da equipe da gestora” (64,41%), constata-se que, também, estão implementados no PSMV para se alcançar o princípio da Voz e Responsabilização da governança para o desenvolvimento sustentável além de demonstrar a valorização das políticas públicas para exercer a governabilidade e que deve existir transparência das ações governamentais, pois, a governança, conforme Weiss (2000), é mais do que eleições multipartidárias, é democracia, é responsabilidade por decisões e por políticas públicas, é devolução de recursos, é participação significativa de cidadãos no debate, na escolha e na tomada de decisão de políticas públicas que melhor representem as necessidades de uma população.

A maioria dos entrevistados reconhece que a qualificação da equipe gestora desempenha papel essencial na implementação do PSMV, já que 64,41% adotaram amplamente esse indicador. Dessa maneira, considerando-se que, de acordo com Crantschaninov; Matheus; Silva (2011), para alcançar uma boa governança, é fundamental que os gestores tenham qualificação, sejam articulados com a sociedade civil, conhecedores dos problemas locais, e que seu governo seja transparente, pois, somente assim, a forma de governança pode ser completa e estável. Nesse sentido, o PSMV necessita de avanços, haja vista que, para 64,41% dos entrevistados, o “Cumprimento dos objetivos do PSMV” são implementados apenas em parte. Ao analisar os eixos temáticos, indicadores e critérios de avaliação do PSMV (Anexo A), verifica-se que, apesar da evolução nos critérios de abastecimento de água, esgotamento sanitário, implementação da política em educação ambiental, política municipal do meio ambiente e plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, é importante ressaltar que ainda existe uma grande parte da população, principalmente, a população rural, a ser beneficiada<sup>38</sup>. Sugere-se, então, que o PSMV promova de forma efetiva a integração com outras políticas públicas com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável local e integrado.

Weiss (2000) relata que a boa governança deve abraçar a proteção universal dos direitos humanos, processos judiciais eficazes, imparciais e rápidos, órgãos públicos transparentes e participação efetiva dos cidadãos. No atual trabalho, o PSMV protege e/ou

---

<sup>38</sup> Para maiores informações sobre a evolução dos referidos indicadores, ver os relatórios dinâmicos disponíveis no portal dos Objetivos do Milênio <http://www.portalodm.com.br/> e o perfil dos municípios brasileiros disponível no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) <http://www.ibge.gov.br/munic2011/index.php?uf=23&nome=&x=69&y=14>.

valoriza os direitos humanos apenas parcialmente, pois, apenas 47,46% dos envolvidos na pesquisa reconheceram que a “Proteção/Valorização dos direitos humanos” encontra-se implementada pelo programa.

Com esse cenário, a pesquisa possibilitou identificar os pontos que não estão permitindo que o PSMV exerça o princípio da Voz e Responsabilização para alcançar a governança para o desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, exigindo dos tomadores de decisão medidas mais eficientes, pois a governança pode ser compreendida, em comum acordo com Kemp; Parto; Gibson (2005), como a busca por um Estado mais eficaz e com uma gestão participativa que poderia ser útil para demonstrar ao governo as reais necessidades da sociedade, via posicionamento de seus membros e, dessa forma, a transparência e participação do público são as principais características na tomada de decisão para a sustentabilidade.

### **8.3 O Princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo**

Borges (2003) descreve que disputas entre os povos sempre existiram e as consequências do uso da força são sentidas pelo meio ambiente, porém, no século XX, com o desenvolvimento de instrumentos cada vez mais eficazes na tentativa de destruição do inimigo, iniciou-se uma nova fase nos conflitos armados e o poder de destruição aumentou consideravelmente, aprofundando também a efetiva ou potencial destruição dos recursos naturais.

Com esse pensamento, essa seção inicia com dois princípios elaborados na Declaração do Rio de Janeiro, em 1992:

**Princípio 24:** A guerra é, por definição, prejudicial ao desenvolvimento sustentável. Os Estados irão, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados e irão cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

**Princípio 25:** A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

Percebe-se a preocupação com movimentos bélicos e o quanto são prejudiciais ao meio ambiente e, conseqüentemente, à governança para o desenvolvimento sustentável. Com essa preocupação, essa seção analisa o nível de implementação dos indicadores do princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo para avaliar a governança das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Uma política pública ou programa de governo deve ser um instrumento de melhoria da qualidade de vida e, em hipótese alguma, deve ameaçar a estabilidade política ou provocar reações violentas na população. Além disso, para alcançar a governança em seu sentido mais amplo, é necessário identificar os problemas e/ou a violência nas esferas do desenvolvimento sustentável. De um modo geral, o PSMV apresenta características que o qualificam para uma boa governança neste princípio (Tabela 7).

Tabela 7 – Nível de implementação dos indicadores do Princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados.

INDICADOR	NÃO	EM PARTE	SIM
	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)
I <sub>16</sub> : Conhecimento da equipe gestora com o PSMV	15,25	32,20	<b>52,54</b>
I <sub>17</sub> : Compromisso da equipe gestora com o PSMV	11,86	35,59	<b>52,54</b>
I <sub>18</sub> : PSMV promove a articulação governamental	44,07	23,73	32,20
I <sub>19</sub> : Existência de conflitos políticos ao implementar o PSMV	5,08	22,03	<b>72,88</b>
I <sub>20</sub> : PSMV estimula o envolvimento da população	8,47	30,51	<b>61,02</b>
I <sub>21</sub> : Continuidade do PSMV	10,17	33,90	<b>55,93</b>
I <sub>22</sub> : Execução de um planejamento estratégico voltado para o PSMV	10,17	30,51	<b>59,32</b>
I <sub>23</sub> : Identificação dos problemas/violência ambiental, econômico, institucional e social	5,08	30,51	<b>64,41</b>

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Com a Tabela 7, observa-se que 64,41% dos entrevistados apontaram que o PSMV implementa esse indicador (I<sub>23</sub>). Esse diagnóstico torna-se fundamental para identificar e analisar as fortalezas, as oportunidades, os fracassos e as ameaças de uma sociedade e, a partir dessa análise, sejam elaboradas e postas em prática políticas públicas voltadas para as necessidades locais com a finalidade de amenizar problemas ambientais, econômicos e sociais causados, por exemplo, pela degradação ambiental/desertificação e pelos baixos níveis de tecnologia utilizados na exploração dos recursos naturais, conseqüentemente, provocando sérios novos problemas e/ou agravando os já existentes.

A referida tabela mostra, ainda, que a maioria dos entrevistados considera que os indicadores selecionados para esse princípio de governança é amplamente implementado no PSMV com exceção do indicador “PSMV promove a articulação governamental (I<sub>18</sub>)”, revelando que 44,07% dos entrevistados não consideraram que o PSMV promova a

articulação governamental, exigindo, então, investimentos nesse âmbito, pois a governança prioriza atividades holísticas para a sua prática.

Com a Tabela 7, verifica-se que, para 72,88% dos entrevistados, existem conflitos políticos ao implementar o PSMV, possivelmente, deve existir prevalência de interesses pessoais, políticos e/ou partidários e divergências políticas nas esferas estadual e municipal ao realizar as ações estratégicas para cumprir os objetivos do PSMV. Vale salientar que a não observância desse indicador pode desestabilizar um governo e aumentar a presença de violência/terrorismo, como consequência, afetar a governança. Sugere-se que, ao elaborar e por em prática uma política pública, os governos federal, estadual e municipal trabalhem em harmonia com a população na tentativa de identificar os problemas da região, estabelecer prioridades na aplicação de recursos e realizar com frequência reuniões/encontros para prestar contas do orçamento, tornando-o participativo, ou seja, fazendo com que as decisões orçamentárias municipais priorizem o debate público e a decisão popular sobre o destino de parte dos recursos investidos em obras e serviços. Com isso, provavelmente, diminuiriam os conflitos políticos.

No princípio da estabilidade política e ausência de violência/terrorismo, 61,02% dos envolvidos na pesquisa consideraram que o PSMV estimula o envolvimento da população e, assim como o primeiro princípio – Voz e Responsabilização, percebe-se que, possivelmente, ocorre a valorização da sociedade civil quanto à elaboração e implementação do PSMV. De acordo com Azevedo e Anastasia (2002), a percepção da participação popular pode conferir maior legitimidade às ações legislativas, assim sendo, pode atribuir maior centralidade à questão social e incentivar a mobilização dos cidadãos nos esforços de superação das condições adversas da vida, que penalizam contingentes significativos da população. Esse envolvimento da população também foi amplamente debatido na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), na qual a governança deve compreender e estimular a participação e controle social nas fases de discussão, deliberação e implementação das políticas públicas.

Ressalta-se que, segundo Guimarães e Fontoura (2012), durante a Conferência Rio+20, as instituições internacionais, os Estados-Nação e os atores da sociedade civil voltaram-se para o debate em torno da necessidade de encontrar respostas para os atuais desafios impostos pelas mudanças ambientais globais de forma a evitar os impactos dessas transformações, garantindo, assim, o desenvolvimento sustentável, dada a relevância que o tema requer (garantia futura dos recursos naturais existentes e perpetuação da espécie humana), Estados, atores públicos, atores privados, organismos internacionais e sociedade

civil organizada devem defender modelos de governança ambiental global de forma a contribuir em áreas onde exige maior cooperação entre os governos.

59,32% dos entrevistados acreditam que o PSMV executa um planejamento estratégico, que promove a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo e, como consequência, a boa governança. Segundo Rezende (2009), o planejamento estratégico é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações; é elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, cidadãos, gestores locais e demais interessados e, um Estado; é formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais, visando produzir resultados em uma localidade e gerar qualidade de vida adequada aos cidadãos; é um projeto global que considera as múltiplas temáticas de uma localidade; é uma forma participativa e contínua de pensar em uma localidade no presente e no futuro; é uma forma sistemática de gerir as mudanças e de criar um melhor futuro possível para a cidade; é um processo criativo com base em uma atuação integrada em longo prazo, que estabelece um sistema contínuo de tomada de decisão que comporta riscos, identifica cursos de ações específicas, formula indicadores de resultado e envolve os agentes sociais e econômicos locais em todo o processo.

Sabe-se que a boa governança e o alcance do desenvolvimento sustentável segundo o Banco Mundial, podem ser considerados como a prática dos seis princípios de governança, nos quais estão incorporados os indicadores que, para implantá-los, é necessário a atenção de diferentes *stakeholders*. Sendo assim, o planejamento estratégico pode contribuir para a realização da análise de risco e oportunidades dessas partes interessadas que, segundo Portella; Lima; Pieniz (2011), o planejamento estratégico com o uso de ferramentas e metodologias da governança pode proporcionar o crescimento e o desenvolvimento de uma localidade, favorecendo e valorizando os *stakeholders*, cumprindo os objetivos das políticas públicas e possibilitando o controle fundamental para nortear os processos decisórios.

Depreende-se, então, que o planejamento estratégico torna-se bastante útil para se alcançar e garantir a efetividade dos propósitos das políticas públicas e, sobretudo, da boa governança. Conforme Santos (2011), é extremamente necessário para o planejamento estratégico dispor de uma agenda bem estruturada no que diz respeito à criação de uma nova ordem política regional que, possivelmente, amenizará os conflitos políticos, que possam afetar a estabilidade política e a ausência da violência/terrorismo e, como decorrência, prejudicar a implantação da boa governança para o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, para não gerar incertezas e críticas ao princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, é necessário que seja dada atenção aos problemas de viabilidade política, priorizando fatores como a legitimidade governamental, o papel dos grupos de pressão e, principalmente, objetivando promover a boa governança e a fortalecer a sociedade civil (BORGES, 2003).

Por fim, vale salientar que, de acordo com Dutra (2013), a governança é um paradigma substancial, que consiste no direito que o cidadão tem de participar das decisões políticas do Estado, porém, se ocorrer a instabilidade governamental, pode gerar práticas que enfraquecem as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça, consequentemente, comprometendo o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito da sociedade. Diante disso, ao analisar os princípios da boa governança no Programa Selo Município Verde, constatou-se que o mesmo pode promover a Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, porém, nos aspectos existência de conflitos políticos para implantar o Programa e promoção da articulação governamental devem obter melhoras significativas.

#### **8.4 O Princípio da Eficácia Governamental**

Para Araújo (2010), a governança constitui um conceito novo que revela a capacidade de conduzir os processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, integrando instrumentos e mecanismos de gestão, que possibilitem harmonizar as relações econômicas e sociais, privilegiando o fortalecimento das ações governamentais, por meio da eficácia e efetividade dos resultados esperados e da transparência dos processos. Além disso, a governança pode pressupor os ajustes necessários para a sustentabilidade das ações públicas, o aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos adotados e a garantia de eficiência dos resultados esperados.

Bernstein e Cashore (2012) relatam que, atualmente, o governo começa a reconhecer a complexidade da Eficácia Governamental, mas tem dificuldade em lidar com isso, pois a eficácia é alcançada se as normas fortalecem leis e/ou incentivam os Estados a assinar tratados de direito, sendo assim, vários canais da eficácia podem ser sinérgicos ou podem se sobrepor, permitindo o aparecimento de diferentes implicações para a eficácia: a primeira pode aumentar a coerência e as sinergias entre os mecanismos de governança; e a segunda implicação pode mostrar a complexidade e a dificuldade de interação entre governança e soberania, ou seja, as formas de avaliar a eficácia podem não ter uma relação de



mão única para a sua implementação, mas pode envolver diferentes outros atores relacionados em um governo, prejudicando, dessa forma, a eficácia governamental.

Nessa perspectiva, constata-se que, para alcançar a Eficácia Governamental, a maioria dos pesquisados apontou a competência (74,58%), a motivação (67,80%) e a dedicação (62,71%) como indicadores amplamente implementados no PSMV e que, possivelmente, promovem a qualidade dos serviços públicos ao efetivar esse programa de Estado (Tabela 8).

Segundo Carneiro (2004), a governança voltada para a eficácia governamental refere-se às condições do aparato administrativo, tais como profissionalização, fortalecimento dos instrumentos gerenciais e melhoria do desempenho, ou seja, a partir da noção de responsabilização, a efetivação dos princípios democráticos reside na soberania popular e controle dos governantes pelos governados, colocando a questão da responsabilização como um fator primordial dos governos democráticos.

Para alcançar esse propósito, o Banco Mundial estabelece o princípio da Eficácia Governamental, que captura percepções da qualidade dos serviços públicos e do grau de sua independência das pressões políticas, da qualidade da formulação e implementação de políticas, bem como da credibilidade do compromisso do governo com tais políticas públicas. Depreende-se que todos os indicadores do Princípio Eficácia Governamental são implementados no PSMV. A maioria dos entrevistados considerou que os indicadores I<sub>24</sub>, I<sub>25</sub>, I<sub>27</sub>, I<sub>28</sub>, I<sub>33</sub>, I<sub>35</sub> a I<sub>37</sub> são postos em prática nesse programa de Estado. Para o indicador I<sub>29</sub>, 54,24% dos pesquisados declararam que não existe suficiência de pessoas para trabalhar no PSMV. Nesse contexto, a pesquisa identificou os níveis de implementação dos indicadores para o princípio da Eficácia Governamental.

Tabela 8 – Nível de implementação dos indicadores do Princípio da Eficácia Governamental no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados.

INDICADOR	NÃO	EM PARTE	SIM
	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)
I <sub>24</sub> : Competência das pessoas que trabalham com o PSMV	1,69	23,73	<b>74,58</b>
I <sub>25</sub> : Motivação das pessoas que trabalham com o PSMV	1,69	30,51	<b>67,80</b>
I <sub>26</sub> : Qualificação/Capacitação das pessoas que trabalham com o PSMV	10,17	44,07	45,76
I <sub>27</sub> : Dedicação das pessoas que trabalham com o PSMV	3,39	33,90	<b>62,71</b>
I <sub>28</sub> : Rotatividade das pessoas que trabalham com o PSMV	13,56	23,73	<b>62,71</b>
I <sub>29</sub> : Suficiência de pessoas que trabalham com o PSMV	54,24	27,12	18,64

INDICADOR	NÃO	EM PARTE	SIM
	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)
I <sub>30</sub> : Existência de infraestrutura física (salas, computadores, veículos etc.) destinada ao PSMV favorece a qualidade dos serviços públicos	25,42	32,20	42,37
I <sub>31</sub> : Tempestividade dos recursos financeiros destinados ao PSMV	<b>74,58</b>	22,03	3,39
I <sub>32</sub> : Suficiência dos recursos financeiros destinados ao PSMV	27,12	49,15	23,73
I <sub>33</sub> : Aplicação eficiente dos recursos financeiros destinados ao PSMV	10,17	22,03	<b>67,80</b>
I <sub>34</sub> : Independência das pressões políticas na implementação do PSMV	22,03	45,76	32,20
I <sub>35</sub> : Credibilidade do PSMV favorece a qualidade dos serviços públicos	0,00	10,17	<b>89,83</b>
I <sub>36</sub> : Avaliação e monitoramento do PSMV	0,00	10,17	<b>89,83</b>
I <sub>37</sub> : Cumprimento do PSMV favorece a qualidade dos serviços públicos	1,69	16,95	<b>81,36</b>

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

No indicador I<sub>31</sub> “Tempestividade dos recursos financeiros”, 74,58% dos envolvidos na pesquisa acreditam que os recursos financeiros destinados à realização dos objetivos do PSMV não chegam a tempo oportuno para alcançar os propósitos desse Programa, prejudicando possivelmente a qualidade dos serviços públicos e expondo a instituição à desestabilidade e à ineficácia governamental.

Mendonça e Machado Filho (2004) relatam que a alocação eficiente dos recursos financeiros possibilita a eficiência da gestão e, também, a oportunidade de captação de novos recursos para financiamento de projetos sociais, econômicos e ambientais. Segundo Carneiro (2004), a eficácia das instituições, independente de seu poder de mobilização para angariar recursos, depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos e com a criação de mecanismos institucionais adequados para o exercício da responsabilidade.

A pesquisa adotou como uma influência positiva o indicador “rotatividade dos recursos humanos” por proporcionar o surgimento de novas ideias oriundas dos novos recursos humanos contratados, relacionando, assim, a um melhor desempenho do aparelho estatal. Porém, com um percentual de 62,71% dos envolvidos na pesquisa, esse indicador foi apontado como sendo prejudicial à qualidade dos serviços por refletir na continuidade do serviço público que pode ser prejudicada às mudanças nos recursos humanos provocando, conseqüentemente, uma queda na qualidade dos serviços públicos prestados.

De acordo com Rezende e Ultramarini (2007), as questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm constantemente desafiado os representantes governamentais, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local e, sendo assim, equilibrar os diferentes interesses, que

se apresentam em cada uma dessas temáticas e garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública demanda competência e efetividade dos seus gestores e servidores que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão na busca de promover um maior cumprimento das políticas públicas com uma maior credibilidade, avaliação e monitoramento das mesmas. Nesse contexto, os indicadores  $I_{35}$ ,  $I_{36}$  e  $I_{37}$  foram bem avaliados: a) para 89,83% dos envolvidos na pesquisa, o PSMV tem credibilidade para contribuir para a qualidade dos serviços públicos ( $I_{35}$ ); b) 89,83% dos pesquisados consideram que a avaliação e o monitoramento do PSMV favorecem na qualidade dos serviços públicos ( $I_{36}$ ); c) 81,36% dos entrevistados avaliaram que o cumprimento do PSMV pode contribuir, também, na qualidade dos serviços públicos ( $I_{37}$ ). Nota-se que o PSMV busca proporcionar uma maior eficácia governamental por meio desses aspectos.

Porém, o conceito de governança não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas, pois se o conceito de governabilidade remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade, envolvendo, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002).

Constata-se aqui que os princípios devem ser analisados de forma sistêmica e comete-se um erro ao analisá-los separadamente. O tema da responsabilização relaciona-se, portanto, com a construção de um novo padrão de governabilidade, que envolve a reconstrução do Estado e a consolidação da democracia. Uma nova governabilidade dependerá do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, da sua capacidade de governança e, também, da recuperação das bases de legitimidade e da eficácia da ação governamental para a sociedade (BERNSTEIN e CASHORE, 2012).

## **8.5 O Princípio da Qualidade Regulatória**

Para o Banco Mundial, a qualidade regulatória como princípio da boa governança refere-se às percepções da capacidade de governo de formular e implementar políticas públicas sólidas que permitam e promovam o desenvolvimento de um país. No que se refere

ao Programa Selo Município Verde, os entrevistados apontaram os níveis de implementação dos seguintes indicadores para a avaliação da boa governança de uma política pública voltada para o desenvolvimento sustentável (Tabela 9).

Tabela 9 – Nível de implementação dos indicadores do Princípio da Qualidade Regulatória no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados.

INDICADOR	NÃO	EM PARTE	SIM
	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)
I <sub>38</sub> : Existência de um planejamento estratégico	13,56	33,90	<b>52,54</b>
I <sub>39</sub> : Existência de um cronograma	11,86	40,68	47,46
I <sub>40</sub> : Cumprimento do cronograma	6,78	42,37	<b>50,85</b>
I <sub>41</sub> : Existência de representação política	42,37	37,29	20,34
I <sub>42</sub> : Legitimidade da representação política	10,17	<b>55,93</b>	33,90

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

No princípio de governança avaliado, a existência de um planejamento estratégico e o cumprimento de um cronograma voltado para a implantação de uma política pública foram considerados amplamente postos em prática no PSMV na opinião da maioria dos avaliados.

Depreende-se, também, que a existência de um planejamento estratégico visa substituir o pensamento estático da administração pública pela ideia dinâmica do gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalho participativas e transparentes (PFEIFFER, 2000). Acrescenta-se que, segundo Rezende (2009), um objetivo das políticas públicas é a prática de um planejamento estratégico que visa: corrigir distorções administrativas; facilitar a gestão local; alterar condições indesejáveis para a comunidade local; remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas.

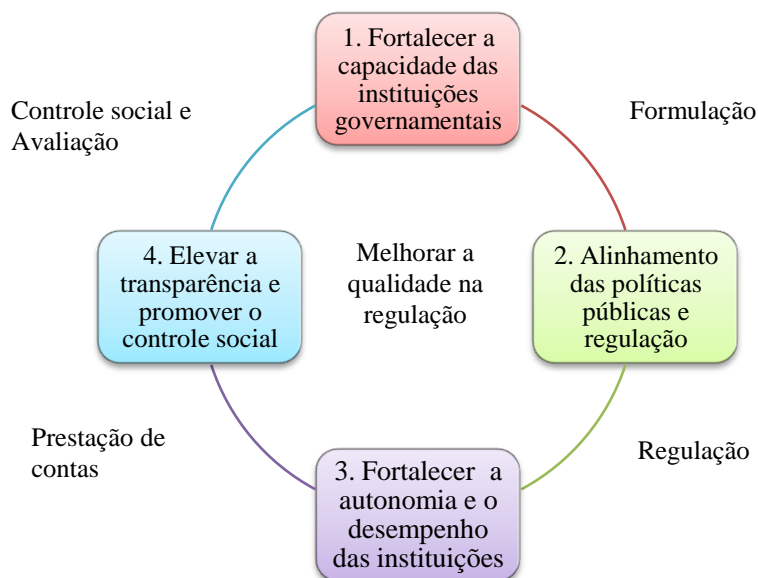
Observa-se, então, que o planejamento estratégico requer tarefas organizadas, envolvimento dos *stakeholders*, soluções criativas e, principalmente, um cronograma a ser executado, monitorado e planejado. Assim, Rezende e Ultramari (2007) destacam que um planejamento estratégico não pode enfatizar somente os componentes mercantis ou a competitividade entre localidades, e muito menos, a busca desenfreada pelos investimentos nos mercados internacionalizados, e sim, devem levar em conta as questões sociais e debater

democraticamente a sustentabilidade, contemplando as demandas socioambientais, legitimadas por políticas públicas equilibradas e com consenso ampliado.

Sendo assim, no âmbito do PSMV, o planejamento estratégico vem contribuindo para alcançar seus objetivos específicos, dessa maneira, definindo dentro de suas atividades estratégicas o elo entre o desenvolvimento municipal e a gestão racional do meio ambiente. Além disso, o planejamento estratégico possibilita que os objetivos do PSMV sejam periodicamente revistos, ajustados e efetivados, conforme o cenário no qual a administração local se encontra.

Observa-se que, na essência do PSMV, podem-se encontrar elementos (capacitação, cumprimento de um cronograma, participação social, transparência, planejamento estratégico, avaliação e monitoramento etc.), que promovem a qualidade regulatória das políticas públicas. Segundo Proença (2013), a qualidade regulatória da governança contribui para uma melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições, que participam do processo regulatório, dos mecanismos de prestação de contas e da participação e monitoramento por parte da sociedade civil (Figura 11).

Figura 11 – Estrutura conceitual da Governança Regulatória.



**Fonte:** Proença (2013).

Verifica-se que o princípio da Qualidade Regulatória traz à tona o conceito de governança pública, constatando-se que a mesma implica no alcance da eficácia governamental, na qualidade regulatória e culmina na estabilidade política e ausência de Violência/Terrorismo.

## 8.6 O Princípio do Estado de Direito

Segundo o Banco Mundial, a boa governança permite aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente, para tanto, determinou o princípio Estado de Direito, que objetiva capturar as percepções sobre o grau em que os atores sociais têm confiança e respeitam as regras da sociedade e a qualidade da execução dos contratos, dos direitos de propriedade, do poder de polícia e dos tribunais.

Ao realizar a pesquisa, os níveis de implementação dos indicadores que melhor representaram esse princípio estão elencados na Tabela 10. Observa-se que, embora com intensidade diferente, todos os indicadores são implementados no PSMV para alcançar um verdadeiro Estado de Direito, possibilitando ajudar a promover não só a inclusão e a justiça social, mas, também, a necessária cidadania e a governança participativa. Para isso, segundo o Programa Cidades Sustentáveis (2013), devem existir as seguintes ferramentas à disposição dos gestores: transparência, conselhos, orçamento participativo e um comitê de governança.

Tabela 10 – Nível de implementação dos indicadores do Princípio do Estado de Direito no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados.

INDICADOR	NÃO	EM PARTE	SIM
	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)
I <sub>43</sub> : Justiça social promovida pelo PSMV	13,56	40,68	45,76
I <sub>44</sub> : Confiabilidade no PSMV	5,08	38,98	<b>55,93</b>
I <sub>45</sub> : Imparcialidade do PSMV	5,08	33,90	<b>61,02</b>
I <sub>46</sub> : Equidade legal do PSMV	5,08	38,98	<b>55,93</b>
I <sub>47</sub> : Legitimidade do PSMV	6,78	27,12	<b>66,10</b>
I <sub>48</sub> : Legalidade ao implementar PSMV	1,69	28,81	<b>69,49</b>
I <sub>49</sub> : Amparo legal para a implementação do PSMV	1,69	25,42	<b>72,88</b>

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Para a maioria dos entrevistados, existe confiança, imparcialidade, equidade legal, legitimidade, legalidade e amparo legal ao implementar o PSMV, porém, somente 45,76% dos envolvidos na pesquisa consideraram que o PSMV promove justiça social. Com esse cenário, para proporcionar uma sociedade com políticas públicas que promovam a justiça social, uma maior equidade nas leis e que despertem uma maior confiabilidade por parte da população às políticas públicas, Frey (2010) descreve que o Estado deve promover uma abordagem democrática-participativa no governo com o objetivo de estimular as organizações

da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão em favor de um maior envolvimento da população, de um lado, e de uma maior justiça social, de outro.

Com esse princípio, pode-se, também, conferir que o Estado Democrático de Direito busca, segundo Rocha (2013), estabelecer uma nova forma de interação entre o Estado e a Sociedade e a garantia da participação desta sociedade, que é complexa, descentrada e, principalmente, plural; é condição estatal legítima, sobretudo, em razão da tensão inerente à democracia, entre igualdade e liberdade. Assim, a boa governança depende de norma jurídica que se refere a um conjunto de regras aplicadas de forma justa, eficiente e previsível por instituições independentes e livres de pressões políticas e que tenha interação com os *stakeholders*.

De acordo com Diarra e Marchand (2011), um conjunto de normas sociais que compõe o Estado de Direito, a anticorrupção e a prestação de contas deve ser elaborado e implementado para alcançar a governança e, neste contexto, a conformidade e a receptividade com as políticas públicas são elementos substanciais da boa governança, pois o cumprimento da lei está relacionado ao respeito e à execução do sistema jurídico e, como resultado, pode ser tratado como uma parte indivisível do Estado de Direito, no qual este não pode ter sentido sem cumprimento. Para esses autores, o crescente foco no cumprimento das leis é importante para aumentar o sucesso e fortalecimento das regras do Estado de Direito que, por sua vez, irá promover a boa governança e, assim, permitir que a sociedade alcance o desenvolvimento sustentável.

Por fim, percebe-se que nesse princípio da boa governança subentende-se a importância da informação para tornar legítima, imparcial e confiável as políticas públicas no momento de elaboração e implementação das mesmas e, em conjunto com os demais princípios, a governança pode ser entendida e compreendida como sendo uma interação completa entre governos, instituições, entidades governamentais, cidadãos e suas associações e, também, a interação com o setor privado.

Nesse contexto, verifica-se que o PSMV acata as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81), que tem por objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Art. 2º). Outro embasamento legal para o PSMV é o Artigo 225 da Carta Magna Brasileira que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras

gerações”. Com esse amparo legal, contata-se que o PSMV incide princípios ideológicos e tem uma estrutura normativa, ou seja, é legítimo e legal, dessa maneira, tem condições técnicas para promover a equidade legal, confiança e, também, justiça social. Contudo, para implementá-lo de forma efetiva e atender a todos os princípios da boa governança é fundamental o pleno envolvimento de todos os atores sociais.

## 8.7 O Princípio do Controle da Corrupção

Cruz e Marques (2011) salientam que a falta de qualidade na governança pode trazer problemas, como, por exemplo, baixo nível de transparência, alto potencial para a corrupção, a impunidades, falta de penalização das pessoas envolvidas na corrupção, falta de equidade legal e pressões políticas existentes na execução das políticas públicas.

Para Cole (2007), a corrupção afeta negativamente o investimento estrangeiro e nacional, os padrões comerciais, a ajuda externa e, talvez, mais notavelmente, o crescimento econômico, demonstrando que a corrupção reduz o rigor das regulamentações ambientais e sugere, também, que a degradação ambiental tende a aumentar com o nível de corrupção.

Com esse pensamento e apesar da pesquisa não ter constatado, conforme especificado no Quadro 5, nenhum critério de avaliação do Programa Selo Município Verde voltado para o Princípio Controle da Corrupção, segundo os entrevistados, os indicadores desse princípio são postos em prática no referido Programa e seus níveis de implementação estão apresentados na Tabela 11.

Tabela 11 – Nível de implementação dos indicadores do Princípio de Controle da Corrupção no Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados.

INDICADOR	NÃO	EM PARTE	SIM
	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)	Frequência Relativa (%)
I <sub>50</sub> : Presença de instrumentos capazes de identificar a existência de corrupção	42,11	31,58	26,32
I <sub>51</sub> : Penalização das pessoas que praticam ganhos particulares	47,37	36,84	15,79
I <sub>52</sub> : Presença de mecanismos de controle da corrupção para a aplicação dos recursos financeiros	15,79	40,35	43,86
I <sub>53</sub> : Respeito às manifestações políticas voltadas para o controle da corrupção	12,28	42,11	45,61
I <sub>54</sub> : Existência de pressões políticas na execução do PSMV	26,32	38,60	35,09

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.



Dentre todos os indicadores envolvidos no presente trabalho, estes foram os que alcançaram os menores percentuais nos níveis de implementação no PSMV, segundo os participantes na pesquisa.

Ao capturar as percepções dos entrevistados em que o poder público é exercido para ganhos particulares, constatando-se, assim, a corrupção, os valores apresentados na Tabela 11 demonstram que o PSMV fornece instrumentos e mecanismos de controle que identifiquem a existência de corrupção ou não, apontando formas que possam ser utilizadas para a penalização dos corruptos.

Para combater e/ou eliminar a corrupção, PNUD (2004b) propõe a descentralização do poder na intenção de aumentar a transparência e a responsabilização e, como consequência, diminuir ou até mesmo eliminar a corrupção, pois, segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano do ano de 2013, a descentralização tende a aumentar a transparência, diminuir o absenteísmo entre os funcionários, que prestam serviços públicos, melhorando a qualidade dos mesmos e promovendo a eficácia governamental, pois o sucesso na governança depende em grande parte do ambiente político local e, principalmente, de canais abertos para os cidadãos participarem dos processos de tomada de decisão por meio de estruturas democráticas formais ou por meio da mobilização e/ou ação coletiva.

Ressalta-se que, a relação entre participação, responsabilização, eficácia, controle da corrupção e transparência é um dos principais pilares para alcançar a boa governança. Acrescenta-se a esses tópicos o acesso à informação que, também, culmina com o fortalecimento da transparência e da boa governança e, de acordo com Delforge (2011), as necessidades de uma nova maneira de governar vão além dos serviços que a administração pública pode oferecer e é fundamental pensar numa nova estrutura governamental e também em um novo modo de oferecer serviços e essa nova maneira de governar é conhecida como boa governança.

Diante do exposto, mover-se para o caminho do desenvolvimento sustentável exige que a mudança de comportamento humano enfrente, segundo PNUD (2004a), os grandes problemas ambientais (a perda da biodiversidade, degradação, mudanças climáticas, poluição etc.), os problemas sociais (pobreza, degradação humana, desigualdade social, injustiça social etc.), os problemas econômicos (inflação, desemprego, perda produtividade etc.) e os problemas institucionais (corrupção, falta de legitimidade e legalidade, ausência de governança, impunidade etc.).

Para tanto, deve-se propor à sociedade novos meios de responsabilização que, conforme Diarra e Marchand (2011), podem auxiliar os sistemas de governança a se tornarem

mais eficazes, uma vez que descreve a forma disponível para moldar as ações humanas em relação aos seus objetivos comuns, como, por exemplo, alcançar o desenvolvimento sustentável, que fornece práticas e orientações para a realização das interações humanas com enfoque nas questões ambientais, econômicas, políticas e sociais. Salienta-se que essa ideia deve ser implementada em toda e qualquer estratégia que promova o desenvolvimento sustentável.

### 8.8 O Índice de Avaliação da Boa Governança (IABG) e o Programa Selo Município Verde

Até então, percebe-se que o estudo sobre governança deve ser feito de forma integrada com todos os seis princípios, logo, não os analisando de forma separada, e sim, de forma holística, entendendo sua prática e proporcionando uma elevação nas formas de transparência, legitimidade e competência institucional. Com isso, oferecendo melhores serviços públicos à sociedade para que seus interesses sejam efetivamente atendidos.

Após a análise separada dos princípios da boa governança, a Tabela 12 apresenta o Índice de Avaliação da Boa Governança (IABG) construído a partir dos índices parciais dos seis princípios propostos pelo Banco Mundial. Conforme a classificação definida na atual pesquisa, o IABG para o Programa Selo Município Verde foi classificado como sendo um índice regular, pois, de um modo geral, os envolvidos na pesquisa consideraram a implementação dos indicadores de boa governança no PSMV acima de 50% e abaixo de 80%.

Tabela 12 – Índice de Avaliação da Boa Governança para o Programa Selo Município Verde, segundo os entrevistados.

PRINCÍPIO DE GOVERNANÇA	Índice de Avaliação da Governança (IAG) <sub>i</sub>
Voz e Responsabilização	0,7081
Estabilidade Política e Ausência de violência/terrorismo	0,7297
Eficácia Governamental	0,6829
Qualidade Regulatória	0,6088
Estado de Direito	0,7707
Controle da Corrupção	0,5312
<b>Índice de Avaliação da Boa Governança</b>	<b>0,6612</b>

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Com a análise da referida tabela, o princípio que menos contribuiu para o resultado do IABG, foi o Princípio de Controle da Corrupção, e o que mais colaborou foi o princípio do Estado de Direito. Provavelmente, esse resultado reflete que existe um forte amparo legal para o exercício da boa governança no PSMV, todavia, deve-se elaborar e implementar as formas para controlar, combater e/ou evitar a corrupção na intenção de tornar-se uma política pública mais democrática e transparente.

Para Pradhan e Sanyal (2011), a boa governança é uma das condições essenciais para o sucesso do desenvolvimento socioeconômico de um país, pois a governança é caracterizada por ser participativa, ter Estado de Direito, transparência, capacidade de resposta, equidade e inclusão, eficácia e eficiência e prestação de contas (Figura 12) e, normalmente, desempenha um papel fundamental em diversas áreas, como saúde, educação, infraestrutura, regulação do mercado de capitais, estabilidade macroeconômica, rede de segurança, sistema legal, criação de um bom ambiente de negócios e a proteção do meio ambiente, que são pré-condições e características básicas da economia desenvolvida.

Assim, se o governo exerce de forma eficiente essas funções governamentais, a economia e a sociedade tendem a prosperar, porém se o governo não as executa por meio da sua ineficiência e corrupção, torna-se muito mais difícil de alcançar e sustentar a boa governança e, também, como o Estado e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos, como tomam decisões e como eles prestam contas (DIARRA e MARCHAND, 2011).

Figura 12 – Características da Boa Governança.



**Fonte:** Lakshminarayanan and Sharma (2006) *apud* Pradhan e Sanyal (2011).

Por fim, ressalta-se que a boa governança não deve deixar de lado as questões ambientais que, segundo Stoddart *et al.* (2011), são melhores tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados e, em nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso às mesmas informações relativas ao ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Nesse contexto, os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição e, provavelmente, elaborando políticas públicas que pregam o Desenvolvimento Sustentável e, dessa maneira, a Boa Governança.

Voltando à análise para o PSMV, verifica-se que esse Programa tem instrumentos para promover a governança para o desenvolvimento sustentável, pois, conforme a Figura 13, o PSMV implementa indicadores relacionados aos princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial.

Figura 13 – A Boa Governança no Programa Selo Município Verde.



**Fonte:** Resultados da Pesquisa, 2014.

O Quadro 9 retrata as fragilidades do PSMV quanto à implementação dos princípios da Boa Governança.

Quadro 9 – Fragilidades e Sugestões para a implementação dos indicadores da boa governança no Programa Selo Município Verde.

<b>Princípio</b>	<b>Indicador</b>	<b>Forma que prejudica o PSMV</b>	<b>Sugestão</b>
<b>Voz e Responsabilização</b>	<b>I<sub>8</sub></b>	Programa deixa de ser um canal para a efetiva participação da sociedade	Maior mobilização da população; Maior engajamento e fortalecimento dos COMDEMAS,
	<b>I<sub>14</sub></b>	Maior dificuldade para executar seus objetivos	Promoção da interdependência entre o PSMV e outras políticas públicas; Maior interação nas articulações governamentais.
	<b>I<sub>15</sub></b>	Descrédito no Estado de Direito; Não promoção do progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla; Inobservância dos direitos e da liberdade da população	Abraçar e respeitar plenamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos ao elaborar políticas públicas para o Desenvolvimento Sustentável; Palestras, oficinas e debates sobre os direitos humanos.
<b>Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo</b>	<b>I<sub>18</sub></b> <b>I<sub>19</sub></b>	Descrédito do Programa	Promoção de uma maior articulação entre governos em suas diferentes esferas; Participação Popular de forma efetiva; Dirimir os conflitos político-partidários
<b>Eficácia Governamental</b>	<b>I<sub>26</sub></b> <b>I<sub>29</sub></b> <b>I<sub>30</sub></b> <b>I<sub>31</sub></b> <b>I<sub>32</sub></b> <b>I<sub>34</sub></b>	Não alcançar os objetivos do Programa; Desestabilidade e ineficiência governamental; Diminuição na qualidade dos serviços públicos prestados; Descrédito do Programa; Descrédito da Instituição	Promover cursos de capacitação/qualificação para as pessoas que desempenham as funções do Programa; Realizar a contratação de servidores por meio de concurso público; Fornecer uma infraestrutura adequada e suficiente para a implementação efetiva do programa; Promover a tempestividade dos recursos financeiros; Dirimir as pressões políticas no desempenho dos serviços públicos.
<b>Qualidade Regulatória</b>	<b>I<sub>39</sub></b> <b>I<sub>41</sub></b> <b>I<sub>42</sub></b>	Inexistência de prazos para cumprir os objetivos do Programa; Descrédito do Programa; Deficiência no sistema regulatório da instituição	Fortalecimento da cooperação com os cidadãos; Maior transparência dos resultados alcançados; Maior controle e avaliação do Programa
<b>Estado de Direito</b>	<b>I<sub>43</sub></b>	Programa não alcança a equidade social; Promoção de injustiças sociais; Promoção de contrastes sociais	Revisão dos objetivos do Programa; Maior equidade legal; Maior confiabilidade da população

<b>Princípio</b>	<b>Indicador</b>	<b>Forma que prejudica o PSMV</b>	<b>Sugestão</b>
<b>Controle da Corrupção</b>	I <sub>50</sub> I <sub>51</sub> I <sub>52</sub> I <sub>53</sub> I <sub>54</sub>	Descrédito do Programa; Descrédito da Instituição; Revoltas sociais; Descrédito no governo; Descrédito nos representantes governamentais	Penalização dos corruptos; Leis mais severas; Criar e aplicar instrumentos e mecanismos para controlar a corrupção

**Fonte:** Resultados da Pesquisa, 2014.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após 11 anos de implementação do Programa Selo Município Verde no estado do Ceará (PSMV), essa pesquisa constatou que esse Programa pode ser considerado uma ferramenta que possibilita a boa governança para o desenvolvimento sustentável no território cearense, pois, segundo os entrevistados, os cinquenta e quatro indicadores direcionados aos seis princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial, estão sendo postos em prática no PSMV.

O Princípio da Voz e Responsabilização ressaltou-se por abordar indicadores voltados quanto ao desempenho dos gestores e quanto ao compromisso da instituição pública para implementar o PSMV. Destacaram-se os seguintes indicadores: qualificação, responsabilidade, compromisso, tempo e poder de decisão, transparência, reconhecimento da importância do Programa e formas de conscientização da população quanto aos objetivos do PSMV, refletindo que os gestores devem ser qualificados, ter responsabilidade e compromisso, expor suas ações governamentais e desenvolver formas de conscientização da população para por em prática os objetivos do PSMV, promovendo, assim, uma boa relação entre Estado e Sociedade, a qual se tornará mais fortalecida quando todos os atores sociais assumirem a responsabilidade por suas ações, exercendo, dessa maneira, a boa governança.

O indicador “Participação popular na tomada de decisão” apresentou-se como parcialmente implementado no PSMV. Dessa maneira, esse resultado vai de encontro à justificativa do Programa que estipula a participação social em todos os momentos de criação, implementação e avaliação do PSMV. Sugere-se que o Programa exerça de forma mais ampla o processo de discussão e de envolvimento da sociedade, principalmente, nos momentos de tomada de decisão. Para tanto, deve assegurar o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMAS), que delibera coletivamente as diretrizes da Política Municipal do Meio Ambiente por meio da participação paritária entre os representantes municipais e a sociedade civil.

Percebeu-se que o PSMV cumpre parcialmente seus objetivos propostos na Lei Estadual nº. 13.304/03 e regulamentada pelos Decretos nº. 27.073/03 e nº. 27.074/03, demonstrando, possivelmente, que esse Programa depende de outras ações e/ou políticas públicas para realizar totalmente suas atividades estratégicas e, como consequência, alcançar totalmente seus objetivos. Cita-se, por exemplo, o eixo sobre saneamento ambiental que, para atingir a sua efetividade, o município deve ter seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e deve trabalhar em conjunto com outros órgãos municipais e/ou estaduais

destinados ao abastecimento de água e esgoto. Verifica-se, dessa maneira, a importância da interdependência entre as políticas públicas e, também, da articulação governamental.

Para que uma política pública tenha reconhecimento da população e de organizações nacionais e internacionais, é fundamental que sejam valorizados os princípios universais dos direitos humanos. Sendo assim, o PSMV deve expor mais claramente que defende e abraça os direitos humanos, pois, conforme os entrevistados, esses princípios são apenas parcialmente implementados no referido Programa. Recomenda-se, por meio de palestras, oficinas e debates, uma maior divulgação e/ou esclarecimento sobre os pontos do PSMV que enfatizam os princípios universais dos direitos humanos.

Dentro dos indicadores voltados para o Princípio Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, constatou-se que, para 44,07% e 72,88% dos entrevistados, o PSMV não promove articulação governamental e existem conflitos ao implementar o referido programa, respectivamente. Sendo assim e diante de suas ações estratégicas, pode tornar-se bem mais difícil por em prática os objetivos do PSMV, tornando-o desacreditado e não permitindo, possivelmente, sua continuidade. Propõe-se uma maior articulação entre os governos (Estadual e Municipal) e a população por meio de reuniões/encontros e com a finalidade de por em prática um maior número de ações do Programa. Com isso, podem-se diminuir os interesses pessoais e conflitos político-partidários e, conseqüentemente, aumentando a harmonia governamental e o sucesso do PSMV.

Por tornar-se um princípio muito amplo, a pesquisa também sugere que, ao propor indicadores para a estabilidade política e ausência de violência/terrorismo, esse princípio seja dividido em dois tópicos principais: a) estabilidade política que refletirá o desempenho institucional e a conscientização política do município; b) identificação dos problemas/violências nas diferentes esferas do desenvolvimento sustentável (ambiental, econômica, social, institucional e jurídica). Essa divisão possibilitará um maior esclarecimento do princípio e permitirá, talvez, uma maior continuidade das políticas públicas, pois, as ações serão voltadas para os problemas/violências específicos de cada localidade.

Para a Eficácia Governamental, terceiro princípio da boa governança, a pesquisa constatou bons resultados no nível de implementação dos indicadores voltados para a competência, motivação e dedicação das pessoas que trabalham com o PSMV. Porém, para alcançar a eficácia governamental, deve-se investir em um número maior de pessoas que executam suas atividades, na sua capacitação/qualificação e na infraestrutura destinada ao



referido Programa na tentativa de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e, em decorrência, proporcionar, possivelmente, uma maior credibilidade do PSMV e da instituição.

Nesse mesmo princípio, outros indicadores se destacaram com baixos níveis de implementação no PSMV: tempestividade e suficiência de recursos financeiros para executar as ações estratégicas do Programa. Salienta-se que a não observância desses indicadores compromete seriamente a qualidade dos serviços públicos e, como consequência, a credibilidade, a estabilidade e a eficácia do PSMV. Sugere-se, então, que a liberação dos recursos financeiros não passe por um processo moroso que dificulte a chegada dos mesmos às partes interessadas e, assim, sejam executadas as ações para a promoção da boa governança para o desenvolvimento sustentável no território cearense.

A pesquisa constatou que a Qualidade Regulatória do PSMV possui os indicadores “planejamento estratégico” e “cumprimento de um cronograma” com bons níveis de implementação segundo os envolvidos no recente trabalho. Dessa maneira, o programa pode estar promovendo, como resultado, uma administração mais dinâmica e facilitando, com isso, a gestão local na viabilização das ações estratégicas propostas pelo PSMV. Porém, investimentos devem ser realizados nos indicadores “existência e legitimidade de uma representação política” com a finalidade de melhorar a qualidade da governança regulatória do PSMV e, sendo assim, permitirá uma maior transparência governamental, um maior fortalecimento da cooperação com os cidadãos, um maior controle e avaliação do PSMV e, como decorrência, promover um maior fortalecimento das instituições governamentais.

Os indicadores voltados para o quinto princípio da boa governança – Estado de Direito – no PSMV obtiveram, mesmo com intensidades diferentes, bons níveis de implementação, segundo os entrevistados. A exceção foi observada no indicador “justiça social promovida pelo PSMV”. Não alcançando a justiça social, o Programa pode ser prejudicado, pois, possivelmente, não alcançará a equidade social e existirão sérios contrastes sociais. Na tentativa de solucionar esse agravo, recomenda-se uma maior articulação entre Estado e Sociedade, com outras políticas afins e, principalmente, uma revisão dos objetivos do PSMV para que suas ações e critérios estratégicos busquem sempre a promoção da justiça social.

Os indicadores referentes ao sexto princípio da boa governança – Controle da Corrupção – apesar de serem postos em prática no PSMV, foram os que apresentaram menores níveis de implementação segundo os envolvidos na pesquisa. A não observância desses indicadores pode prejudicar seriamente o PSMV e toda e qualquer política pública, possibilitando o descrédito do Programa em estudo, da instituição e dos representantes

políticos e, conseqüentemente, promovendo a instabilidade política e revoltas sociais para a destituição dos governantes. Dessa maneira, a pesquisa sugere que o PSMV e toda e qualquer política afim, em seu momento de elaboração, implementação e monitoramento, sejam criados instrumentos e mecanismos para controlar e/ou evitar a corrupção. Acrescente-se a essa sugestão, a penalização dos atores envolvidos em ganhos particulares com os recursos públicos e a criação de leis mais severas para o combate à corrupção.

Ao inter-relacionar os seis princípios da boa governança, a pesquisa verificou que o PSMV apresentou um nível regular para a boa governança para o desenvolvimento sustentável no território cearense. Dentre todos os princípios analisados, o que menos contribuiu para esse índice foi o princípio Controle da Corrupção e o que mais contribuiu positivamente foi o princípio Estado de Direito, refletindo que existe um forte aparato legal para o exercício da boa governança no estado do Ceará, porém, devem-se promover formas de controle e combate da corrupção na intenção de tornar o governo mais democrático e transparente. Salienta-se que nenhum princípio foi classificado com um nível de boa governança, logo, para o PSMV especificamente, todos os indicadores são passíveis de investimentos para se alcançar a boa governança para o desenvolvimento sustentável pregada pelo Banco Mundial.

Finalmente, sugere-se que continuem sendo elaboradas e implementadas políticas públicas que tenham a efetiva participação popular em todos os níveis de decisão, buscando dessa maneira a sustentabilidade do desenvolvimento com um mundo mais equânime e que promova a paz mundial.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Muito além da economia verde. São Paulo: Editora Abril, 2012.
- ALKAHTANI, Abdullah M.S.; WOODWARD, M.E.; AL-BEGAIN, K. Prioritised best effort routing with four quality of service metrics applying the concept of the analytic hierarchy process. *Computers & Operations Research* 33 (2006) 559–580.
- ALONSO, José Antonio; LAMATA, Maria Teresa. Consistency in the Analytic Hierarchy Process: a new approach. *International Journal of Uncertainty, Fuzziness and Knowledge-Based Systems*, Vol. 14, No. 4 (2006) 445–459.
- ALVES, Maria O. e BURSZTYN, Marcel. Panacéias da boa governança: o caso do programa brasileiro de combate à desertificação. VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Cuiabá - Mato Grosso – Brasil, 5 a 7 de agosto de 2009.
- ALVEZ, Carina da C. *et al.* O direito fundamental a um meio ambiente sadio e a necessária sustentabilidade. *Revista eletrônica do curso de direito da UFMS*, vol. 3, n. 3, p. 77-89, setembro de 2008. ISSN 1981-3694.
- AMAZONAS, Maurício. Economia verde e Rio + 20: recortando o desenvolvimento sustentável. *Revista NECAT - Ano 1, nº 2*, p. 24-39, Jul-Dez de 2012.
- ANDRADE, Daniel C. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. *Revista Leituras de Economia Política*, Campinas, (14): 1-31, ago-dez., 2008.
- ANDRADE, Eurídice S. M. de; COSENZA, José P.; ROSA, Luiz P. Evidenciação do risco empresarial e ambiental diante das mudanças climáticas e do aquecimento global. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 17(2013), 102 – 118.
- ANDRADE, José C. S.; MARINHO, Márcia M. de O.; KIPERSTOK, Asher. Uma política nacional de meio ambiente focada na produção limpa: elementos para discussão. *BAHIA ANÁLISE & DADOS Salvador – BA*, v.10, n.4, p.326-332, Março 2001.
- ANTUNES, Paulo de B. *Direito ambiental*. 7ª edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lumen Juris Ltda., 2004.
- ARAGONÉS-BELTRÁN, Pablo *et al.* An AHP (Analytic Hierarchy Process)/ANP (Analytic Network Process)-based multi-criteria decision approach for the selection of solar-thermal power plant investment projects. *Energy* (2013), 1-17, <http://dx.doi.org/10.1016/j.energy.2013.12.016>.
- ARAÚJO, Andréa Naritza Silva Marquim de. Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília – DF: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2010.
- ARAUJO, Jailton M. e ARRUDA, Danilo B. Desenvolvimento sustentável: políticas públicas e educação ambiental no combate a desertificação no Nordeste. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.7 n.13/14, p.289-310, Janeiro/Dezembro de 2010.

- ARAÚJO, Vinícius de C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho / Vinícius de Carvalho Araújo — Brasília: ENAP, 2002.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate”. São Paulo: Cortez, 1998.
- AUGUSTO, Maria H. O. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. Tempo Social; Rev. Social. USP, S. Paulo, VOLUME 1(1), 1989.
- AYRES, Iona Gonçalves Santos Silva. A construção da governança ambiental nos municípios brasileiros: o caso de Colinas do Tocantins (TO). Dissertação de Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia. Manaus: UFAM, 2008.
- AZEVEDO, Sérgio de e ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002.
- BAEHLER, Karen. Social sustainability: New Zealand solutions for Tocqueville’s problem. Social Policy Journal of New Zealand, Issue 31, July 2007.
- BARBIERI, José C. Gestão ambiental empresarial – conceitos, modelos e instrumentos. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BARBOSA, Gisele Silva. O desafio do desenvolvimento sustentável. Revista Visões 4ª Edição, Nº4, Volume 1 - Jan/Jun 2008.
- BARBOSA, Luciano C. Políticas públicas de educação ambiental numa sociedade de risco: tendências e desafios no Brasil. IV Encontro Nacional da Anppas, 4, 5 e 6 de junho de 2008, Brasília - DF – Brasil.
- BÁRCENA, Alicia *et al.* A sustentabilidade do desenvolvimento 20 anos após a Cúpula da Terra – avanços, brechas e diretrizes estratégicas para a América Latina e o Caribe. Santiago – Chile: Nações Unidas, 2012.
- BARROS, Dalmo Arantes *et al.* Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. Revista Política & Sociedade - Vol. 11 - Nº 22 - Novembro de 2012.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Revista Brasileira de Política Internacional 47 (2): 100-130, 2004.
- BATISTA, Daniele. Programa Selo Município Verde/PSMV – certificação pública ambiental na Região Metropolitana de Fortaleza, Ceará. Revista Conex. Ci. e Tecnol. Fortaleza/CE, v. 7, n. 2, p. 74-85, jun. 2013.
- BATISTA, Ieda H. e ALBUQUERQUE, Carlossandro C. de. Desenvolvimento sustentável: novos rumos para a humanidade. Revista Eletrônica Aboré, publicação da Escola Superior de Artes e Turismo - Edição 03/2007. ISSN 1980-6930.
- BELCHIOR, Germana P. N. e MATIAS, João L. N. A função ambiental da propriedade. In: V Encontro de Iniciação à Pesquisa e à Docência da Faculdade Christus. Fortaleza: Faculdade Chistus, 2008.

BELCHIOR, Germana P. N. e MATIAS, João L. N. Fundamentos teóricos do Estado de Direito Ambiental. In: XVIII Encontro Nacional do CONPEDI – As dimensões da personalidade na contemporaneidade, v. 18. p. 2284-2314. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

BELCHIOR, Germana P. N. e MATIAS, João L. N. Propriedade e meio ambiente: uma relação jurídica complexa. Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE, 2010.

BELLEN, Hans M. V. Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. In: Revista Ambiente & Sociedade. vol. VII. Nº 1. Campinas: ISSN 1414-753X, man/jun 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2004000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 29/04/2008.

BERNASCONI, Michele; CHOIRAT, Christine; SERI, Raffaello. The Analytic Hierarchy Process and the Theory of Measurement. Disponível em: <http://www.dse.univr.it/documenti/Seminario/documenti/documenti803241.pdf>. Data de acesso: 16/01/2013.

BERNSTEIN, Steven; CASHORE, Benjamin. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. The Royal Institute of International Affairs, 88:3, 2012.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima e BURSZTYN, Marcel. Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio CDS/UnB/Abipti, 2000.

BIERMANN, Frank e GUPTA, Aarti. Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework. Ecological Economics 70 (2011) 1856–1864.

BOAS, Cíntia de L. V. Análise da aplicação de métodos multicritérios de apoio à decisão (MMAD) na gestão de recursos hídricos. XVI Simpósio de Recursos Hídricos, 2005, João Pessoa. Integrando a gestão de águas às políticas sociais e de desenvolvimento econômico, 2005.

BOGGIA, Antonio, CORTINA, Carla. Measuring sustainable development using a multi-criteria model: A case study. Journal of Environmental Management 91 (2010) 2301 e 2306.

BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir Antonio; DELGADO Nelson Giordano. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil/Sérgio Pereira Leite... [et al.] (autores); Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14).

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18 Nº. 52, 2003, p. 125-217.

BORN, Rubens H. Rio+20: questões sobre economia verde e governança do desenvolvimento sustentável. Pacaembu – SP: Vitae Civilis – Cidadania e Sustentabilidade, 2011.

BORN, Rubens Harry. Governança ambiental internacional – perspectivas, cenários e recomendações. Brasília: Vitae Civilis/PNUMA, 2007.

BOSSSEL, Hartmut. Indicators for sustainable development: theory, method, applications – a report to the Balaton Group. Canadá: Internation Institute for Sustainable Development, 1999.

BOSTRÖM, Magnus. A missing pillar? Challenges in theorizing and practicing social sustainability: introduction to the special issue. *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, <http://sspp.proquest.com>, Winter 2012, Volume 8, Issue 1.

BOULANGER, P.M. Sustainable development indicators: a scientific challenge, a democratic issue. volume 1, issue 1, 2008. InstitutVeoliaEnvironnement, Sapiens, [www.sapiens-journal.org](http://www.sapiens-journal.org).

BRAGA, Patrícia B. Análise do Programa Selo Município Verde como uma ferramenta operacional na gestão ambiental no estado do Ceará. Dissertação de Mestrado em Economia Rural. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília – DF: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Lei nº. 6.938. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília – DF, 31 de agosto de 1981.

BRASIL. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização produto. Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília – DF: Ministério do Planejamento, 2010.

BRASILEIRO, Andréa C. B.; SINISGALLI, Paulo A. de A.; CICHOSKI, Caroline. Instrumentos Econômicos para Elaboração de Políticas Públicas de Gestão dos Recursos Hídricos: o caso brasileiro. V Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), 4 a 7 de outubro de 2010, Florianópolis - SC – Brasil.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Economia Política da Desgovernança Global. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 463-486, julho-setembro 2007.

BUGARIM, Maria Clara Cavalcante. Desenvolvimento e Gestão de Programas de Capacitação Mediados por Tecnologia: proposição de um arcabouço teórico no âmbito da Governança Corporativa. Tese de Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina – Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2012.

BUSS, Paulo Marchiori *et al.* Governança em saúde e ambiente para o desenvolvimento sustentável. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17 (6) : 1479-1491, 2012.

CABRAL, Nájila R. A. J. Certificação ambiental de municípios – a experiência do estado do Ceará na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável. **In:** II Workshop Internacional de Pesquisa em Indicadores de Sustentabilidade – WIPIS. São Carlos – SP, 30 de junho a 3 de julho de 2008.

CABRAL, Nájila R. A. J. Certificação Ambiental dos Municípios e a Gestão Ambiental Local. **In:** Seminário ICMS ecológico do Ceará: A conservação da natureza nos municípios. Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2005. Cartilha UFC/Associação Caatinga, 2006.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governabilidade e governança ambiental – revisando conceitos. IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO, Outubro de 2011, Brasília - DF – Brasil.

CAMARGO, Ana L. de B. Desenvolvimento sustentável – dimensões e desafios. Campinas (SP): Papirus Editora, 2003.

CAMARGO, Aspasia. Governança para o século 21. In: Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento/coordenação de André Trigreiro. 5ª Edição. Campinas – SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2008.

CAMARGO, Sônia de. Formas de governança no contexto da globalização. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 21, nº. 2, julho/dezembro, pp. 225-257, 1999.

CANDIDO, Roberto; SILVA, José R.; CORAIOLA, José A.; LEZANA, Álvaro G. R. Método Delphi – uma ferramenta para uso em Microempresas de Base Tecnológica. Rev. FAE, Curitiba, v.10, n.2, p.157-164, jul./dez. 2007.

CAPRA, Fritjof. A teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 4ª edição. São Paulo: Cultrix, 1999.

CARDIN, Eric Gustavo. Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira Ciências Sociais Unisinos, Vol. 45, Núm. 2, maio-agosto, 2009, pp. 162-170.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. Texto para discussão nº. 13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, agosto de 2004.

CARRION, Rosinha M.; COSTA, Pedro de A. Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis. Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología, Vol. 19, nº. 4 (octubre-diciembre, 2010): 621 – 640. ISSN 1315-0006.

CARVALHO, Ananda de; DAVID, Cesar de. Políticas públicas para o campo e desenvolvimento rural sustentável. Revista Geo UERJ - Ano 13, nº. 22, v. 1, 1º semestre de 2011 - ISSN 1981-9021.

CASTRO, Francisco J. A. de. O PRONAF e os impactos na qualidade de vida: o caso do município de Tejuçuoca – CE. Dissertação de Mestrado em Economia Rural. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2009.

CASTRO, Rodrigo B. de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. 30º. Encontro da ANPAD, 23 a 27 de setembro de 2006, Salvador – BA, Brasil.

CAVALCANTI, Clóvis. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante. IPEA, Estudos avançados 24 (68), 2010.

CAVALCANTI, Clovis. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 1º. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

CAVALCANTI, Clóvis. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. Ambiente & sociedade, vol. VII, nº1, jan/jun, 2004.

CAVALHEIRO, Maria Eloisa e JUCHEM, Dionise Magna. Políticas Públicas: Uma análise mais apurada sobre Governança e Governabilidade. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I - Número I - Julho de 2009 [www.rbhcs.com](http://www.rbhcs.com) ISSN: 2175-3423.

CDS – Commission on Sustainable Development. Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies. New York: United Nations Publications, 2007.

CEARÁ. Anuário Estatístico do Ceará. Fortaleza: IPECE, 2013. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2012/index.htm> . Data de acesso: 14/06/2013.

CEARÁ. Cartilha Município Verde. Fortaleza: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM) – Governo do estado do Ceará, 2011. Disponível em: <http://www.conpam.ce.gov.br/images/stories/codes/cartilha%202011.pdf>. Data de acesso: 15/02/2013.

CHECHIN, Andrei D. e VEIGA, José E. da. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. In: Revista de Economia Política, vol. 30, nº 3 (119), pp. 438-454, julho-setembro/2010.

CHECHIN, Andrei. A natureza como limite da economia – a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen. São Paulo: Editora Senac/Edusp, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2009.

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro Comum. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Agenda 21. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

COLE, Matthew A. Corruption, income and the environment: An empirical Analysis. Ecological Economics, volume 62, Issues 3 – 4, 15 May 2007.

CONPAM – Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente. Conferência regional de desenvolvimento sustentável do bioma: a caatinga e a RIO+20. Fortaleza: CONPAM, 2012.

CONPAM – Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente. Regulamento do Programa Selo Município Verde – 10ª Edição, Nº. 01/2014. Disponível em: <http://www.conpam.ce.gov.br/attachments/article/43988/Regulamento%20PSMV%202014.pdf>. Data de acesso: 15/04/2014.

COSTA, Simone S. T. Introdução à economia do meio ambiente. Análise, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 301-323, ago./dez. 2005.

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; MATHEUS, Ricardo; SILVA, Vinícius Félix da. Governança, acesso à informação e conselhos de políticas públicas. Revista de Gestão & Políticas Públicas 1(1):73-91, 2011.

CRUZ, Nuno F. da; MARQUES, Rui C. Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade. Portugal – Coimbra: 8º Congresso Nacional de Administração Pública, 2011.

DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally E. Indicators as a Technology of Global Governance. Law & Society Review, Volume 46, Number 1, 2012.

DECLARAÇÃO DE GENEBRA. Global Compact Leaders Summit. Genebra – Suíça: 5-6 de julho de 2007.

DECLARAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraAmbienteHumano.pdf> Acesso: 30/01/2012.



DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Ministério do Meio Ambiente. Brasília – DF: dezembro de 1992.

DELFORGE, Thaisa Collet dos Santos. A governança pública no combate à corrupção. 6º Concurso de Monografias da CGU – 2011. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Concursos/6\\_ConcursoMonografias.asp](http://www.cgu.gov.br/Concursos/6_ConcursoMonografias.asp) Data de Acesso: 05/05/1012.

DEMETERCO NETO, Antenor; SANTOS, Francisco D. A. dos; NAGEM, Julio V. G. Estado e desenvolvimento sustentável: o problema da aplicabilidade das normas constitucionais. In: Christian Luiz da Silva. (Org.). Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2006, v. 1, p. 65-88.

DIARRA, Gaoussou; MARCHAND, Sébastien. Environmental Compliance, Corruption and Governance: Theory and Evidence on Forest Stock in Developing Countries. Document de travail de la série, CERDI, Etudes et Documents, E 2011.01.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 15(4) 2001.

DOEVEREN, Veerle Van. Rethinking Good Governance – Identifying Common Principles. Public Integrity, Fall 2011, vol. 13, no. 4, pp. 301–318.

DOMINGUES FILHO, João Batista. Reforma do estado: governança, governabilidade e accountability. História & Perspectivas, Uberlândia, (31): 207-227, Jul./Dez. 2004.

DREW, David. Processos interativos homem – meio ambiente. 2ª edição. São Paulo: Bertrand Brasil, 1989.

DSD - Division for Sustainable Development. Indicators of Sustainable development: framework and methodologies. New York: Commission on Sustainable Development, 2001.

DUTRA, Graciele Neto Cardoso Lins. A governança como paradigma do direito fundamental à proteção do patrimônio público no âmbito dos Estados-membros. DEBATER A EUROPA – Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE. N.9 julho/dezembro 2013 – Semestral. ISSN 1647-6336.

ERZAN, Ayse. Guerra, terrorismo ambiental y lanecesidad de solidaridadconIrak Nómadas (Col), núm. 24, abril, 2006, pp. 215-221 Universidad Central Bogotá, Colombia.

ESTY, Daniel C. Good governance at the supranational scale: globalizing administrative law. The Yale Law Journal, 115:1490, 2006.

ESTY, Daniel C. Rethinking Global Environmental Governance to Deal with Climate Change: The Multiple Logics of Global Collective Action. The American Economic Review, Vol. 98, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Twentieth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 2008), pp. 116-121.

FAGUNDES, Helenara e MOURA, Alessandra B. de. Avaliação de programas e políticas públicas. Revista Textos & Contextos. Porto Alegre v. 8 n.1 p. 89-103. jan./jun. 2009.

FATORELLI, Leandra e MERTENS, Frédéric. Integração de Políticas e Governança Ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. Ambiente & Sociedade, Campinas v. XIII, n. 2, p. 401-415, jul-dez. 2010.

FAUCHEUX, Sylvie e NOËL, Jean-François. Economia dos Recursos Naturais e do meio ambiente. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

FIANI, Ronaldo. A natureza multidimensional dos direitos de propriedade e os custos de transação. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 185-203, jul./dez. 2003.

FIGUEIREDO, Leonardo V. Direito econômico. Coleção didática jurídica. São Paulo: MP Ed., 2006.

FOLADORI, Guillermo. Avances y límites de la sustentabilidad social. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 12, 2002, 621-637.

FONSECA, Igor F. da e BURSZTYN, Marcel. A BANALIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

FONSECA, Igor F. Governança Ambiental e a Rio + 20. In: VI Encontro Nacional da ANPPAS, 2012, Belém - PA. v. 1.

FONSECA, Sergio A.; MARTINS, Paulo S. Gestão ambiental: uma súplica do planeta, um desafio para políticas públicas, incubadoras e pequenas empresas. *Produção*, v. 20, n. 4, out./dez. 2010, p. 538-548.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*, Ano IV, Nº. 9, 2º semestre de 2001.

FREY, Klaus. Governança pública e sustentabilidade socioambiental no campo? *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 2, 2010: 261-287.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Nº. 21 - junho de 2000.

FRICKER, Alan. Measuring up to sustainability. *Futures*, Vol. 30, No. 4, pp. 367-375, Pergamon, Elsevier Science Ltd., 1998.

FURTADO, João S. Indicadores de sustentabilidade e governança. *Revista Intertox de Toxicologia, Risco Ambiental e Sociedade*, vol. 2, nº 1, fev, 2009.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. Energy and Economic Myths. *Southern Economic Journal* 41, no. 3, January 1975.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999.

GIRÃO, Marcela S. de L. F. O Índice de Sustentabilidade Ambiental como um instrumento operacional para o desenvolvimento sustentável: o caso do Ceará. Dissertação de Mestrado em Tecnologia e Gestão Ambiental. Fortaleza: IFCE, 2010.

GOMIDES, José Eduardo e SILVA, Andrea Candida. O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental – um resgate teórico. *Revista de Ciências Gerenciais*, vol. XIII, nº 18, ano 2009.

GONÇALVES, A. F. A Legitimidade na Governança Global. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007, Manaus. Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI - Tema: Direito, Sociobiodiversidade e Soberania na Amazônia. Florianópolis: Editora José Arthur Boiteux, 2007. p. 201-202.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: Congresso Nacional do CONPEDI. Anais... Fortaleza, 3 a 5 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf> Acesso: 18/08/2011.

GONDIM, Viviane C. de S. Dignidade humana, políticas públicas e desenvolvimento sustentável. CONPEDI, Manaus: 15, 16, 17, e 18 de Novembro de 2006.

GRAZIANO NETO, Francisco. Economia Verde: desenvolvimento, meio ambiente e qualidade de vida no Estado de São Paulo. São Paulo: Secretaria do MeioAmbiente, 2010.

GRINDLE, Merilee S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. Kennedy School of Government, Harvard University, November 2004.

GRISI, CELSO C. de H. e; BRITTO, Ricardo P. Técnica de Cenários e o Método Delphi: uma Aplicação para o ambiente brasileiro. VI Seminários em Administração (SemeAd), São Paulo, FEA/USP, 2003.

GUIMARÃES, Paulo C. V.; DEMAJOROVIC, Jacques; OLIVEIRA, Roberto G. de. Estratégias empresariais e instrumentos econômicos de gestão ambiental. Revista de Administração de Empresas – FGV, São Paulo, Brasil.vol. 35, nº. 5, pp. 72-82, Set./Out. 1995.

GUIMARÃES, Roberto; FONTOURA, Yuna. Muito ruído e poucas vozes: os discursos na RIO+20 e a governança global para o desenvolvimento sustentável. Idéias – Campinas (SP), n. 5, nova série, 2º semestre (2012).

HANDFIELD, Robert et al.. Applying environmental criteria to supplier assessment: A study in the application of the Analytical Hierarchy Process. European Journal of Operational Research 141, 70–87, 2002.

HEMPEL, Wilca Barbosa. A importância do ICMS ecológico como instrumento econômico para a sustentabilidade ambiental no Estado do Ceará. In: VII Congresso de Economia Ecológica, Fortaleza: 28 a 30 de novembro de 2007.

HEMPEL, Wilca Barbosa. A importância do ICMS ecológico para a sustentabilidade ambiental no Ceará. REDE – Revista Eletrônica do PRODEMA, Fortaleza, v. 2, n. 1, p. 97-113, jun. 2008. ISSN 1982-5528.

HEZRI, Adnan A. e DOVERS, Stephen R. Sustainability indicators, policy and governance: Issues for ecological economics. Ecological Economics 60 (2006) 86 – 99.

HO, William. Integrated analytic hierarchy process and its applications – A literature review European Journal of Operational Research 186 (2008) 211–228.

HOWARTH, Richard B. Discount rates and sustainable development. Ecological Modelling 92 (1996) 263-270.

HUNTINGTON, Samuel P. A ordem política nas sociedades em mudanças. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1968.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará. Ceará em mapas. Edição eletrônica. Fortaleza: SEPLAG/IPECE, 2008. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/>. Acesso em: 05/02/2008.

JACOBI, Pedro R. Educação Ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 233-250, maio/ago. 2005.

JORDÃO, Bruno Miguel da Cruz; PEREIRA, Susete Rodrigues. A análise multicritério na tomada de decisão - O Método Analítico Hierárquico de T. L. Saaty. Desenvolvimento do método com recurso à análise de um caso prático explicado ponto a ponto. Coimbra: INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA, 2006.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Global Economy and Development at Brookings. World Bank September, 2010.

KAUFMANN, Daniel e KRAAY, Aart. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? The World Bank Research Observer, vol. 23, nº. 1, Spring 2008.

KAWAICHI Vanessa M.; MIRANDA Sílvia H. G. de. Políticas públicas ambientais: a experiência dos países no uso de instrumentos econômicos como incentivo à melhoria ambiental. XLVI CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, Acre – AC, 2008.

KAYO, Eduardo K.; SECURATO, José R. Método Delphi: fundamentos, críticas e vieses. Caderno de pesquisas em Administração, São Paulo, v. 01, nº 4, 1º sem./1997.

KEMP, René; PARTO, Saeed; GIBSON, Robert B. Governance for sustainable development: moving from theory to practice. Int. J. Sustainable Development, Vol. 8, Nos. 1/2, 2005.

KEOHANE, Robert O. Global Governance and Democratic Accountability. London School of Economics, Spring, 2002.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006.

KUPFER, David; TIGRE, Paulo. Prospecção Tecnológica. **In:** Modelo SENAI de Prospecção: Documento Metodológico. CARUSO, L.A.; TIGRE, P. B. (org.). Montevideu: OIT/CINTERFOR, 2004.

LAKE, David A. Global governance – a relational contracting approach. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 1999.

LEHTONEN, Markku. The environmental–social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. Ecological Economics 49 (2004) 199–214.

LÉLÉ, Sharachchandra M. Sustainable Development: a critical review. World Development, Vol. 19, No. 6, pp. 607-621, 1991.

LEMOS, Maria Carmen e AGRAWAL, Arun. Environmental governance. Annual Review of Environment and Resources. Disponível em: [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../apcity/unpan034133.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../apcity/unpan034133.pdf) Acesso em: 14/08/2012.

LIMA, Mario J. G. de; SOUZA, Osmar T. de. Tipologia de Políticas Públicas como instrumento de Gestão, Execução, Coordenação e Avaliação do Desenvolvimento Regional: Uma Aplicação para o Rio Grande do Sul. In: 6º Encontro de Economia Gaúcha, 2012, Porto Alegre-RS.

LIMA, P. V. P. S.; CASIMIRO FILHO, F.; CASIMIRO, M. I. da C. E.; MOREIRA, M. L. de S. Capital Humano no Estado Ceará: Análise Discriminante entre Municípios. In: V Encontro Economia do Ceará em Debate, 2008, Fortaleza. Anais do V Encontro Economia do Ceará em Debate. Fortaleza: IPECE, 2008.

LIPPI, Mariana Ferreti. Governança e governabilidade regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista. CADERNOS ADENAUER, XII N°4, 2011

LITTIG, Beate e GRIEBLER, Erich. Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory. Int. J. SustainableDevelopment, Vol. 8, Nos. 1/2, 2005.

LUSTOSA, Maria C. J.; CÁNEPA, Eugenio M.; YOUNG, Carlos E. F. Política Ambiental. In: Economia do meio ambiente: teoria e prática. MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria C.; VINHA, Valéria da. (organizadores). Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MACHADO, Carlos J. S.; VILANI, Rodrigo M.; CHAME, Márcia. Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável brasileiro: o papel dos royalties do petróleo na institucionalização de uma política de preservação da biodiversidade. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 25, p. 11-26, jan./jun., Editora UFPR, 2012

MACHADO, Paulo A. L. Direito ambiental brasileiro. 18ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACIEL, Marcela A. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável – A avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. Publicado em abril de 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/19374/politicas-publicas-e-desenvolvimento-sustentavel#ixzz2PQ58xm3> Acesso: 11/04/2012.

MAGRINI, Alessandra. Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos. Revista Brasileira de Energia, Vol. 8, N° 2, 2001.

MARINHO, Alexandre e FAÇANHA, Luís Otávio. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Texto para discussão N° 787. ISSN 1415-4765. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MARINS, Cristiano Souza; SOUZA, Daniela de Oliveira; BARROS, Magno da Silva. O uso do método de análise hierárquica (AHP) na tomada de decisões gerenciais – um estudo de caso. XLI SBPO 2009 - Pesquisa Operacional na Gestão do Conhecimento.

MAUERHOFER, Volker. 3-D Sustainability: An approach for priority setting in situation of conflicting interests towards a Sustainable Development. ECOLOGICAL ECONOMICS 64 (2008) 496 – 506.

MAX-NEEF, M. Human scale development: conception, application and further reflections. New York: Apex Press, 1991.

MAY, Peter H. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira/Peter H. May, Carlos Amaral, Brent Millikan, Petra Ascher [*et al.*...] organizadores. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

MAYORGA, Maria I. de O.; CABRAL, Nájila R. A. J.; CAVALCANTE, Maria D.; PINHEIRO, Ramonn S.; MANCAL, Ansu. O Programa Selo Município Verde como modelo de política ambiental. VI SOBER Nordeste – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Petrolina, 19 a 21 de outubro de 2011.

McKENZIE, Stephen. Social Sustainability, Religious Belief and Global Ethics: Outlines for Research. Hawke Research Institute for Sustainable Societies University of South Australia Magill, South Australia, 2005.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Material didático sobre desenvolvimento sustentável. Brasília-DF: MDA/FAO, julho de 2004.

MEAD, Lawrence M. Public Policy: vision, potential, limits. Princeton University, February, 1995.

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jørgen. Beyond the limits: confronting global collapse, envisioning a sustainable future. United States of America: Chelsea Green Publishing Company, 1992. ISBN 0-930031-55-5.

MEADOWS, Donella. Indicators and information systems for sustainable development. Canadá: The Sustainability Institute, 1998.

MEBRATU, Desta. Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review. ENVIRON IMPACT ASSES REV 1998;18:493–520. 1998. Elsevier Science Inc.

MENDES, Jefferson M. G. DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE. Revista das Faculdades Santa Cruz, v. 7, n. 2, julho/dezembro 2009.

MENDONÇA, Luciana Rocha de; MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro. Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. Revista de Administração., São Paulo, v.39, n.4, p.302-308, out./nov./dez. 2004.

MERRY, Sally E. Measuring the World Indicators, Human Rights, and Global Governance. Current Anthropology Volume 52, Supplement 3, April 2011.

MIKHAILOVA, Irina. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. Revista Economia e Desenvolvimento, nº 16, 2004.

MIRANDA, Izabel C. A.; MAYORGA, Maria I. de O.; LIMA, Patrícia V. P. S. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. Anais do V Encontro Economia do Ceará em Debate. Fortaleza: IPECE, 2008.

MITCHAM, Carl. The concept of sustainable development: its origins and ambivalence. Technology in society, vol. 17, nº. 3, pp. 311-326, 1995. Elsevier Science Ltd.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: IBAM – ISER – REDEH, 2000.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Ciência & Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: MMA/IBAMA/Consórcio CDS/UnB/Abipti, 2000.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Referências conceituais e metodológicas para gestão ambiental em áreas rurais. Brasília: MMA, 2006.

MONZONI, Mário *et al.* Radar RIO+20 – Por dentro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: FGV, Novembro de 2011.

MORAES, José Laécio de. O Programa Selo Município Verde como instrumento para a melhoria da gestão ambiental nos municípios do Ceará. **In:** Educação ambiental: Responsabilidade para a conservação da sociobiodiversidade. Giovanni Seabra e Ivo Mendonça (organizadores). João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011, p. 409 – 412. ISBN: 978-85-7745-938-4.

MOTTA, Ronaldo S. da. Desafios ambientais da economia brasileira. Texto para discussão nº 509. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. ISSN 1415-4765.

MOTTA, Ronaldo S. da. Instrumentos econômicos e política ambiental. **In:** Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. Peter H. May, et al.. (Organizadores). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

MOTTA, Ronaldo S. da. O uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental. Brasília: IPEA, 2000.

MUELLER, Charles C. Avaliação de duas correntes da economia ambiental: a escola neoclássica e a economia de sobrevivência. Revista de Economia Política, volume 18, nº 2 (70), abril-junho/1998.

MUELLER, Charles C. O Debate dos Economistas sobre a Sustentabilidade – Uma Avaliação sob a Ótica da Análise do Processo Produtivo de Georgescu-Roegen. Estudos Econômicos, SÃO PAULO, V. 35, N. 4, p. 687-713, Outubro-Dezembro, 2005.

MUNARETTO, Lorimar Francisco; CORRÊA, Hamilton Luiz; CUNHA, Júlio Araújo Carneiro da. Um estudo sobre as características do método Delphi e de grupo focal, como técnicas na obtenção de dados em pesquisas exploratórias. Revista de Administração. UFSM, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 09-24, JAN./MAR. 2013.

NANTKE, Hans-Jürgen. Indicadores de sustentabilidade e instrumentos para a implementação das metas do Rio de Janeiro na Alemanha. **In:** Rio + 10 = Joanesburgo – Rumos para o Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, série Debates, nº 25, maio de 2002.

NARDO, Michela *et al.* Handbook on constructing composite indicators – Methodology and user guide. Italy: OECD, 2005.

NUSDEO, Fábio. Direito econômico ambiental. **In:** Curso Interdisciplinar de direito ambiental. Arlindo Philippi Jr. e Alaôr Caffé Alves (editores). Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Joelma de S. P. de; COSTA, Maíra M.; WILLE, Marina F. de C. Introdução ao Método Delphi. 1ª Edição. Curitiba: Mundo Material, 2008.

OLIVEIRA, José A. P. de. Empresas na sociedade – sustentabilidade e responsabilidade social. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OLIVEIRA, N.; MARTINS, C. H. B. Dimensão institucional da sustentabilidade: gestão ambiental em municípios gaúchos. Textos para discussão, Fundação de Economia e Estatística – FEE, nº 52. Porto Alegre: FEE, 2009.

OLIVEIRA, Sonia Maria M. C. de; BARCELLOS, Frederico Cavadas; GREEN, Aristides Pereira Lima. Aspectos da governança ambiental no complexo regional centro-sul, segundo grau de urbanização. VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Fortaleza, 28 a 30 de novembro de 2007.

ONU – Organização das Nações Unidas. Consenso de Monterrey. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002.

ONU – Organização das Nações Unidas. Indicators of sustainable development – Guidelines and methodologies. 3<sup>th</sup> Edition. New York: United Nations Publication, 2007.

ONU – Organização das Nações Unidas. Reunião do Comitê de Peritos da Quarta Reunião Anual Conjunta da Conferência dos Ministros da Economia e das Finanças da União Africana e da Conferência dos Ministros Africanos das Finanças, da Planificação e do Desenvolvimento Econômico da Comissão Econômica para África. A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável. Etiópia: ONU, 2011.

PAAVOLA, Jouni. Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *ECOLOGICAL ECONOMICS* 63 (2007) 93 – 103.

PADILHA, Norma S. O saber ambiental na sua interdisciplinaridade: contribuição para os desafios do direito ambiental. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza: 9 a 12 de junho de 2010.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. ENAP Texto para discussão. Brasília, DF: Outubro/2000.

PHILIPPI Jr., Arlindo e RODRIGUES, José E. R. Uma introdução ao direito ambiental: conceitos e princípios. In: Curso Interdisciplinar de direito ambiental. Arlindo Philippi Jr. e Alaôr Caffé Alves (editores). Barueri: Manole, 2005.

PINESE JR., José Fernando; RODRIGUES, Silvio Carlos. O método de análise hierárquica – AHP – como auxílio na determinação da vulnerabilidade ambiental da bacia hidrográfica do Rio Piedade (MG). *Revista do Departamento de Geografia – USP*, Volume 23 (2012), p. 4-26.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx> Acesso em: 16/06/2013.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. Coleção de estudos temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília: PUC Minas, IDHS, 2001.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Políticas públicas para assegurar a sustentabilidade ambiental. Brasília: PNUD, 2004b.



PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2003 - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Lisboa: PNUD, 2004a.

PNUMA – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Hacia una economía verde – Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza – Síntesis para los encargados de la formulación de políticas. França: PNUMA, 2011.

PORTELLA, Charlise da S; LIMA, Mariluci N.; PIENIZ, Luciana P. A importância do planejamento estratégico no contexto da governança corporativa nas organizações. XVI Seminário Interinstitucional de Ensino, Pesquisa e Extensão. Rio Grande do Sul: UNICRUZ, 2011.

PRADHAN, Rudra P.; SANYAL, G. S. Good governance and human development: Evidence from Indian States. *Journal of Social and Development Science* Vol. 1, No. 1, pp. 1-8, Feb 2011.

PROENÇA, Jadir Dias. Governança Regulatória: a melhoria da qualidade da regulação e o ambiente para negócios no Brasil. Brasília – DF: Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, Junho de 2013.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que entendemos por governance. Disponível em:  
[http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/gps/arquivos/01\\_governanca\\_0.pdf](http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/gps/arquivos/01_governanca_0.pdf)  
 Data de acesso: 23/02/2013.

RANDALL, Alan. *Resource economics – an economic approach to natural resource and environmental policy*. New York: John Wiley e Sons, Inc., 1987.

RATTNER, Henrique. Sustentabilidade – uma visão humanista. *Ambiente & Sociedade* - Ano II - No 5 – 2º. Semestre de 1999.

REDCLIFT, Michael. Sustainable Development (1987–2005): An Oxymoron Comes of Age. *Sustainable Development Sust. Dev.* 13, 212–227 (2005) Published online 22 July 2005 in Wiley Inter Science [www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com).

REDCLIFT, Michael. The Meaning of Sustainable Development. *Geoforum/Volume 23*, Number 3/1992, p. 305-403.

REZENDE, D. A.; FREY, K. ; BETINI, R. C. . Governança e democracia eletrônica na gestão urbana (position-paper). Curitiba: Publicação interna do Mestrado em Gestão Urbana da PUC – PR, 2003.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro. *Planejamento e Políticas Públicas*. número 32, jan./jun. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clóvis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies* (1996), XLIV, 652-667.

- ROBERTS, J. Timmons. Commentary: Challenges and opportunities for global environmental governance in the 21st century. *Global Environmental Change* 18 (2008) 375–379.
- ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista TCEMG, Edição Especial*, 2013.
- RODRIGUES, M. I. V.; LIMA, P. V. P. S.; MAYORGA, M. I.; CASIMIRO FILHO, F.; CHACON, S. S. Os municípios cearenses após 14 anos de planos de desenvolvimento sustentável. In: Eveline Barbosa Silva Carvalho. (Org.). *Economia do Ceará em Debate*. Fortaleza - CE: IPECE, v. p. 194-221, 2010.
- RODRIGUES, Maria Ivoneide Vital e FREIRE, George Satander de Sá. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – uma análise a partir da produção acadêmica. In: IX Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – políticas públicas e a perspectiva da economia ecológica. *Anais...* Brasília, 4 a 8 de outubro de 2011. ISSN 2175-3970.
- ROMEIRO, Ademar R. Economia ou economia política da sustentabilidade? Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 102, set. 2001.
- ROSENAU, James N. Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority. *Regulation & Governance* 1, 88–97, 2007.
- ROTH, Ana Lúcia; WEGNER, Douglas; ANTUNES JÚNIOR, José Antônio Valle; PADULA, Antonio Domingos. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. *Revista de Administração*, São Paulo, v.47, n.1, p.112-123, jan./fev./mar. 2012. ISSN 0080-2107.
- SAATY, Thomas L. Decision making with the analytic hierarchy process. *Int. J. Services Sciences*, Vol. 1, No. 1, 2008.
- SAATY, Thomas L. How to make a decision: The Analytic Hierarchy Process. *European Journal of Operational Research* 48, 9-26 North-Holland, 1990.
- SAATY, Thomas L. Basic theory of the Analytic Hierarchy Process: how to make a decision. *Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fis. Nat. (Esp)*, Vol. 93, N. 4, 395-423, 1999.
- SAMPAIO, Rômulo. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1989.
- SANTOS Jr., Humberto A. e LOURES, Flávia T. R. O papel fundamental do advogado na aplicação da justiça ambiental e no combate ao racismo ambiental. In: *Direito e justiça ambiental*. Wilson Madeira Filho (org.). Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002. p. 269-285.
- SANTOS, Aguinaldo dos; VIDOTTO, Lisiane Soldateli; GIUBLIN, Carlos Roberto. A utilização do método Delphi em pesquisas na área da gestão da construção. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 51-59, abr./jun. 2005. ISSN 1415-8876.
- SANTOS, Maria H. de C. Governabilidade, governança e capacidade governativa - Algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

- SANTOS, Theotônio dos. Governança global e integração da América do Sul/organizadores: André Rego Viana, Pedro Silva Barros, André Bojikian Calixtre. Brasília: Ipea, 2011.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados vol. 40, n°. 3, Rio de Janeiro, 1997.
- SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas; coletânea/Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006.
- SCANDER NETO, Wadih J. Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. Dissertação. Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2006.
- SCHWARTZ, Daniel M. Environmental Terrorism: Analyzing the Concept. Journal of Peace Research, Vol. 35, No. 4. (Jul., 1998), pp. 483-496.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José A. Direito Ambiental Constitucional. 9ª edição, atualizada. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2011.
- SILVA, Maria A. R. da. Economia dos Recursos Naturais. In: Economia do meio ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- SIMIONI, Flávio J.; HOEFLICH, Vítor A.; SIQUEIRA, Elisabete S.; BINOTTO, Erlaine. Análise diagnóstica e prospectiva de cadeias produtivas: uma abordagem estratégica para o desenvolvimento. XLV Congresso da SOBER, Londrina – PR: UEL, 22 a 25 de junho de 2007.
- SINGH, Rajesh K. *et al.* An overview of sustainability assessment methodologies. Ecological indicators 9 (2009) 189–212.
- SOUZA NETO, Nilton S. de. Os conceitos de natureza e homem na nova ordem jurídica ambiental. In: Direito e justiça ambiental. Wilson Madeira Filho (org.). Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002. p.329-334.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SOUZA, Clóvis S. de; MILLER, Daniel S. O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL): as Reduções Certificadas de Emissões (RCEs), sua natureza jurídica e a regulação do mercado de valores mobiliários, no contexto estatal pós-moderno. Brasília: Comissão de Valores Mobiliários, 2003.
- SOUZA, Neyla R. F. de. O direito e o meio ambiente – a necessidade do surgimento do direito ambiental. Revista Lato& Sensus, Belém, v-2, n.3, p. 34-37, jul, 2001.
- SOUZA, Roberta F. da P de. Economia do meio ambiente: aspectos teóricos da economia ambiental e da economia ecológica. In: XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2008. Anais... Rio Branco – Acre, SOBER,2008.

SOUZA-LIMA, José E. de. Economia ambiental, ecológica e marxista versus recursos naturais. *Revista FAE*, Curitiba, v.7, n.1, p.119-127, jan./jun. 2004.

STODDART, Hannah *et al.* A Pocket Guide to Sustainable Development Governance. Stakeholder Forum Commonwealth Secretariat. First edition: For comment by 15th July 2011.

TAVARES, Everkley M. F. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. *Revista Holos*, Ano 21, maio/2005.

TEIXEIRA, Elenaldo C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Disponível em:  
[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf) Acesso: 25/08/2012.

TREVISAN, Andrei P. e BELLEN, Hans M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro* 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

UNEP - United Nations Environment Programme. Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible. XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 31 de enero al 3 de febrero de 2012.

VEIGA, José E. da. Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI. 3ª edição. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VEIGA, José E. da. Indicadores de sustentabilidade. *Estudos Avançados* 24 (68), 2010.

VESCOVI, L. F. O direito econômico e a economia política: uma interdisciplinaridade necessária. *Revista Perspectiva*, Erechim, v.34, n.126, p. 56-72, junho/2010.

VIANA, M. O. L.; RODRIGUES, M. I. V.; LIMA, P. V. P. S.; ARAÚJO, R. C.; MOURA, H. J. de. SDI – Building a composite index of sustainable development for the municipal districts of the state of Ceará, Brazil. In: The 10th biennial international Society for Ecological Economics Conference – ISEE. Nairobi – Kenya: applying ecological economics for social and environmental sustainability, 2008.

VLEK, Charles e STEG, Linda. Human Behavior and Environmental Sustainability: Problems, Driving Forces, and Research Topics. *Journal of Social Issues*, Vol. 63, No. 1, 2007, pp. 1-19.

WALDAUER, Charles; ZAHKA, William J.; PAL, Surendra. Kautilya's Arthashastra: a neglected precursor to classical economics. *Indian Economic Review*, vol. XXXI, nº. 1, 1996, pp. 101-108.

WEISS, Thomas G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, Vol 21, No 5, pp 795–814, 2000.

WORLD BANK INSTITUTE. Governance Matters 2008 – Indicadores de governança 1996 – 2007. In: World Bank Policy Research Working paper, n. 4654, 2008.

WRIGHT, James T. C.; GIOVINAZZO, Renata A. Delphi – uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. *Caderno de pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 01, nº 12, 2º trim./2000.

YAMAMOTO, Hiraku. Governance including Government: Multiple Actors in Global Governance. *Interdisciplinary Information Sciences*, Vol. 14, No. 2, pp. 117–131. 2008.

**APÊNDICE A** – Questionário para a elaboração da matriz de indicadores de governança para avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**DOCTORADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE**



O **Banco Mundial** reconhece que a boa governança é um ingrediente fundamental do desenvolvimento econômico sustentado e, para tanto, tem estimulado o uso de indicadores de governança para avaliar políticas públicas. Percebe-se, no entanto, que o uso de tais indicadores é incipiente, sendo necessária uma maior discussão na sua definição. Dado esse contexto, gostaria de pedir a sua contribuição na construção de um sistema de indicadores que comporá uma Matriz de Governança, a qual será utilizada em minha Tese no Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará.

Os indicadores inicialmente propostos foram organizados com base em **seis princípios de governança**: Voz e Responsabilização; Estabilidade Política e Ausência de violência/terrorismo; Eficácia Governamental; Qualidade Regulatória; Estado de Direito; Controle da Corrupção.

O arquivo em anexo busca identificar a opinião de *experts* sobre quais indicadores de governança devem compor um sistema para avaliação de políticas públicas e qual a sua importância relativa. **Salienta-se que, ao final de cada princípio foi disponibilizado um espaço para o expert acrescentar sub-parâmetros que não foram considerados na elaboração da matriz, mas que são importantes de acordo com sua opinião.**

Ressalta-se que a consulta a *experts* faz parte do **Método Delfhi** empregado em minha tese de doutoramento. Esse método consiste na consulta a um grupo de especialistas sobre um assunto de sua competência e pressupõe que o julgamento coletivo, ao ser organizado, é melhor que a opinião de um só indivíduo. Como **características do método são destacados**: o anonimato dos participantes, a análise estatística dos dados e o *feedback* das respostas para reavaliação.

QUESTIONÁRIO PARA A ELABORAÇÃO DA  
MATRIZ DE INDICADORES DE GOVERNANÇA PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA PLANILHA**

1) Atribuir notas de 1 a 5 aos **princípios**, aos **parâmetros** e aos **sub-parâmetros** em cada **dimensão**, conforme o seguinte critério:

**1 - sem importância**

**2 - pouco importante**

**3 - importante**

**4 - muito importante**

**5 - extremamente importante**

2) **Princípios:** Voz e Responsabilização; Estabilidade Política e Ausência de violência/terrorismo; Eficácia Governamental; Qualidade Regulatória; Estado de Direito; Controle da Corrupção.

3) **Parâmetros:** Quanto ao desempenho dos gestores, da equipe técnica, do compromisso da instituição, do Planos, Programas e projetos (PPP), da conscientização política etc.

4) **Sub-parâmetros:** qualificação, forma de cadastramento, frequência, acompanhamento nas reuniões, legitimidade, legalidade, transparência, tomada de decisão etc.

<b>Matriz de Indicadores de Governança para avaliação de políticas públicas para o Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>Importância relativa do Princípio, parâmetros e sub-parâmetros (1 a 5)</b>
<b>1º Princípio: Voz e Responsabilização</b>	
<b>1.1 Quanto ao desempenho dos Gestores</b>	
1.1.1 Qualificação	
1.1.2. Forma de cadastramento	
1.1.3. Frequência/assiduidade nas reuniões/encontros	
1.1.4. Divulgação das reuniões/encontros	
1.1.5 Acompanhamento do programa	
1.1.6 Responsabilidade	
1.1.7. Transparência	
1.1.8. Tomada de decisão	
1.1.9. Tempo de decisão	
1.1.10 Participação popular	
1.1.11. Governabilidade	
1.1.12 Legitimidade	
<b>1.2 Quanto ao desempenho da Equipe técnica</b>	
1.2.1 Compromisso	
1.2.2. Responsabilidade	
1.2.3 Qualificação	
1.2.4 Tempo de decisão	
1.2.5 Tomada de decisão	
1.2.6 Motivação	
1.2.7 Participação popular	
1.2.8 Governabilidade	
1.2.9 Legitimidade	
<b>1.3 Quanto ao compromisso da instituição</b>	
1.3.1 Integração com outras políticas	
1.3.2 Número de técnicos	
1.3.3 Grau de prioridade dos PPP na instituição	
1.3.4 Capacitação dos integrantes	
1.3.5 Formas de conscientização da população quanto aos objetivos	
1.3.6 Divulgação dos resultados da avaliação	
1.3.7 Formas de identificação dos problemas	
<b>1.4 Quanto ao desempenho dos Planos, Programas e Projetos (PPP)</b>	
1.4.1 Integração com outras políticas	
1.4.2 Participação popular	
1.4.3 Transparência	
1.4.4 Responsabilidade	
1.4.5 Justiça social	
1.4.6 Legitimidade	
1.4.7 Legalidade	

**Você gostaria de acrescentar outro ponto importante na avaliação de:**

<b>Quanto ao desempenho de:</b>	<b>Sub-parâmetro sugerido</b>	<b>Importância relativa do sub-parâmetros (1 a 5)</b>
Gestores		
Equipe técnica		
Compromisso da instituição		
PPP		



<b>Matriz de Indicadores de Governança para avaliação de políticas públicas para o Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>Importância relativa do Princípio, parâmetros e sub-parâmetros (1 a 5)</b>
<b>2º Princípio: Estabilidade Política e Ausência de violência/terrorismo</b>	
<b>2.1 Quanto ao desempenho Institucional</b>	
2.1.1 Compromisso com os PPP	
2.1.2 Conhecimento com os PPP	
2.1.3 Estabilidade política	
2.1.4 Conflitos políticos	
2.1.5 Conflitos entre os <i>stakeholders</i>	
2.1.6 Integração dos <i>stakeholders</i>	
2.1.7 Articulação governamental	
2.1.8 Inclusão social	
2.1.9 Continuidade dos PPP	
2.1.10 Formas de continuidade dos PPP	
2.1.11 Planejamento estratégico	
2.1.12 Motivação	
2.1.13 Transparência	
2.1.14 Governabilidade	
2.1.15 Legitimidade	
2.1.16 Participação social	
2.1.17 Legalidade	
<b>2.2 Quanto à conscientização política</b>	
2.2.1 Responsabilidade com os PPP	
2.2.2 Responsabilidade com os <i>stakeholders</i>	
2.2.3 Violação dos PPP	
2.2.4 Execução dos PPP	
2.2.5 Cumprimento dos PPP	
2.2.6 Participação popular	
2.2.7 Transparência	
2.2.8 Identificação dos problemas/violência ambiental, econômico, institucional e social	

**Você gostaria de acrescentar outro ponto importante na avaliação de:**

<b>Quanto ao desempenho:</b>	<b>Sub-parâmetro sugerido</b>	<b>Importância relativa do sub-parâmetros (1 a 5)</b>
Institucional		
Conscientização política		

<b>Matriz de Indicadores de Governança para avaliação de políticas públicas para o Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>Importância relativa do Princípio, parâmetros e sub-parâmetros (1 a 5)</b>
<b>3º Princípio: Eficácia Governamental</b>	
<b>3.1 Quanto ao desempenho dos Recursos Humanos</b>	
<b>3.1.1 Qualidade</b>	
3.1.1.1 Poder de decisão	
3.1.1.2 Compromisso	
3.1.1.3 Competência	
3.1.1.4 Motivação	
3.1.1.5 Qualificação/Capacitação	
3.1.1.6 Iniciativas	
3.1.1.7 Experiências	
3.1.1.8 Dedicção	
<b>3.1.2 Quantidade</b>	
3.1.2.1 Rotatividade	
3.1.2.2 Frequência nas reuniões	
3.1.2.3 Experiência	
3.1.2.4 Número de pessoas envolvidas	
3.1.2.5 Tempo de dedicação	
<b>3.2 Quanto à Infra-Estrutura</b>	
<b>3.2.1 Instalações Prediais</b>	
3.2.1.1 Existência de salas específicas	
3.2.1.2 Qualidade	
<b>3.2.2 Recursos Físicos Disponíveis</b>	
3.2.2.1 Computadores	
3.2.2.2 Veículos	
3.2.2.3 Instrumentos de trabalho	
3.2.2.4 Locais para a realização de eventos/encontros	
<b>3.2.3 Recursos Financeiros Disponíveis</b>	
3.2.3.1 Tempestividade	
3.2.3.2 Quantidade de recursos liberados	
3.2.3.3 Suficiência dos recursos	
3.2.3.4 Sustentabilidade dos recursos	
3.2.3.5 Utilização eficiente dos recursos	
3.2.3.6 Controle social	
<b>3.3 Quanto ao desempenho dos Serviços Públicos</b>	
3.3.1 Qualidade	
3.3.2 Independência das pressões políticas	
3.3.3 Interdependência das pressões políticas	
3.3.4 Execução	
3.3.5 Organização	
3.3.6 Participação popular	
3.3.7 Transparência	
3.3.8 Credibilidade	
3.3.9 Compromisso	
3.3.10 Responsabilidade	
3.3.11 Competência	
3.3.12 Proteção dos direitos humanos	
3.3.13 Implementação	

**Você gostaria de acrescentar outro ponto importante na avaliação:**

<b>Quanto ao desempenho:</b>	<b>Sub-parâmetro sugerido</b>		<b>Importância relativa do sub-parâmetros (1 a 5)</b>
Recursos Humanos	Qualidade		
	Quantidade		
Infra-estrutura	Instalações Prediais		
	Recursos físicos disponíveis		
Recursos Financeiros disponíveis			
Serviços públicos			

<b>Matriz de Indicadores de Governança para avaliação de políticas públicas para o Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>Importância relativa do Princípio, parâmetros e sub-parâmetros (1 a 5)</b>
<b>4º Princípio: Qualidade Regulatória</b>	
<b>4.1 Quanto à formulação, implementação e regulamentação das políticas</b>	
4.1.1 Capacidade institucional	
4.1.2 Transparência	
4.1.3 Cumprimento dos PPP	
4.1.4 Planejamento	
4.1.5 Existência de reuniões	
4.1.6 Frequência nas reuniões	
4.1.7 Existência de um cronograma	
4.1.8 Cumprimento do cronograma	
4.1.9 Avaliação dos PPP	
4.1.10 Monitoramento dos PPP	
4.1.11 Fiscalização dos PPP	
4.1.12 Acompanhamento dos PPP	
4.1.13 Responsabilidade	
4.1.14 Participação popular	
4.1.15 Representação política	
4.1.16 Transparência	
4.1.17 Orçamento físico financeiro	
4.1.18 Validação dos PPP	
4.1.19 Legitimidade	

**Você gostaria de acrescentar outro ponto importante na avaliação:**

<b>Quanto ao desempenho:</b>	<b>Sub-parâmetro sugerido</b>	<b>Importância relativa do sub-parâmetros (1 a 5)</b>
Formulação, implementação e regulamentação das políticas		

<b>Matriz de Indicadores de Governança para avaliação de políticas públicas para o Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>Importância relativa do Princípio, parâmetros e sub-parâmetros (1 a 5)</b>
<b>5º Princípio: Estado de Direito</b>	
<b>5.1 Quanto aos Marcos Legais</b>	
5.1.1 Justiça social	
5.1.2 Confiabilidade	
5.1.3 Imparcialidade	
5.1.4 Proteção dos direitos humanos	
5.1.5 Participação popular	
5.1.6 Responsabilidade	
5.1.7 Equidade legal	
5.1.8 Divulgação	
5.1.9 Legitimidade	
5.1.10 Legalidade	
<b>5.2 Quanto à Execução das Políticas</b>	
5.2.1 Confiabilidade	
5.2.2 Receptividade	
5.2.3 Cumprimento do Prazo	
5.2.4 Cumprimento da lei	
5.2.5 Qualidade da execução	
5.2.6 Qualidade na execução	
5.2.7 Probabilidade de violência na execução	
5.2.8 Probabilidade da corrupção na execução	
5.2.9 Transparência	
5.2.10 Legitimidade	
5.2.11 Legalidade	
<b>5.3 Quanto ao Acesso aos resultados</b>	
5.3.1 Transparência	
5.3.2 Participação popular	
5.3.3 Existência de reuniões	
5.3.4 Critérios avaliados	
5.3.5 Critérios alcançados	
5.3.6 Cumprimento do prazo	
5.3.7 Divulgação	
5.3.8 Formas de divulgação	
5.3.9 Confiabilidade	

<b>Quanto ao desempenho:</b>	<b>Sub-parâmetro sugerido</b>	<b>Importância relativa do sub-parâmetros (1 a 5)</b>
Marcos legais		
Execução das políticas		
Acesso aos resultados		

<b>Matriz de Indicadores de Governança para avaliação de políticas públicas para o Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>Importância relativa do Princípio, parâmetros e sub-parâmetros (1 a 5)</b>
<b>6º Princípio: Controle da Corrupção</b>	
<b>6.1 Quanto ao desempenho do Exercício do Poder Público</b>	
6.1.1 Transparência	
6.1.2 Aplicação correta dos recursos	
6.1.3 Cumprimento dos marcos legais	
6.1.4 Presença de corrupção	
6.1.5 Penalização	
6.1.6 Impunidade	
6.1.7 Participação popular	
6.1.8 Desvios de verbas	
6.1.9 Desvio de pessoas	
6.1.10 Responsabilidade governamental	
6.1.11 Responsabilidade institucional	
6.1.12 Responsabilidade civil	
6.1.13 Existência de pressões políticas	

<b>Quanto ao desempenho:</b>	<b>Sub-parâmetro sugerido</b>	<b>Importância relativa do sub-parâmetros (1 a 5)</b>
Exercício do poder público		

**APÊNDICE B – Questionário sobre os princípios da Governança para o desenvolvimento sustentável – a experiência do Programa Selo Município Verde**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE**



**Identificação**

- ( ) **Representante Municipal**  
( ) **Representante do Comitê Gestor (ir para o questionário)**

1. Município: \_\_\_\_\_

2. Atual prefeito ou representante: \_\_\_\_\_

3. Já participou de alguma avaliação do Programa Selo Município Verde (PSMV)?

( ) Não ( ) Sim. **Se afirmativo, ir para o questionário sobre governança.**

4. Quais os motivos da não participação no PSMV?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. O que levou a atual gestão a participar do PSMV?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**QUESTIONÁRIO SOBRE A GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – a experiência do Programa Selo Município Verde**

**Primeiro Princípio: Voz e Responsabilização**

Segundo o Banco Mundial, o Princípio Voz e Responsabilização retrata até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres

1. Você considera que o atual Comitê Gestor encontra-se **qualificada** para avaliar o PSMV?

( ) Sim ( ) Não ( ) Em Parte

2. Você considera que o atual Comitê Gestor encontra-se **capacitada** para avaliar PSMV?

( ) Sim ( ) Não ( ) Em Parte

3. Você considera que a **forma de cadastramento** do Comitê Gestor influencia na avaliação do PSMV?

( ) Sim ( ) Não ( ) Em Parte

Como foi sua forma de cadastramento? ( ) concursado ( ) comissionado ( ) Outro. Qual? \_\_\_\_\_

4. Você considera que o Comitê Gestor **reconhece a importância do PSMV** em sua instituição?

( ) Sim ( ) Não ( ) Em Parte

Em caso afirmativo, como ocorre essa divulgação?

\_\_\_\_\_

5. Você tem o acesso à **divulgação das reuniões/encontros** referentes ao PSMV?

( ) Sim ( ) Não ( ) Em Parte

6. Você considera que o Comitê Gestor tem **responsabilidade e compromisso** para avaliar o PSMV?

( ) Sim ( ) Não ( ) Em Parte

7. Você considera que o Comitê Gestor tem **poder de decisão** no momento de avaliar o PSMV?

( ) Sim ( ) Não ( ) Em Parte

8. Você considera que existe **participação popular na tomada de decisão** do PSMV?

( ) Sim ( ) Não ( ) Em Parte

Em caso afirmativo, qual(is) a(s) forma(s) dessa participação popular? \_\_\_\_\_

9. As decisões do Comitê Gestor na avaliação do PSMV costumam ser **tomadas em tempo hábil**?

Sim  Não  Em Parte

10. Você considera que existe **transparência** na gestão do PSMV?

Sim  Não  Em Parte

Em caso afirmativo, qual(is) a(s) forma(s) de divulgação? \_\_\_\_\_

11. Você considera que existe a **divulgação dos resultados** da avaliação do PSMV?

Sim  Não  Em Parte

Em caso afirmativo, qual(is) a(s) forma(s) de divulgação? \_\_\_\_\_

12. Você considera que existe a **integração do PSMV com outras políticas públicas**?

Sim  Não  Em Parte

13. Você considera que existem **formas de conscientização da população quanto aos objetivos do PSMV**?

Sim  Não  Em Parte

Em caso afirmativo, qual(is) a(s) forma(s) de conscientização? \_\_\_\_\_

14. Você considera que os **objetivos do PSMV** são cumpridos?

Sim  Não  Em Parte

15. Você considera que o PSMV **protege/valoriza os direitos humanos**?

Sim  Não  Em Parte

Em caso afirmativo, em qual(is) ponto(s)? \_\_\_\_\_

### **Segundo Princípio: Estabilidade Política e Ausência de violência/terrorismo**

Esse princípio de governança destaca que a natureza de uma guerra provoca a devastação humana e ecológica correspondendo ao terrorismo ambiental. Assim, é de responsabilidade de todos manterem-se informados para tornarem-se conscientes dos atos praticados contra a natureza (Banco Mundial).

1. Você considera que o **conhecimento do Comitê Gestor** com o PSMV contribui para manter a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo?

Sim  Não  Em Parte

2. Você considera que o **compromisso** com o PSMV contribui para manter a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo?

Sim  Não  Em Parte

3. Você considera que o PSMV promove a **articulação governamental**?

Sim  Não  Em Parte

4. Você considera que existem **conflitos políticos** ao avaliar o PSMV?

Sim  Não  Em Parte

5. Você considera que esses **conflitos políticos** afetam a estabilidade política e aumentam a ausência de violência/terrorismo?

Sim  Não  Em Parte

6. Você considera que o PSMV **estimula o envolvimento da população** como forma de manter a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo?

Sim  Não  Em Parte

7. Você considera que a **continuidade do PSMV** é uma forma de manter a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo?

Sim  Não  Em Parte

8. Você considera que a execução de um **planejamento estratégico** voltado para o PSMV é uma forma de manter a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo?

Sim  Não  Em Parte

9. Você considera que a **identificação dos problemas/violência ambiental, econômico, social e institucional** pode manter a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo?

Sim  Não  Em Parte

### **Terceiro Princípio: Eficácia Governamental**

Para o Banco Mundial, a **Eficácia governamental** captura percepções da qualidade dos serviços públicos e do grau de sua independência das pressões políticas, da qualidade da formulação e implementação de políticas bem como da credibilidade do compromisso do governo de tais políticas.

1. Você considera que as pessoas que trabalham com o PSMV têm **competência** suficiente para promover a qualidade dos serviços públicos?

Sim  Não  Em Parte



2. Você considera que as pessoas que trabalham com o PSMV têm **qualificação** suficiente para promover a qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
3. Você considera que as pessoas que trabalham com o PSMV têm **motivação** suficiente para promover a qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
4. Você considera que as pessoas que trabalham com o PSMV têm **dedicação** suficiente para promover a qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
5. Você considera que a **rotatividade** dos recursos humanos que trabalham com o PSMV prejudica a qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
6. Você considera que existe **suficiência de pessoas** que trabalham com o PSMV?  
 Sim  Não  Em Parte
7. Você considera que a **tempestividade dos recursos financeiros** para o PSMV promove a qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
8. Você considera **suficientes os recursos financeiros** destinados ao PSMV?  
 Sim  Não  Em Parte
9. Você considera **eficiente a aplicação dos recursos financeiros** do PSMV?  
 Sim  Não  Em Parte
10. Você considera que a **infra-estrutura física** (salas, computadores, veículos etc.) destinada ao PSMV pode contribuir para a qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
11. Você considera que na avaliação do PSMV existe **independência de pressões políticas** para desempenhar os serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
12. Você considera que a **avaliação e o monitoramento** do PSMV podem contribuir para a qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
13. Você considera que o **cumprimento** do PSMV pode contribuir para a qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte
14. Você considera que o PSMV tem **credibilidade** para contribuir na qualidade dos serviços públicos?  
 Sim  Não  Em Parte

### Quarto Princípio: Qualidade Regulatória

A **Qualidade regulatória**, de acordo com o Banco Mundial, consiste na captura de percepções da capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas e regulamentos que permitam e promovam o desenvolvimento de um país.

1. Você acredita que o PSMV possui um bom **planejamento estratégico**?  
 Sim  Não  Em Parte
2. Você considera que o **cronograma** do PSMV garante a qualidade regulatória?  
 Sim  Não  Em Parte
3. Você considera que o PSMV **cumpre seu cronograma**?  
 Sim  Não  Em Parte
4. Você tem conhecimento da **existência de uma representação política** para o PSMV?  
 Sim  Não  Em Parte
- Em caso afirmativo, qual(is) a(s) forma(s) dessa participação popular? \_\_\_\_\_
5. Você considera que a representação política do PSMV tem **legitimidade**?  
 Sim  Não  Em Parte

### Quinto Princípio: Estado de Direito

O Estado de direito é aquele no qual cada indivíduo ou potência política é submetido ao respeito do direito, tornando-se dependentes das leis promulgadas. Segundo o Banco Mundial, esse princípio captura as percepções sobre o grau em que os agentes têm confiança e respeitam as regras da sociedade e a qualidade da execução dos contratos, dos direitos de propriedade, da polícia e dos tribunais.

1. Você considera que o PSMV promove a **justiça social**? (se NÃO, ir para a pergunta 3)  
 Sim  Não  Em Parte

2. Você considera que a **justiça social** promovida pelo PSMV contribui para um verdadeiro estado de direito do município?  
 Sim                       Não                       Em Parte
3. Você considera que a **confiabilidade** no PSMV contribui para um verdadeiro estado de direito do município?  
 Sim                       Não                       Em Parte
4. Você considera que a **imparcialidade** do PSMV contribui para um verdadeiro estado de direito do município?  
 Sim                       Não                       Em Parte
5. Você considera que a **equidade legal** do PSMV contribui para um verdadeiro estado de direito do município?  
 Sim                       Não                       Em Parte
6. Você considera que a **legitimidade** do PSMV contribui para um verdadeiro estado de direito do município?  
 Sim                       Não                       Em Parte
7. Você considera que a **legalidade** do PSMV contribui para um verdadeiro estado de direito do município?  
 Sim                       Não                       Em Parte
8. Você considera que o **amparo legal para a avaliação** do PSMV contribui para um verdadeiro estado de direito do município?  
 Sim                       Não                       Em Parte

### **Sexto Princípio: Controle da Corrupção**

Esse princípio, conforme o Banco Mundial, captura as percepções em que o poder público é exercido para ganhos particulares, constatando, dessa maneira, a corrupção.

1. Você considera que o PSMV possui **instrumentos capazes de identificar a existência de corrupção** (não cumprimento de marcos legais, impunidade, desvios de verbas e de pessoas etc.)?  
 Sim                       Não                       Em Parte
2. Você considera que o PSMV promove a **penalização** das pessoas que praticam ganhos particulares?  
 Sim                       Não                       Em Parte
3. Você considera que o PSMV possui **mecanismos de controle** (transparência, participação popular, responsabilidade governamental, institucional e civil etc.) para a aplicação dos seus recursos financeiros?  
 Sim                       Não                       Em Parte
4. Você considera que o PSMV respeita as **manifestações políticas** voltadas para o controle da corrupção?  
 Sim                       Não                       Em Parte
5. Você considera que existem **pressões políticas** na execução do PSMV com o objetivo de alcançar ganhos particulares?  
 Sim                       Não                       Em Parte

**APÊNDICE C – Municípios certificados pelo Programa Selo Município Verde no período 2006 a 2012.**

MUNICÍPIOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ACARAÚ	-	-	B	B	C	C	B
ACOPIARA	-	C	B	-	-	C	C
APUIARÉS	-	C	C	-	C	C	-
ARACATI	-	-	B	B	-	-	-
ARARIPE	C	C	C	-	-	-	-
BARBALHA	-	-	-	-	-	-	C
BARREIRA	-	-	-	B	C	B	B
BATURITÉ	C	C	-	-	-	-	-
BEBERIBE	-	-	C	B	C	-	B
BELA CRUZ	C	C	B	B	C	C	B
BREJO SANTO	-	-	-	-	-	C	C
CAMPOS SALES	C	C	B	-	C	C	-
CAUCAIA	B	B	B	B	B	B	C
CRATEÚS	C	B	B	B	B	B	B
CRATO	-	C	B	B	B	C	B
CROATÁ	C	C	B	B	B	C	B
CRUZ	C	C	B	B	B	B	C
EUSÉBIO	-	-	-	B	-	C	C
FARIAS BRITO	-	-	-	-	-	C	C
FORTALEZA	-	-	B	B	B	C	C
GENERAL SAMPAIO	C	B	B	B	B	C	C
GUARAMIRANGA	C	-	-	-	-	-	-
HORIZONTE	-	C	-	-	-	-	-
IBIAPINA	-	B	C	B	C	-	C
ICAPUÍ	-	C	C	-	C	C	-
IGUATU	-	-	B	B	-	C	C
INDEPENDÊNCIA	-	C	B	-	-	-	-
ITAITINGA	-	C	B	B	B	B	C

ITAREMA	-	-	-	B	C	C	-
JAGUARIBE	-	-	-	-	-	C	-
JAGUARUANA	-	-	-	-	-	C	-
JIJOCA DE JERICOACOARA	-	-	-	-	-	C	C
JARDIM	-	C	B	-	C	-	-
JUAZEIRO DO NORTE	-	C	B	-	C	C	B
LAVRAS DA MANGABEIRA	-	-	C	C	C	C	-
LIMOEIRO DO NORTE	-	-	B	-	-	-	-
MARACANAÚ	C	B	B	B	B	B	C
MARANGUAPE	B	B	B	B	C	B	C
MASSAPÊ	C	C	B	B	C	C	C
MISSÃO VELHA	C	C	-	-	C	C	B
MORADA NOVA	-	C	B	-	C	C	C
MONSENHOR TABOSA	-	-	-	-	-	-	C
NOVO ORIENTE	-	-	C	B	B	B	B
OCARA	B	C	B	B	C	C	-
PACATUBA	-	-	-	B	C	-	C
PACOTI	C	C	B	-	B	B	C
PARAMBU	C	C	B	-	-	-	B
PIQUET CARNEIRO	-	-	-	-	-	B	B
QUIXERAMOBIM	C	B	B	B	C	C	C
REDENÇÃO	-	-	-	C	-	-	-
RUSSAS	-	-	C	-	-	-	-
SOBRAL	C	C	B	B	B	B	B
TABULEIRO DO NORTE	-	-	B	-	-	C	-
TAUÁ	C	C	B	-	-	C	B
TIANGUÁ	C	B	B	-	C	-	-
VÁRZEA ALEGRE	-	-	-	-	C	C	C
VIÇOSA DO CEARÁ	C	C	B	-	-	-	-

Fonte: [www.ceara.gov.br](http://www.ceara.gov.br); [www.conpam.ce.gov.br](http://www.conpam.ce.gov.br) Acesso em: 22/06/2014.

## ANEXO A – Critérios de Avaliação do Programa Selo Município Verde, 2014.

EIXO TEMÁTICO	INDICADOR	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO
<b>POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE</b>	<b>Indicador 1:</b> Estrutura Municipal de Meio Ambiente	Lei da Política Municipal do Meio Ambiente
		Lei de criação do Órgão Gestor de Meio Ambiente
		Planilha Orçamentária do Órgão Gestor de Meio Ambiente
		Lista ou declaração da Equipe Técnica (gestão) Profissionais com formação superior em áreas específicas
		Lista de bens patrimoniais (Lista de Equipamentos tombados e veículos oficiais emplacados)
		Lista de Controle dos Protocolos da Ouvidoria
		Licenças Ambientais emitidas pelo Município
		Notificações de Fiscalização Ambientais emitidas pelo município
	<b>Indicador 2:</b> Efetividade dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente	Relatórios de Monitoramento Ambiental emitidas pelo município
		Lei de Criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
		Lei de Criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
		Regimento Interno
		Listas de Frequências das Reuniões
	<b>Indicador 3:</b> Implementação da política de Educação Ambiental	Deliberações emitidas pelo Conselho
		Lei Municipal que regulamenta a Política de Educação Ambiental
		Lei Municipal de criação do Setor responsável pela implementação da política de educação ambiental no município
		Programa Municipal de Educação Ambiental
		Projetos ambientais desenvolvidos ou em desenvolvimento nas escolas, voltados para: resíduos sólidos, reflorestamento, agricultura orgânica, energia alternativa, recursos hídricos ou mudanças climáticas, saneamento básico
	<b>Indicador 4:</b> Capacitação em Educação Ambiental	Agenda 21
		Certificados de Professores capacitados em educação ambiental
Certificados de Gestores e técnicos municipais capacitados na área ambiental		
Programações, convites e fotografias de campanhas educativas por ano (datadas)		
Programações, convites e fotografias de eventos realizados com apoio do município (oficinas, cursos, seminários, conferências, congressos, simpósios) por ano (datadas)		
<b>SANEAMENTO AMBIENTAL</b>	<b>Indicador 5:</b> Coleta sistemática de resíduos sólidos urbanos implementada	Lei Municipal de criação do Órgão gestor da Política de Resíduos sólidos
		Cronograma da coleta sistemática
		Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
		Contratos de locação, de aquisição e fotos de Equipamentos
		Declaração nominal da Equipe técnica (gestão)
	<b>Indicador 6:</b> Cobertura da coleta	Declaração nominal da Equipe operacional
	Dispositivo Legal de coleta seletiva (lei, decreto, portaria)	

	seletiva de resíduos sólidos urbanos	Plano de Coleta Seletiva
		lista dos domicílios atendidos, com no mínimo 10% de domicílios pela coleta porta a porta
		Contratos de locação ou de aquisição e fotos de Veículo exclusivo para Coleta Seletiva
		Contratos de locação, ou de aquisição e fotos de Galpão de triagem em operação
		Planilhas de vendas, notas fiscais, recibos e balanço mensal financeiro
		Planilha de controle da pesagem (toneladas/mês) ou outro documento que comprove o quantitativo
	<b>Indicador 7:</b> Disposição final de resíduos sólidos urbanos ambientalmente adequada, de acordo com a Lei nº. 12.305/2010	Licença de operação
	<b>Indicador 8:</b> Inclusão social dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis	Cadastro de Grupos de catadores organizados
		Instrumento legal de constituição de Associações e/ou Cooperativas
		Projetos sociais (educação, saúde, meio ambiente etc.) da administração municipal que contemplem a categoria de catadores
		Contratos, Termos, Parcerias Apoio da administração municipal (equipamentos, veículos, estrutura física) para promover a sustentabilidade econômica da atividade
	<b>Indicador 9:</b> Rede de esgoto e água tratada implantados	Plano Municipal de Saneamento Básico, aprovado por Lei
Existência de Sistema de Tratamento (Estação de Tratamento de Esgoto – ETE)		
Existência de Sistema de Tratamento (Estação de Tratamento de Água – ETA)		
Percentual de residências interligadas com a rede de esgoto		
Percentual de residências interligadas com a rede de abastecimento de água		
<b>RECURSOS HÍDRICOS</b>	<b>Indicador 10:</b> Melhoria de qualidade da água	Listas de presença do município nas reuniões do ano de 2013
		Projetos municipais de uso racional da água implantados
		Registros fotográficos, programação, projetos das ações de sensibilização para o uso racional da água
		Registros fotográficos e projetos recuperação de mata ciliar
		Monitoramento Anual de 2013 da qualidade da água para consumo humano
<b>AGRICULTURA SUSTENTÁVEL</b>	<b>Indicador 11:</b> Manejo Sustentável da Produção Agropecuária	Existência de Projetos de Boas práticas de convivência com o semiárido: Quintais produtivos; Mandalas; Barragem subterrânea; Captação <i>in-situ</i> ; Manejo Agroflorestal; Agricultura Orgânica; Plantio direto; Outras práticas
	<b>Indicador 12:</b> Assistência Técnica e Extensão Rural	Orçamento municipal com detalhamento de recursos para a ATER
		Lista de Técnicos agrícolas contratados pela prefeitura (nível médio)
		Lista, declarações e certificados de Agricultores

		capacitados em agricultura sustentável
<b>BIODIVERSIDADE</b>	<b>Indicador 13:</b> Unidade de conservação municipal	Lei de criação de Unidade de Conservação
		Regimento interno do Conselho Gestor
		Plano de Manejo
	<b>Indicador 14:</b> Áreas Verdes	Averbação de cartório das Áreas verdes por habitantes
		Plano de Arborização Urbana Implantado
		Plano de Produção de viveiro e banco de mudas ou projeto

Fonte: CONPAM, 2014.