



IX

Encontro da Sociedade
Brasileira de Economia
Ecológica

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica

IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO
Outubro de 2011
Brasília - DF - Brasil

GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL – REVISANDO CONCEITOS

João Batista Drummond Câmara (IBAMA) - joao.camara@ibama.gov.br

Biólogo, Analista Ambiental do Ibama na Diretoria de Qualidade Ambiental, mestre em Ecologia (UnB), doutor em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB).

GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA AMBIENTAL – REVISANDO CONCEITOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL

João Batista Drummond Câmara
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
João.camara@ibama.gov.br

RESUMO

As crises políticas e institucionais verificadas a partir dos anos 90 associadas a questões de reestruturação das relações sociedade-Estado, à institucionalização de novas regras sociais, as mudanças nas relações econômicas resultantes da globalização, 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. Os conceitos de governabilidade e de governança ambiental passaram a aparecer com freqüência no debate da sustentabilidade, com ênfase para os acordos econômicos e ambientais multilaterais.

Identificar e definir os problemas e os meios de ação, dar prioridade aos problemas ambientais na agenda pública e decidir sobre a repartição dos custos e arbitragens aceitáveis a fim de obter a melhor qualidade do meio ambiente, com destaque para ações que minimizam efeitos globais da degradação ambiental, como as mudanças climáticas e elevação do nível do mar, a perda dos serviços ambientais e suas conseqüências para a sobrevivência humana.

Os conceitos de governabilidade e de governança ambiental buscam dar suporte à compreensão das mudanças neste momento de transição, de busca de respostas aos problemas globais, de mudanças de paradigmas nos padrões de produção e consumo e do papel dos atores sociais nas relações de poder de um estado.

Buscou-se identificar e compreender os critérios que estão inseridos nos conceitos de governabilidade e de governança ambiental e suas contribuições para as mudanças requeridas na organização da sociedade, nas estruturas de poder e no estabelecimento de regras e instituições visando o alcance do desenvolvimento sustentável.

INTRODUÇÃO

As crises ambientais globais, regionais e locais verificadas nas últimas décadas estão levando as nações a buscarem modelos mais efetivos de desenvolvimento que reduzam as taxas de perdas de recursos ambientais, a poluição e a degradação ambiental. O princípio da precaução passa aos poucos a ser norteador da revisão e formulação de políticas públicas e na construção de agendas globais, em especial os acordos ambientais multilaterais. São forças indutoras deste processo as evidências das mudanças climáticas, a perda da biodiversidade, a redução de água doce disponível e a perda da qualidade de vida para bilhões de pessoas no mundo.

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 à uma reestruturação significativa nos sistemas de governo, nas instituições, nas regras, nas normas e no comportamentos da sociedade.

Segundo Le Preste (2003,p.23) a obrigatoriedade do Estado para a questão ambiental é identificar e definir o problema e os meios de ação, dar prioridade aos problemas ambientais na

agenda pública e decidir sobre a repartição dos custos e arbitragens aceitáveis a fim de obter a melhor qualidade do meio ambiente.

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, demandam mandatos governamentais e processos de tomada de decisão e ações para o seu alcance.

O processo de tomada de decisão para a formulação e execução de políticas públicas requer uma governabilidade, entendida como "a capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.33) e uma governança, entendida como "arcabouço institucional de regras, instituições [sic], processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico" (CAVALCANTI, 2004, p.1)

O conceito de governança foi definido pelo Banco Mundial como sendo "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" e apresenta quatro dimensões-chave: administração do setor público; quadro legal; participação e prestação de contas (*accountability*); e informação e transparência (WORLD BANK, 1992).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com relação à base conceitual de governabilidade e de governança ambiental, pode-se dizer que nas últimas décadas do século XX formaram-se o paradigma do desenvolvimento sustentável e a reestruturação da interação entre a sociedade e o meio ambiente. Mas a despeito da consolidação de tendências globais em direção a maior preocupação ecológica, as estruturas institucionais de cada sociedade ainda diferem consideravelmente. Essa distinção tem profundas raízes históricas como afirmam Alcorn *et al.* (2003):

For thousands of years, people have managed biodiversity resources through a myriad of institutional relationships under local governments ranging from small egalitarian groups to administrative units of dictatorial empires, ranging from a king's rules to common property management traditions, to agricultural traditions and almost invisible local religious taboos, all evolving with changes in local governance relations and adapting to ecological and social challenges (ALCORN et al., 2003, p. 2).

Portanto, 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.

O estudo de governança se estende a todas as perguntas relacionadas com a forma como grupos de pessoas que governam a si próprias e com o meio em que vivem. São, portanto, poucos os assuntos da ciência política e de economia política que não se enquadram no domínio da governança (KEEFER, 2004).

A emergência do conceito de governança, no início dos anos de 1990, marcou um ponto de inflexão claro na trajetória recente do Banco Mundial. Ela representou um deslocamento de preocupações de caráter mais técnico, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes como a legitimidade e o pluralismo político. Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas para as reformas do Estado e da Administração Pública, objetivando promover a "boa governança" e a fortalecer a sociedade civil (BORGES, 2003).

O conceito de governança foi definido pelo Banco Mundial como sendo

a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento, e se constitui em quatro

dimensões-chave: administração do setor público; quadro legal; participação e prestação de contas (*accountability*); e informação e transparência (WORLD BANK, 1992).

Há diversas outras definições, de genéricas a definições específicas de governança, como a ambiental e a corporativa. A Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 53) definiu "governança" como:

A soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo, por meio do qual, interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa estabelecida. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse.

Melo (1995) definiu o seguinte conceito de governança:

o *modus operandi* das políticas governamentais. Inclui, entre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à participação e à descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (MELO, 1995).

Envolve, 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 públicas.

Com relação à base conceitual que envolve estado e política pública, Diniz (1996, p.12-13) descreve dois conceitos distintos e complementares: "governabilidade" e "governança", configuradores da ação estatal. Segundo o autor:

Governabilidade é entendida como "as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade", tais como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, entre outros. Governança é a capacidade governativa em sentido mais amplo, "envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas", incluindo "o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade.

Coelho e Diniz (1995) atribuem o conceito de governança, centrado sobre a noção de poder social que permeia as relações entre o Governo e a sociedade, como o espaço do exercício responsável e solidário, mas também conflitivo, na criação de soluções alternativas para o tratamento dos problemas vinculados à pobreza e às desigualdades, sustentada por atores participativos.

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.

Governança e governabilidade são consideradas por Araújo (2002) como aspectos distintos e complementares, configuradores da ação estatal. Essa complementaridade foi reforçada por Bresser Pereira (1998) ao dizer que somente se obtém a governança se houver plena governabilidade.

Para Bresser Pereira (1998, p. 33), existe certa indefinição conceitual e normalmente se confunde os dois termos. Para ele a governabilidade é a capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

Pode-se dizer, então, que a governabilidade diz respeito às condições estruturais e legais de determinado governo para promover as transformações necessárias. Já a governança está relacionada à capacidade de colocar em prática as condições da governabilidade, ou seja, transformar o ato governamental em ação pública, articulando as ações do governo.

A ineficiência burocrática, a busca de arrecadação e a corrupção são fatores que

fortalecem o ceticismo quanto às instituições públicas. Os cidadãos duvidam que elas sejam capazes de administrar os recursos com sabedoria ou de alocá-los equitativamente. Tais fatores podem afetar sobremaneira a capacidade institucional para a governança ambiental e comprometer o alcance dos mandatos institucionais e legais (ANDERSSON, 1991).

Esses aspectos apontados por Andersson (1991) e suas relações com a governabilidade e a governança ambiental serão considerados nas análises das entrevistas realizadas com os representantes de instituições, relacionadas com a governabilidade e a governança ambiental no DF.

Santos (1997) observa que o conceito de *governance* tem sido incorporado a partir da perspectiva do Banco Mundial, ou seja, o "modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento". O conceito de *governance* seria, nessa visão, distinto do de governabilidade "que descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político".

Costa (1998) diz que para o Banco Mundial governança foi definida originalmente como sendo a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento.

Segundo Weiss (2000, p. 796-797), a definição de governança varia substancialmente quando se compara com aquelas adotadas por diversas instituições internacionais, tais como:

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.

A partir desses conceitos, pode-se identificar como 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 Administração Pública.

Rosenau (2000) descreve a governança como sendo um processo de estabilização da sociedade, face aos conflitos internos e externos, a busca de insumos para a sua sustentabilidade, assim como a construção de objetivos e condutas para alcançá-la. Leal (2003) destaca na discussão conceitual de governança o conceito de —bom governoll e governança local, originado do inglês *local governance*, sendo esta uma noção genérica utilizada na década de 1990, pelas agências internacionais, para o desenvolvimento e explica que

o termo governança local tem um sentido de regulação social com vistas a alcançar a governabilidade. Aproxima-se da perspectiva normativa de —bom governoll, no sentido de postular a —geração de *best practices* por meio da inovação, participação e eficácia; sustentabilidade e confiança, como condições para evitar práticas predatórias nos governos como clientelismo, familismo amoral, corrupção etc. (LEAL, 2003).

O conceito de governança endereça a problemática de tornar o processo decisório legítimo e identificado com os ideais de cooperação, solidariedade e democracia, que estão na gênese e em organizações dessa natureza. Portanto, envolve conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de —bom governoll como orçamento participativo e ações de desenvolvimento local e regional (MALO, 2000).

Araújo (2002) diz que o conceito de governabilidade geralmente se associa à ideia de autoridade política do Estado em si, entendida como sua capacidade de agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e de lhes apresentar um objetivo comum de curto, médio e longo prazos. Portanto, significa o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões/pactos entre os diferentes grupos sociopolíticos, para viabilizar o projeto do Estado para a sociedade.

Esse contexto de legitimidade e de capacidade de articular interesses diversos da sociedade, que foi chamado de governabilidade democrática por Azevedo e Anastasia (2002), é uma variável dependente da capacidade dos governos de serem responsáveis com seus mandatos e compromissos e de terem capacidade de dar respostas à sociedade.

Segundo Azevedo e Anastasia (2002), a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes e, por outro, de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas.

Em situações extremas, o governo pode existir sem governança e vice-versa, distinguindo governo de governança, definindo governo como autoridade formal, com poder de polícia, com habilidade de se levar a efeito políticas públicas, enquanto a governança se volta para a gestão, estabelecida em objetivos comuns e compartilhados (CAMARGO, 2003).

Na última década, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se do ajuste estrutural e das reformas macroeconômicas para as reformas do setor público com vistas à "boa governança" e ao *empowerment* da sociedade civil (BORGES, 2003).

Wallström (2003) aponta para a necessidade de se fortalecer e inovar o processo de tomada de decisão de políticas com a busca de uma melhor coerência entre diferentes políticas setoriais, requerendo para isto pressão e cobrança da sociedade civil, assim como o seu efetivo envolvimento na governança.

Agências internacionais de desenvolvimento sustentam que os países em desenvolvimento podem alcançar altas taxas de crescimento econômico pela introdução de medidas de "boa governança", mas geralmente subestimam o tempo e o esforço político necessários para alterar a governança instituída e superestimam as repercussões dos impactos econômicos (GOLDSMITH, 2007).

Para desenvolver a boa governança, os seguintes critérios são apontados pelo Instituto

Brasileiro de Governança Corporativa: descentralização; participação; democracia; transparência; equidade; prestação de contas; *guidelines* (instruções e padronizações); matriz de responsabilidade (quem cria, aprova, atualiza); estabelecimento de *workflows* (relações intra e interinstitucionais na execução de ações); código de conduta (confidencialidade, propriedade das informações); suporte (a quem procurar em caso de dificuldades e em quais situações) (IBGC, 2007).

É relevante a importância do capital social no manejo coletivo de recursos naturais e no estabelecimento de governança ambiental, com benefícios diretos para o desenvolvimento de comunidades locais e populações tradicionais. Sua efetividade também está no manejo integrado de bacias hidrográficas, de unidades de conservação, de recursos pesqueiros, de vida silvestre, de manejo florestal, entre outros (PRETTY, 2003).

Cavalcanti (2004) relacionou ao conceito de governança ambiental o termo arcabouço e acrescentou os termos sistemas ecológicos como se vê em seguida:

Governança ambiental é o arcabouço institucional de regras, instituições [sic], processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico (CAVALCANTI, 2004, p. 1).

Para Kauffmann et al. (2004, p. 3), o conceito de governança incorpora as tradições e instituições nas quais a autoridade é exercida num país e inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, acompanhados e substituídos, a capacidade de o governo para formular e implementar efetivamente políticas sólidas, e o respeito de cidadãos e do Estado para as instituições as quais governam e a interação entre economia e sociedade.

Monteiro (2008) diz que a governabilidade está associada à distribuição de poder decisório primeiramente entre agentes públicos. Por consequência, afeta os processos decisórios privados, de modo a viabilizar os principais resultados macroeconômicos em um dado ambiente institucional. Nota-se, portanto, que governabilidade tem a ver com estrutura e governança com processo. A primeira significa a existência de um arcabouço político, jurídico e social que permita a elaboração e a implementação de políticas públicas. A segunda indaga sobre a capacidade de o governo bem administrar, articular os diversos interesses existentes e implantar essas políticas.

Pode-se dizer ainda que governabilidade refere-se às condições de legalidade de determinado governo para atender às transformações necessárias, enquanto governança está relacionada à capacidade de colocar as condições da governabilidade em ação.

Para Monteiro (2008), seria, então, controlar as políticas do governo, sem ser incriminado de ingerência no plano político e social; transformar o ato governamental em ação pública; o ambiente governamental em espaço público para a articulação das ações do governo, questionando a governança por meio da demarcação do alcance da governabilidade, imperando, aí, o consenso controlado.

Vê-se, portanto, que a governabilidade decorre diretamente da responsabilidade de os governos darem respostas às demandas da sociedade e cumprirem as regras e normas instituídas. A natureza da relação entre Estado e sociedade afeta, concomitantemente, os graus e as formas de governança do Estado e da governabilidade da sociedade.

Toni et al. (2006) destacam a participação do Estado em seus três níveis de governo (federal, estadual e municipal), sociedade civil e setor privado, variando a importância de cada um em função da escala de governança.

Bursztyl e Fonseca (2009, p. 21) dizem que atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e de pragmatismo, abrindo espaço para uma regulação que leva em conta fatores extraeconômicos.

Cavalcanti (2008, p. 5) observa que a definição dada ao novo conceito de governança, incorporado à língua espanhola pela Real Academia, em 2000, capta com clareza a evolução do termo governo para governança:

Arte o forma de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social, e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Portanto, fica reforçada a necessidade da busca de um equilíbrio entre Estado, sociedade e mercado. Nesse sentido, existe hoje uma séria competição entre os conceitos que nos auxiliam a compreender os processos de organização e reorganização da sociedade, em um tempo em que as instituições políticas da modernidade estão em crise e em transformação.

Três forças históricas, discretas e sincrônicas referenciam, em conclusão, o vocabulário que diz respeito à governança (CAVALCANTI, 2008, p. 1):

1. O surgimento de temas transnacionais (bens comuns globais, bens públicos globais e os malefícios públicos globais, tais como a integração do mundo financeiro ao comércio internacional, a globalização cultural e o aquecimento global);
2. A crise do conceito estado-nação;
3. Uma mudança na perspectiva da racionalidade instrumental, em que passa a prevalecer a busca de novas instituições para a solução *ad hoc de* problemas, em contraposição ao uso burocrático das instituições preexistentes.

Cavalcanti (2008, p. 1) define os conceitos de governabilidade e de governança do seguinte modo:

Enquanto a governabilidade é entendida como as condições de autossustentação do governo e exercício da autoridade, nos quais atuam de forma mais incisiva os fatores macroestruturais e políticos (disponibilidade de recursos financeiros; sustentação da coalizão política, etc.) a *governance* refere-se mais às modalidades e às capacidades dos governos locais na implementação e coordenação das políticas, qualificando sua autoridade: como governar; com quem governar, com que prioridades e com que objetivos. Apresenta-se pois como processo dependente das estruturas da governabilidade, mas em construção, numa utopia de criação de uma coesão social instável, capaz de criar um quadro de legitimidade num contexto de incertezas e (in) governabilidade das cidades e nações, como este do fim de século [sic].

Para alcançar uma boa governança é necessário considerar oito características básicas: a participação, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso; a igualdade e a inclusividade; a efetividade e a eficiência; e o suporte à auditoria (CALAME; TALMENT, 2001, p. 10).

De acordo com Calame e Tament (2001, p. 10-11), essas características podem ser explicadas da seguinte maneira:

- (1) Participação – significa que homens e mulheres devem participar igualmente das atividades de Governo. A participação deve contemplar a possibilidade de participação direta ou participação indireta por meio de instituições ou representantes legítimos.
- (2) 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.
- (3) 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 um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros.
- (4) 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.
- (5) Decisões orientadas para um consenso – as decisões são tomadas levando-se em conta que os diferentes grupos da sociedade necessitam mediar seus diferentes interesses.
- (6) 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.
- (7) 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.

- (8) 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.

A governança ambiental pressupõe vontade política e uma consciência com a qual deve se envolver e do papel de apoio à vida exercido pelos recursos ecossistêmicos. A partir disso, a temática ambiental é incorporada ao conjunto heterogêneo de atores políticos envolvidos como movimentos sociais, sindicatos, empresas privadas, organizações ambientais, cientistas, pesquisadores, grupos da sociedade civil, instituições governamentais, políticos e outros (LITTLE, 2003).

Hauselman e Valejo (2005) reconhecem dois elementos centrais para que um sistema de governança seja considerado justo e válido: a vontade ou aceitação, pelos associados públicos e privados, de uma estrutura ampla em que gerenciem os seus negócios e um processo de negociação e equilíbrio de poder. Essa estrutura ampla pressupõe, segundo McFarland (2007), o pluralismo político, a eficiência e a transparência nas escolhas e nas decisões públicas, visando incluir ampla gama de atores sociais e processos.

De acordo com Cavalcanti (2006, p. 14), é um enorme desafio para a governança ambiental

lidar com o preconceito de raízes fincadas no inconsciente coletivo nacional forma uma visão pré-analítica antiecológica, forjada em velhas práticas que ratificam a ideia de que ações de proteção ambiental suscitam resistência sob a alegação de que o meio ambiente é uma barreira ao desenvolvimento nacional, principalmente quando esse preconceito emana de formuladores e gestores de políticas públicas (CAVALCANTE, 2006, p. 14).

Apesar do crescente interesse do Poder Público sobre a governança descentralizada, os governos locais em todo o mundo têm recebido deste pouca atenção sistemática (SELLERS; LIDSTRÖM, 2007). De acordo com Bursztyn e Alves (2009), no Brasil as políticas públicas têm assumido, mesmo que implicitamente, o discurso da boa governança, incorporando alguns desses critérios nos processos de sua elaboração e execução.

Um bom exemplo da adoção da governança ambiental nas políticas públicas aconteceu no Estado de Minas Gerais, com a constituição de uma Comissão Especial de Governança Ambiental da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, instalada em 19 de abril de 2006 e encerrada em 17 de julho do mesmo ano. Esta Comissão estudou as medidas necessárias para ajustar as exigências ambientais ao desenvolvimento do setor produtivo do Estado, tendo proposto 74 recomendações e a criação de um grupo de trabalho (GT) para dar prosseguimento às recomendações, sendo o mesmo constituído por representantes dos órgãos ambientais do Estado, setor produtivo, organizações não-governamentais e universidades, além da assembléia Legislativa. Os temas prioritários para o GT, a serem definidos em planejamento de curto, médio e longo prazos foram: licenciamento ambiental, recursos hídricos, mudanças climáticas, indicadores ambientais, educação ambiental, áreas protegidas e aplicação da Agenda 21 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2006).

Na última década, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se do ajuste estrutural e das reformas macroeconômicas para reformas do setor público, com vistas à boa governança e ao *empowerment* da sociedade civil (BORGES, 2003). Pode-se dizer, portanto, que a governança se foca no processo decisório e nos objetivos das políticas públicas e, em última instância, na condução do modelo de desenvolvimento nacional.

O enfoque da participação e da democracia na governança foi ressaltado por Neuhaus e Born (2007, p. 7) ao defini-la como:

[...] a capacidade de a sociedade determinar seu destino mediante um conjunto de condições (normas, acesso à informação e à participação, regras para a tomada de decisão) que permitem à coletividade (cidadãos e sociedade civil organizada) a gestão democrática dos rumos do Estado e da sociedade (NEUHAUS; BORN, 2007, p. 7).

Para Grindle (2004, apud BUSZTYN; FONSECA, 2009, p. 20), governança consiste em:

Distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público.

Pode-se observar que há convergência dos conceitos, com governabilidade voltada à capacidade de governar, à legitimidade e ao exercício do poder; a governança voltada à capacidade técnica e gerencial das instituições, para executar políticas públicas diretamente relacionadas com a reforma do Estado e com a institucionalização da democracia. Governança é vista ainda como sendo o conjunto de normas, persuasão e procedimentos que são adequados à vida coletiva de determinada sociedade. É fundamental destacar que governança congrega o conceito de capital social ou cultura cívica (MONTEIRO, 2008; DUTRA, 2007, p. 5).

Nesse sentido, governança incorpora a idéia de comando, coordenação, intervenção e implementação, bem como mecanismos de prestação de contas pelo Estado (DUTRA, 2007, p. 5). Dobson (2000) aponta duas faces guiadas por normas que qualificam a boa governança e a qualidade de instituições governamentais, sendo uma o sistema democrático (partidarismo ou processo de representação) e a imparcialidade do processo de execução, e destaca outra como sendo a imparcialidade de instituições governamentais que implementam as políticas governamentais.

De acordo com Unep (2007, p. 519), governança é definida como sendo

a maneira na qual a sociedade exerce controle sobre os recursos. Isso denota os mecanismos por meio dos quais o controle sobre os recursos é definido e o acesso regulado. Explica ainda que há governança através do Estado, do mercado ou de grupos da sociedade civil e organizações locais e que ela é exercida por instituições: leis, sistemas de direito de propriedade e formas de organização social (UNEP, 2007, p. 519).

De acordo com Bursztyn e Bursztyn (2006), as condições essenciais da gestão ambiental são as seguintes: capacidade institucional; transparência; participação; sustentabilidade institucional; gestão partilhada; corresponsabilidade (*ownership*); continuidade; concertação; flexibilidade; recursos humanos; responsabilização (*accountability*).

Ao comparar os critérios para a gestão ambiental, apontados por Bursztyn e Bursztyn (2006), com os critérios da boa governança vemos que há convergência entre ambos. Essas características são similares àquelas descritas nos conceitos de governança ambiental, reforçando a ideia de que a gestão ambiental relaciona-se diretamente com esses conceitos e torna-se, então, condição necessária para se obter uma gestão ambiental adequada à sustentabilidade.

A partir dos conceitos de governabilidade e de governança, tratados anteriormente, pode-se listar os elementos mais comuns ou mais incidentes, sendo eles:

- Distribuição e exercício de poder entre instituições e governo;
- Pluralismo político, eficiência e transparência nas escolhas e decisões públicas;
- Poder social;
- *Modus operandi* de políticas públicas;
- Processo de negociação;
- Vontade política e consciência;
- Participação do Estado, sociedade civil e setor privado;
- Descentralização;
- Exercício da autoridade no gerenciamento de recursos;
- Controle da sociedade sobre seus recursos;
- Relações sociedade e governo;
- Incorporação da idéia de comando, coordenação, intervenção e implementação, bem como de mecanismos de prestação de contas pelo Estado;
- Arcabouço institucional de regras, processos e comportamentos;

- Exercida por instituições: leis, sistemas de direito de propriedade e formas de organização social;
- Reforma do aparelho do Estado, de caráter instrumental;
- As tradições e instituições na qual a autoridade é exercida num país;
- Espaço de criação de soluções de problemas em busca da sustentabilidade;
- Responsabilização e equidade entre os atores;
- Legitimidade do processo decisório, cooperação e democracia;
- Processo de estabilização da sociedade.

CONCLUSÕES

Pode-se observar que os critérios valorizam os aspectos da participação, da descentralização, do controle social de políticas públicas e apropriação da natureza, da responsabilidade e equidade, da justiça social, da transparência, cooperação e democracia, no estabelecimento de regras e instituições que assegurem a definição e estabelecimento de políticas sustentáveis, critérios essenciais para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Não há consenso na literatura com relação ao grau de importância de cada um desses fatores e esta pode variar de acordo com o contexto histórico, cultural, político, econômico, social, geográfico, entre outros. Verificar o grau de alcance dos critérios de governabilidade e de governança ambiental torna-se fundamental para se verificar o grau de alcance da sustentabilidade.

Para o alcance da sustentabilidade e enfrentamento dos problemas ambientais, desde a escala global até a local, faz-se necessária a adoção dos conceitos de governabilidade e governança ambiental, buscando-se consolidar nas instituições os critérios da boa governança ambiental, assim como consolidar a governabilidade ambiental no contexto das demais políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALCORN, J. B.; LUQUE, A.; VALENZUELA, S. Global governance and institutional trends affecting protected areas management: challenges and opportunities arising from democratization and globalization. In: JOHNSON, J.; PANSKY, D. (Ed). **Governance of Protected Areas**. Ottawa, Canada: Parks Canada, 2003.

ANASTASIA, F.; AZEVEDO, S. Governança, Accountability e Responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, (85), jan./mar., 2002.

ANDERSSON, T. Government failure – the cause of global environmental mis-management. **Ecological Economics**, n. 4, p. 215-236, 1991.

ARAÚJO, V. 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**. Brasília: Enap, 2002. (Texto para Discussão, n. 45). Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1649>. Acesso em: 3 fev. 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Grupo discute implementação de propostas de Governança Ambiental**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais. 2006. Disponível em: http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/Not_613129.asp. Acesso em 15/12/2009.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 52, v. 18, p. 125-138, jun. 2003.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- BURSZYTN, M. A. A.; BURSZTYN, M. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTOS, E. P.; VIANNA, J. N. S. **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 85-112.
- BURSZTYN, M.; ALVES, M. O. **Panacéias da boa governança**: o caso do Programa Brasileiro de Combate à Desertificação. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 8., 2009. Cuiabá: eco-Eco, 2009.
Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-1-145-20090617015454.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2010.
- BURSTZYN, M.; FONSECA, I. F. da. 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.
- CALAME, P.; TALMANT, A. **Questão do estado no coração do futuro**: o mecano da governança. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- CAMARGO, A. Governança para o Século 21. In: TRIGUEIRO, A. (Ed.). **Meio Ambiente no Século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 307-321.
- CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 1, p. 1-10, 2004.
- CAVALCANTI, C. Uma Tentativa de Caracterização da Economia Ecológica. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n.1, jan/jun, 2004.
- CAVALCANTI, C. **Governança ambiental no Brasil: Um panorama ecológico-econômico**. In: SEMINÁRIO SOBRE A GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: CONTEXTO, REALIDADE, RUMOS, 1., 2006. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.
- CAVALCANTI, B. S. **Reflexões sobre estratégias de consolidação da capacidade de governabilidade na América Latina**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 2008. Buenos Aires, Argentina, 4 a 7 nov. 2008.
- COELHO, M.; DINIZ, E. **Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **An overview of our Global Neighbourhood – The Report of the Commission on Global Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- COSTA, N. do R. **Reforma Administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do estado**. Fiocruz/Ensp; UFF, 1998.
- DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 2, mai/ago, 1996.
- DOBSON, K. Is physics debatable? **Phys. Educ.**, v. 35, n. 1, 2000.
- DUTRA, D. **América Latina**: governabilidade, governance e desenvolvimento. In: ILASSA27 Student Conference on Latim America, Feb. 2007.
- GOLDSMITH, A. A. Is Governance Reform a Catalyst for Development? **Governance**, v. 20, Issue 2, p. 165-186, April, 2007.

GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

HAUSELMAN, P.; VALLEJO, N. **Governança por múltiplos interessados**: um guia breve. Suíça: Environmental Consulting, Secretaria de Estado da Economia; Seco, 2005. 30 p.

IBGC. **Guia de sustentabilidade**. São Paulo: IBGC, 2007. 48 p. (Série Cadernos de Governança Corporativa, 4).

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. **The World Bank Economic Review**, v. 18, n. 3, p. 253-287, 2004.

KEEFER, P. A Review of the Political Economy of Governance : From Property Rights to Voice Development Research Group. **World bank**. Washington, DC, 2004.

LEAL, S. Descentralização e Governança Local: Aportes Teóricos e Conceituais. In: LEAL, S. **Fetiche da participação popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática na cidade do Recife. Recife: Ed. do Autor, 2003.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2003. p. 159-241.

LITTLE, P. (Org.) Os Desafios da Política Ambiental no Brasil. In: LITTLE, P. **Políticas ambientais no Brasil**: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Petropolis: IIEB, 2003. p. 13-21.

MALO, M. C. **La coopération et l'économie sociale**. Série Cahiers du Centre de Recherche sur les Innovations Sociales dans l'Économie Sociale, les Entreprises et les Syndicats. 2000.

MELO, M. A. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan/abr. 1996.

MONTEIRO, J. V. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, Rio de Janeiro: FGV, maio/jun., 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034->

NEUHAUS, E.; BORN, R. H. **Governança ambiental internacional**: perspectivas, cenários e recomendações. Brasília/São Paulo: Fórum Brasileiro de Ong's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 2007.

PRETTY, J. Social Capital and the Collective Management of Resources. **Science**, v. 302, p. 1912-1914, December, 2003.

ROSENAU, J. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB, 2000.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. **Governance**, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.

TONI, F. Oportunidades e Limites para a Participação dos Movimentos Sociais na Governança Ambiental. In: SEMINÁRIO SOBRE GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: CONTEXTO,

REALIDADES, RUMOS, 1., 2006. **Anais...** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.
TONI, F.; MACHADO, L.; OLIVEIRA, M. **Políticas Públicas e Participação Social**: análise das Demandas da Sociedade Civil na Construção do Plano BR-163 Sustentável. 2006.

UNEP. **Global Environment Outlook GEO 4**: environment for development. Valletta, Malta: Progress Press, 2007. 540 p.

WALLSTRÖN, M. **Environmental Governance and Civil Society**. Brussels: Environmental Governance and Civil Society Conference. 2003.

WEISS, T. G. Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, p. 795-814, 2000.

WORLD BANK. **World Development Report 1992**: development and the environment. 1992.