

Política pública na promoção da governança ambiental: reflexões para o Programa Selo Município Verde - PSMV no estado do Ceará

RESUMO

A governança tem se constituído importante elemento da política ambiental dadas suas contribuições para o aprimoramento da gestão ambiental, atendimento das demandas coletivas e exercício da cidadania, estando estreitamente associada aos esforços para o alcance do desenvolvimento sustentável. Visando ampliar a aplicabilidade da governança, tem-se estabelecido princípios de boa governança, como os propostos pelo Banco Mundial: Voz e responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, Eficácia Governamental, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle da Corrupção. O Programa Selo Município Verde, do Ceará, objetiva identificar os municípios que atendam critérios pré-estabelecidos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais e que promovam melhoria na qualidade de vida para presentes e futuras gerações, em conformidade com o desenvolvimento sustentável. Assim, o PSMV pode deter instrumentos que possibilitem a garantia de boa governança para o DS, promover envolvimento dos atores sociais e possibilitar participação ativa da população nas tomadas de decisão do governo. Este ensaio se propõe a identificar os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial nos critérios de avaliação do PSMV 13ª Edição 2018/2019. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental e abordagem qualitativa. Identificaram-se os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial, exceto o Controle da Corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Governança, Governança Ambiental, Sustentabilidade, Programa Selo Município Verde.

Adriana Correia Lima Franca
drica.correia@yahoo.com.br
Universidade Regional do Cariri. Crato.
Ceará. Brasil.

Christiane Luci Bezerra Alves
chrisluci@gmail.com
Universidade Regional do Cariri. Crato.
Ceará. Brasil.

Valéria Feitosa Pinheiro
valeriafp73@gmail.com
Universidade Regional do Cariri. Crato.
Ceará. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O termo governança vem se tornando um conceito chave a ser entendido e aplicado dentro das práticas de gestão do meio ambiente, em especial nas políticas públicas ambientais. Diante disso, a capacidade dos governos em atender as demandas sociais e a eficácia da abordagem descentralizadora ganham cada vez mais destaque.

Nessa perspectiva, a participação social tem sido defendida como fundamental para promover uma gestão potencialmente capaz de atender às demandas sociais, sendo necessária a adoção de estratégias para o estabelecimento de canais de diálogo, como também para o envolvimento e incorporação das populações. A governança se configura, por conseguinte, como instrumento para conferir poder, legitimidade e voz aos atores no jogo de relações e negociações que constituem as tomadas de decisão.

A expressão “governança” surgiu a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente (GOMIDES; SILVA, 2009). A governança tem sido associada ao tratamento de diferentes problemáticas contemporâneas, e no seu arcabouço conceitual, são encontradas diversas definições que vão desde acepções genéricas a definições de governança em seus aspectos mais particulares.

Enfatiza-se que a incorporação ao planejamento e execução de políticas públicas orientadas para a preservação, conservação e gestão do meio ambiente recebe a denominação de governança ambiental. Nesse sentido, a governança ambiental representa os processos pelos quais as decisões a respeito do meio ambiente são tomadas, abarcando o conjunto de normas, leis e a maneira em que ocorre a interação e a negociação entre atores governamentais e não governamentais em torno da consolidação de consensos (LEMOS; AGRAWAL, 2006).

De acordo com o World Bank Institute (2008), governança refere-se às 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 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.

O Programa Selo Município Verde (PSMV) tem se constituído como importante instrumento de fomento e promoção de práticas e gestão ambientalmente sustentáveis e de ativação do desenvolvimento sustentável. Foi instituído no Estado do Ceará pela Lei Estadual nº 13.304/03, regulamentada pelos Decretos nº 27.073 e 27.074, ambos do ano de 2003. Tem como objetivo identificar os municípios cearenses que atendam a critérios preestabelecidos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais e que promovam a melhoria na qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. O Programa prevê ainda uma

premiação ao município que melhor atenda aos critérios de qualidade ambiental (COMITÊ GESTOR, 2003).

Diante do exposto, tem se constatado crescente preocupação do governo do estado do Ceará com os problemas socioambientais, constatada através de planos, programas e políticas na tentativa de operacionalizar um modelo de desenvolvimento sustentável no estado. Dessa forma, o PSMV pode deter instrumentos que possibilitem a garantia de uma boa governança para o DS, promover o envolvimento dos diferentes atores sociais, além de possibilitar a participação ativa da população nas tomadas de decisão do governo. Assim, essa pesquisa tem o seguinte questionamento: será que o PSMV contempla nos seus critérios de avaliação princípios da boa governança, como os propostos pelo Banco Mundial?

Com essa problemática, a pesquisa assume a seguinte hipótese: é possível identificar, nos critérios adotados pelo Programa Selo Município Verde, os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial.

Nessa perspectiva, este ensaio se propõe a identificar os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial nos critérios de avaliação do PSMV 13ª Edição 2018/2019. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental e abordagem qualitativa. Para tanto, realizou-se revisão de literatura sobre a temática em questão com o intuito de estabelecer um arcabouço teórico capaz de responder ao objetivo da pesquisa. Utilizou-se, também, os Manuais Técnicos e questionários adotados no Programa Selo Município com o objetivo de compreender a estrutura do Programa.

A estrutura deste ensaio assenta-se em quatro seções, além desta introdução, a saber: na seção 2, são apresentados os aspectos teóricos-conceituais acerca de governança e governança ambiental. Segue-se com a relação entre governança e sustentabilidade e são ainda apresentados os indicadores de governança propostos pelo Banco Mundial. Na terceira seção, apresentam-se as características do Programa Selo Município Verde no estado do Ceará. A quarta seção avalia se nos critérios de avaliação do PSMV são constatados os princípios da boa governança propostos pelo Banco Mundial. As considerações finais são discutidas na última seção do trabalho.

2 GOVERNANÇA: ASPECTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS

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 (ARAÚJO, 2002).

A disseminação do conceito de governança coincide com o contexto da globalização. A complexidade da nova ordem mundial exige uma maior flexibilidade do Estado moderno, capaz de descentralizar funções e ampliar as relações com os demais atores, mas sem abandonar seus instrumentos de controle e supervisão. Nesse sentido, a ampliação do debate sobre governança se deve certamente a 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 (GOMIDES; SILVA, 2009).

Diante disso, o termo governança tornou-se comum nos debates sobre desenvolvimento e no vocabulário de política pública internacional nas décadas de 1980 e de 1990. A expansão dos conceitos deve-se a preocupação dos países em buscar aspectos de prestação de contas, transparência, participação, administração de relacionamento e eficiência, intrínsecos às práticas de governança.

Alves e Bursztyn (2009) explicam que, antes de ser empregado em nível global, o termo governança foi adotado 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, nos círculos institucionais e políticos.

A definição de governança varia na literatura, nas instituições, de acordo com a 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 (ARAÚJO, 2002).

Para o Banco Mundial, a governança é composta pelas tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado com as instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles (WORLD BANK, 2008).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) define governança como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos do país em todos os níveis. Compreende 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.

Para o Instituto de Governança Ottawa, a 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 (WEISS, 2000).

Observa-se que qualquer ideia de governança pressupõe um alto grau de capacitação dos indivíduos que estão sendo governados, ou seja, passará pela ideia de democratização e legitimidade ou de comunicação aberta e reflexividade coletiva (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004).

Desta forma, 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.

Para Fonseca e Bursztyn (2009), o processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação. Em sociedades complexas, governança envolve, geralmente, um complexo jogo de pressões e representações, onde os governos são (ou devem ser) parte ativa, mas outras forças se expressam, como os movimentos sociais, lobbies organizados, setores econômicos, opinião pública etc.

Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2006) acrescentam que a governança é um conceito plural e integrador. Expressa-se pela articulação de atores, empresários, terceiro setor, governos de diversos níveis e demais segmentos da sociedade. Nessa perspectiva, a governança diz respeito às interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os indivíduos participam.

Portanto, a discussão sobre governança se encaminha para a definição de mecanismos institucionais específicos que capacitem os diferentes atores sociais, inclusive o Estado, a assegurar incentivos para comportamentos onde prevaleçam o interesse coletivo.

A eficiência da governança depende, por um lado, da capacidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de 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; ANASTÁCIA, 2002). Assim, o fortalecimento da governança é fundamental e representa uma forma de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo.

2.1 Governança ambiental

As preocupações com o meio ambiente têm ganhado importância crescente, pois a humanidade tem enfrentado uma série de problemas globais, que estão prejudicando a biosfera e a vida humana de maneira alarmante e que pode se tornar irreversível. Diante disso, tem se tornado cada vez mais evidente que tais problemas não podem ser entendidos de forma isolada, porque estão interligados e são interdependentes, ou seja, são problemas sistêmicos (CAPRA, 1999).

Câmara (2011) sugere que a compreensão da situação atual dos recursos ambientais globais e as consequências de suas perdas, estão cada vez mais presentes nas agendas de pesquisa. Esta realidade 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.

Nessa perspectiva, Fonseca e Bursztyn (2009) acrescentam que governança é um termo chave na implantação de políticas ambientais e de desenvolvimento, e diante disso, o debate sobre governança torna-se cada vez mais atual.

No arcabouço conceitual de governança são encontradas diversas definições que vão desde definições genéricas a definições de governança específica, tais como (corporativa, pública, em redes, territorial, ambiental etc.).

Quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais, emprega-se a expressão governança ambiental, que é o meio pelo qual são tomadas as decisões que atingem o meio ambiente.

A governança ambiental refere-se, portanto, ao conjunto de práticas envolvendo instituições e interfaces de atores e interesses, voltados à conservação da qualidade do ambiente natural. Jacobi e Sinisgalli (2012) afirmam que a governança ambiental envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio

ambiente, por meio das organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta.

Lemos e Agrawal (2006, p. 298) expressam que a governança ambiental refere-se ao [...] “conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações por meio dos quais os atores políticos influenciam as ações e resultados ambientais”. Paavola (2007) reafirma o pensamento desses autores, ressaltando que a governança ambiental é mais bem compreendida através do estabelecimento, da reafirmação ou da mudança das instituições destinadas a resolver conflitos no uso dos recursos ambientais, sendo “conflito” entendido como choque de interesses entre stakeholders.

Desta forma, o conceito de governança ambiental transcende um simples conjunto de formatos de gestão, pois, engloba instituições, processos e comportamentos apropriados para a manutenção ou melhoria da qualidade do meio ambiente. Deve, portanto, ser entendida em sentido amplo, de modo a incluir todas as soluções institucionais para a resolução de conflitos sobre recursos ambientais (CAMARA, 2011).

Nesse sentido, é importante entender a governança ambiental como um exercício contínuo de práticas cujo foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre Estado, sociedade civil, os mercados e o meio ambiente. As práticas consagradas voltadas para a ampliação dos espaços de participação da sociedade nas decisões que envolvem o meio ambiente permitem um maior grau de legitimidade ao processo decisório, principalmente em contextos conflituosos.

2.2 Governança e sustentabilidade

Nos últimos anos, a disseminação da governança esteve estreitamente associada aos esforços para solucionar vários problemas de ação coletiva, a mudança climática ou o alcance do desenvolvimento sustentável (OSTROM et al., 1999).

O desenvolvimento sustentável é um objetivo essencialmente coletivo. Diante disso, ações isoladas surtem poucos efeitos, conseqüentemente, projetos de âmbito mundial pretendem alinhar múltiplas ações isoladas em ações coletivas.

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).

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, o discurso da governança como parte do desenvolvimento sustentável tem se expandido consideravelmente nos níveis local, nacional, regional e internacional.

Para Monzoni et al., (2011), a governança para o desenvolvimento sustentável deve ser inserida no centro decisório, de modo que as dimensões principais da sustentabilidade (social, econômica e ambiental) sejam consideradas de fato como transversais nas estratégias nacionais e internacionais de desenvolvimento.

Padilha e Verschoore (2013) consideram que propostas como a da Agenda 21¹, pretendem potencializar esforços com a participação de atores sociais. A elaboração da Agenda buscava reestruturar o processo de tomada de decisão, de modo que o exame socioeconômico e as questões ambientais fossem totalmente integrados, além de garantir uma ampla participação do público. Evidencia-se, assim, preocupações com a elaboração de formas de gestão e governança e de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Diante disso, a formação dos Fóruns Locais da Agenda 21, nos quais os cidadãos participam e produzem um espaço de discussões e debates que permeiam assuntos pertinentes à sustentabilidade, indicam um novo modo de fazer política, na qual, a participação dos atores envolvidos torna-se cada vez mais relevante. Estes participantes, representantes de entidades públicas, privadas e do terceiro setor, são considerados importantes protagonistas para o alcance da governança para o desenvolvimento sustentável.

Nessa perspectiva, os fóruns estão alicerçados na ideia de que a ação individual tem poucas condições de promover o propósito comum, especialmente quando se trata de questões que envolvem interesses contrastantes como os relacionados à sustentabilidade. Nesse sentido, questões relacionadas à governança coletiva ganham cada vez mais espaço, com a inclusão de um número mais amplo e mais diversificado de atores.

Para Rodrigues (2014), 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 Monterrey².

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 (ONU, 2002).

Para Stoddart et al. (2011), a governança é uma ferramenta fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável. As estruturas e qualidades da governança constituem fatores determinantes da harmonia ou do conflito social, da preservação ou da deterioração do ambiente natural.

Furtado (2009) acrescenta que a governança para a sustentabilidade representa um sistema flexível e continuamente adaptável de alocação de decisões, envolvendo todos os tipos de atores, em níveis local e global, para uso de elementos normativos no contexto do desenvolvimento sustentável.

Nessa perspectiva, evidencia-se que, com o advento do desenvolvimento sustentável, a relação governança-desenvolvimento se tornou ainda mais forte, haja vista que a questão da sustentabilidade socioeconômica e ambiental se tornou um conceito cada vez mais político (BÁRCENA, et al., 2012). Ademais, o caráter multidimensional de políticas e estratégias voltadas para o

¹ A Agenda 21 foi um dos principais resultados da conferência Eco -92 ou Rio-92, ocorrida no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992. É um documento que estabeleceu a importância de cada país a se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

² O Consenso de Monterrey foi o resultado da Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada na cidade mexicana de Monterrey, em março de 2002.

desenvolvimento sustentável requer o fortalecimento da esfera institucional para viabilização e integração dos stakeholders nas arenas de tomada de decisão e consecução de políticas públicas mais eficazes. Diante disso, o cumprimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável exigirá uma sólida compreensão de governança.

Portanto, o desenvolvimento sustentável está intrinsecamente relacionado à governança, na medida em que decisões e intervenções políticas devem ser implantadas para colocar a sociedade no rumo da sustentabilidade; no sentido contrário, o fracasso nas práticas de governança, ou mesmo a “má governança”, incentiva a insustentabilidade.

2.3 Governança e indicadores de sustentabilidade

O tema governança, assim como seus indicadores, é o resultado de um projeto de investigação sobre indicadores encomendado pelo Banco Mundial, no fim dos anos 1990.

Cruz e Marques (2011) explicam 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). Os WGI foram propostos no intuito de formar um ranking entre os países de acordo com a qualidade da governança.

Muitos pesquisadores defendem que a publicação periódica destes indicadores de governança pode constituir uma ferramenta importante para analistas, investidores e políticos na avaliação dos seus países. De acordo com o World Bank Institute (2008), o forte impacto da boa governança sobre o desenvolvimento evidencia a importância dos Indicadores de Governança Global (IGG) para o debate e conscientização sobre as questões de governança.

Para Kaufmann e Kraay (2008), aspectos como a sustentabilidade dos governos também podem ser entendidos como práticas de boa governança. A maioria dos pesquisadores, políticos e investidores reconhece que a boa governança é um elemento relevante para o desenvolvimento econômico sustentado. Para os autores, esta compreensão, inicialmente informada por um conjunto muito limitado de medidas empíricas de governança, tem estimulado grande interesse no desenvolvimento de indicadores de governança mais rebuscados.

O Banco Mundial, que tem papel de destaque na promoção de práticas de governança em países em desenvolvimento, tem critérios próprios para determinar a condição de boa governança. Tais critérios envolvem o caráter inclusivo e a responsabilização, aplicados a três áreas: seleção, responsabilização e substituição de autoridades; eficiência das instituições, regulamentações, gestão de recursos; respeito às instituições, leis e interações dos atores na sociedade civil, na economia e na política.

Nessa perspectiva, o World Bank Institute (2008), construiu as dimensões de governança ou princípios da boa governança, descritos a seguir:

- a) Voz e Responsabilização: mede percepções do grau em que os cidadãos do país são capazes de participar na seleção de seu governo,

- bem como liberdade de expressão, liberdade de associação e de uma imprensa livre;
- b) Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo³ – captura as percepções da probabilidade de que o governo vai ser desestabilizado ou derrubado por inconstitucionalidade, meios adicionais ou violentos, incluindo o terrorismo;
 - c) Eficácia do Governamental – captura a qualidade dos serviços públicos, o grau de sua independência das pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação da política e da credibilidade, bem como o compromisso do governo com tais políticas;
 - d) 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;
 - e) Estado de Direito – captura o grau em que os agentes têm confiança e respeitam as regras da sociedade, e em particular a qualidade da execução de contratos, a polícia e os tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência;
 - f) Controle da Corrupção – captura as percepções da extensão, em que o poder público é exercido para ganhos particulares, constatando, dessa maneira, a corrupção.

Ressalta-se que o Banco Mundial possibilita aos países criar seus próprios indicadores conforme sua realidade.

Os princípios da “boa governança”, como qualitativo da governança, contribuem para implantação de políticas sólidas, sustentáveis institucionalmente, capazes de garantir por um longo período de tempo as condições básicas para o desenvolvimento das sociedades.

3 PROGRAMA SELO MUNICÍPIO VERDE – PSMV NO ESTADO DO CEARÁ

O PSMV é uma das ações do Governo do Estado do Ceará que formam o conjunto de iniciativas direcionadas para o fortalecimento dos municípios no que se refere à questão ambiental. É um programa de certificação ambiental pública, criado pela Lei Estadual nº 13.304/03, regulamentada pelos Decretos nº 27.073 e 27.074, ambos de 2003.

O Programa visa incentivar as municipalidades na implementação de políticas públicas ambientais, visando a sustentabilidade e a qualidade de vida da população e prevê ainda uma premiação ao município que melhor atenda aos critérios de qualidade ambiental (COMITÊ GESTOR, 2003). Portanto, o PSMV é um instrumento de operacionalização do desenvolvimento sustentável em nível local.

É uma iniciativa do governo local à qual os governos municipais podem aderir de forma voluntária e que, a partir de um conjunto de informações levantadas por

³ Conforme Erzan (2006), essa medida de governança (Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo) ressalta 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.

meio de questionários e avaliadas por uma Comissão Técnica, possibilitam a outorga de um certificado de Município Selo Verde.

O Programa Selo Município Verde é considerado um importante canal para a efetiva participação da sociedade civil nas definições de suas necessidades e no estabelecimento de suas prioridades. O requisito principal para inscrição no Programa é a existência do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA⁴ (COMITÊ GESTOR, 2003).

Hempel (2008, p.108) explica que 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.

Diante disso, observa-se a preocupação com a governança para o desenvolvimento sustentável, especialmente da sua dimensão ambiental. Ademais, demonstra que o desafio da governança não está restrito à esfera global, mas sinaliza para a capacidade dos governos locais e regionais em implementar políticas efetivas, que venham a nascer dos diálogos com todos os atores envolvidos.

O PSMV avalia, a cada dois anos, 67 variáveis ambientais, distribuídas em dezesseis indicadores e cinco eixos temáticos, e seus efeitos associados ao meio ambiente, em seu tríptico aspecto: físico, biológico e antrópico (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019).

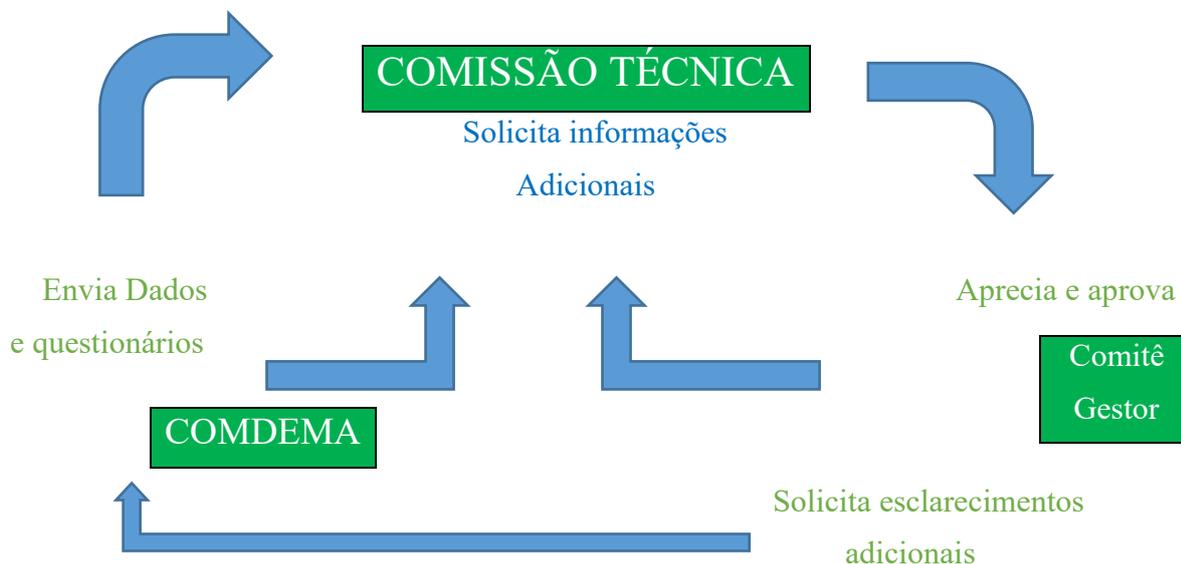
O processo metodológico do Programa Selo Município Verde é um processo dinâmico, onde a transdisciplinaridade é aplicada, haja vista que o resultado da certificação é um trabalho, onde o Comitê Gestor, a Comissão Técnica e os COMDEMA trabalham simultaneamente (Figura 1).

Com o objetivo de assegurar a credibilidade e a transparência, indicadores que também promovem a boa governança, todo o processo de certificação é acompanhado por um Comitê Gestor, sob a coordenação do Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM⁵, formado por representantes de instituições públicas, universidades e representantes da sociedade civil organizada, e os levantamentos de informações, coletas e organização dos dados para os questionários que subsidiam o processo avaliativo, devem ser feitos com a participação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019). Dessa maneira, o Programa Selo Município Verde tem como parâmetros a Sustentabilidade, Exequibilidade, Legitimidade, Confiabilidade e Equidade Seletiva.

⁴ 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 (COMITÊ GESTOR, 2003).

⁵ O Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM) coordenou o programa entre 2007 e 2015, quando foi transformado na Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA).

Figura 1 - Processo metodológico da Avaliação do Programa Município Selo Verde
Realiza visita in loco, recebe dados,
analisa, elabora pareceres técnicos e recomenda



Fonte: COMITÊ GESTOR, 2003.

Tanto o processo de certificação, como a metodologia de avaliação utilizada objetivam incentivar os gestores municipais a adotarem práticas e políticas ambientais de tal modo que aumentem o seu compromisso com a sustentabilidade ambiental em seu território.

Diante da propriedade dos dados e informações coletadas nos municípios, os participantes do comitê gestor aplicam a metodologia de certificação ambiental dos municípios, que se baseia em um conjunto de significâncias e peso para diversas variáveis. Os resultados das avaliações são apurados com base em três índices: o de gestão ambiental (IGA), o de desempenho ambiental (IDA) e o de mobilização ambiental (IMA). O somatório desses três indicadores produz o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) que é o indicador adotado para a classificação final e certificação dos municípios participantes. O ISA baliza a redistribuição de incentivos econômicos aqueles municípios com melhor desempenho ambiental.

Os cinco eixos temáticos que refletem o ISA são: Política Municipal de Meio Ambiente; Saneamento Ambiental e Saúde Pública; Recursos Hídricos; Agricultura Sustentável e Biodiversidade e Mudanças Climáticas. Em cada um dos eixos temáticos, são analisados indicadores ambientais específicos. E em cada um dos indicadores ambientais são analisadas variáveis ambientais. Ao todo são 16 indicadores ambientais, conforme quadro 1.

Quadro 1 - Eixos temáticos e Indicadores para a avaliação dos municípios no Programa Selo Município Verde - 13ª Edição, biênio 2018/2019

EIXO TEMÁTICO	Pontuação Máxima
EIXO 1 – POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE	32
Indicador 1: Estrutura Municipal de Meio Ambiente	15
Indicador 2: Efetividade dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente	4
Indicador 3: Implementação da Política de Educação Ambiental	12
Indicador 4: Implementação de Tecnologias Sustentáveis	1
EIXO 2 – SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA	36
Indicador 5: Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos	10
Indicador 6: Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos	4
Indicador 7: Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis	6
Indicador 8: Infestação por <i>Aedes aegypti</i>	5
Indicador 9: Sistema de Esgotamento Sanitário e Sistema de Abastecimento de Água	11
EIXO 3 – RECURSOS HÍDRICOS	7
Indicador 10: Melhoria da Qualidade da Água	7
EIXO 4 – AGRICULTURA SUSTENTÁVEL	5
Indicador 11: Manejo Sustentável da Produção Agropecuária.	3
Indicador 12: Capacitação em Agricultura Sustentável	2
EIXO 5 – BIODIVERSIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS	20
Indicador 13: Unidade de Conservação (UC) Municipal.	5
Indicador 14: Áreas Verdes Urbanas.	5
Indicador 15: Preservação e Conservação da Biodiversidade.	5
Indicador 16: Controle de Desmatamento e Queimadas	5
TOTAL (ISA)	100

Fonte: Cabral, Lima e Azevedo (2019).

A certificação permite classificar os municípios em três categorias, A B ou C, que se configuram, respectivamente, em “forte, médio ou pouco compromisso com a sustentabilidade ambiental no território”.

De acordo com o atendimento aos 16 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 2). 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.

Quadro 2 – Índice de Sustentabilidade Ambiental e Categorias conforme a classificação dos municípios para certificação no Programa Selo Município Verde.

Intervalo do ISA	Categoria
≥ 90 ≤ 100	A
≥ 70 < 90	B
≥ 50 < 70	C

Fonte: Cabral, Lima e Azevedo (2019).

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. Na 12ª Edição do PSMV, biênio 2016/2017, foram classificados 24 municípios nas categorias B e C.

Na 13ª Edição, que representa o biênio 2018/2019, a Certificação Selo Município Verde também ocorreu somente nas categorias B e C. Dos 75 municípios inscritos, apenas 22 foram classificados (Quadro 3).

Quadro 3 - Municípios certificados pelo Programa Selo Município Verde 13ª Edição, biênio 2018/2019.

MUNICÍPIOS	ISA-CLASSIFICAÇÃO
Acaraú	50,55 – C
Acopiara	53,75 – C
Barreira	51,50 – C
Brejo Santo	70,00 – B
Caucaia	63,25 – C
Capistrano	79,00 – B
Crateús	77,00 – B
Crato	61,00 – C
Farias Brito	51,00 – C
Fortaleza	85,25 – B
Icapuí	60,25 – C
Iguatu	62,25 – C
Itapipoca	51,30 – C
Juazeiro do Norte	56,00 – C
Morada Nova	70,50 – B

Mulungu	50,80 – C
Nova Russas	70,50 – B
Novo Oriente	77,25 – B
Pacatuba	70,00 – B
Piquet Carneiro	61,75 – C
Sobral	73,00 – B
Várzea Alegre	71,50 – BB

Fonte: CEARÁ, SEMA, 2021.

4 UMA AVALIAÇÃO DO PSMV COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA PROPOSTOS PELO BANCO MUNDIAL

O conceito operacional da governança pode ser visto como uma forma de implementar as políticas públicas governamentais no contexto dos processos decisórios em que há participação dos diferentes atores sociais dos setores: público, privado e terceiro setor (GORIA; SGOBBI; HOMEYER, 2010).

Nessa perspectiva, a governança deverá ser compreendida como a capacidade de coordenar, negociar e inovar no sentido das políticas e das relações entre os diferentes intervenientes, de criar uma política e implementá-la eficazmente no território, ao mesmo tempo que se sabe, detalhadamente, qual o papel que todos os diferentes atores devem desempenhar com o fim de definir objetivos.

Para Gomides e Silva (2009), uma boa governança consiste na capacidade das sociedades humanas em se dotarem de sistemas de representação capazes de incorporar os diferentes atores na tomada de decisão.

Dessa forma é razoável assumir que o sucesso da elaboração e implementação das ações inseridas no PSMV requer um ambiente onde os princípios da boa governança estejam incorporados. Diante disso, torna-se importante entender se os critérios adotados no PSMV estão alinhados com os princípios da boa governança, utilizados aqui, como parâmetro de análise, aqueles propostos pelo Banco Mundial.

4.1 Voz e Responsabilização

Para Kissler e Heidemann (2006), o debate sobre governança contempla 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. Adiciona-se a esses elementos a competência e a capacitação para que se exerça o governo de forma democrática e participativa.

Segundo o Banco Mundial, o princípio da boa governança 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.

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 esse propósito, o PSMV é considerado uma ferramenta importante para a implantação da governança em prol do desenvolvimento sustentável no estado do Ceará, pois, segundo Braga (2012), 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.

O Programa Selo Município Verde estabelece, entre os critérios adotados na Estrutura de Meio Ambiente (EIXO I), que o município deve instituir o Órgão Municipal de Meio Ambiente (OMMA), responsável pela formulação e execução da política ambiental em âmbito local, e deve também instituir o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA ou COMDEMA) (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019).

A atribuição dos Conselhos no PSMV engloba o assessoramento da política ambiental, com participação da sociedade civil e do setor público. Diante disso, o engajamento e fortalecimento dos COMDEMA, através da promoção de reuniões de mobilização das populações e de projetos que promovam a educação ambiental, torna-se fundamental para o fortalecimento do princípio da boa governança Voz e Responsabilização, visto que, a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, de mobilização e envolvimento da comunidade e da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes.

Para Azevedo (2005), o maior mérito do Programa Município Selo Verde é o de inserir o meio ambiente, efetivamente, nas discussões, preocupações e compromissos de todas as instâncias da sociedade, por meio das reuniões de mobilização, da criação dos COMDEMA e de projetos de educação ambiental.

A promoção da política ambiental, um dos critérios de avaliação adotados no PSMV (Indicador 3), descrito no quadro 3, destaca a educação ambiental como ferramenta “indispensável para a proteção da dignidade da vida humana, estabelecida em todos os níveis de ensino, inclusive nas comunidades, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, p.16, 2019).

Quadro 4 - Comparação entre o princípio da governança Voz e Responsabilização proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV– 13ª Edição 2018/2019.

Voz e Responsabilização	EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
	Indicador 1: Estrutura de Meio Ambiente
	Listas de frequências das reuniões do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Meio Ambiente
	Lista ou declaração da equipe técnica (gestão) – profissionais com Educação superior em áreas específicas
	Indicador 2: Efetividade dos Conselhos municipais de defesa do meio ambiente – CONDEMA
	Promove formas de organização da sociedade civil
	Lista das Reuniões/ encontros;
	Indicador 3: Implementação da política de educação ambiental
	Promove a Educação Ambiental
	Lista ou declaração de professores do ensino fundamental capacitados em educação ambiental no período de avaliação 2018/2019
	Declaração de gestores e técnicos municipais capacitados na área ambiental
	EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA
	Indicador 5: Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos
	Lista ou Declaração nominal da Equipe Técnica (gestão) (IQM) ⁶
	Lista ou Declaração nominal da Equipe operacional (IQM)
	Indicador 7: Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis
Instrumento Legal de constituição de associações e ou cooperativas	
Cadastro de catadores organizados (Associações e/ou Cooperativas) vigente no período de avaliação	

Fonte: Elaboração própria.

A qualificação da equipe gestora também faz parte dos critérios de avaliação do PSMV. Conforme Crantschaninov, Matheus e Silva (2011), para alcançar uma boa governança, é fundamental que os gestores tenham qualificação, sejam

⁶ O Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) representa o critério de repasse do ICMS no Estado do Ceará. Esse índice incorpora questões relacionadas à gestão integrada dos resíduos sólidos, equipamentos para a coleta e transporte de resíduos sólidos, existência de equipe técnica e operacional, implantação da coleta sistemática e da coleta seletiva, instituição do Fundo Municipal de Meio Ambiente, entre outros (CABRAL, LIMA, AZEVEDO, 2019).

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.

A Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos: Indicador 5 (Quadro 4), é descrita como o arranjo institucional municipal necessário à gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Propõe uma visão sistêmica na gestão integrada dos resíduos sólidos, com vistas a incentivar a articulação das diferentes esferas do poder público e do setor empresarial.

Ademais, o município, enquanto ente responsável pela execução de serviços de saneamento, deve promover ações que integrem os catadores (Indicador 7: Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis), a partir de incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação.

4.2 Princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo

De acordo com o Banco Mundial, o Princípio da Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo destaca que a natureza de uma guerra provoca a devastação humana e ecológica, correspondendo ao terrorismo ambiental. Desta forma, é de responsabilidade de todos manterem-se informados para tornarem-se conscientes dos atos praticados contra a natureza.

Para Schwartz (1998), o terrorismo ambiental seria a destruição ambiental, que pode ser considerada terrorismo quando ocorre o ato ou ameaça de violação de leis nacionais e/ou internacionais que regem o meio ambiente.

Um 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 (RODRIGUES, 2014). Diante disso, para alcançar a governança em seu sentido mais amplo, é necessário identificar os problemas e evitar instabilidade política.

Nessa perspectiva, a execução de um planejamento estratégico por parte dos municípios, que promova a estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo traz, como consequência, a boa governança.

Ao elaborar e executar uma política pública, os governos precisam trabalhar 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, com isso, provavelmente, diminuiriam os conflitos políticos (RODRIGUES, 2014).

O PSMV define, como um dos critérios de avaliação, que o município institua sua Política Municipal de Educação Ambiental, por meio de lei municipal específica e promova planos, programas e projetos com as demais instâncias estadual e federal (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019).

Ademais, outro critério do PSMV é que os municípios apresentem projetos das práticas e/ou empreendimentos sustentáveis, pois esse diagnóstico torna-se fundamental para evitar degradação ambiental, provocados, por exemplo, pela desertificação e pelos baixos níveis de tecnologia utilizados na exploração dos recursos naturais, conseqüentemente, provocando sérios novos problemas e/ou, agravando os já existentes.

Nesse sentido, o município deve assumir também o papel de executor de incentivos à produção e instalação de equipamentos mais sustentáveis, gerando tecnologias mais limpas ou de redução de impacto (Quadro 5).

Quadro 5 - Comparação entre o princípio da governança Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV– 13ª Edição 2018/2019.

Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo	EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
	Indicador 3: Implementação da política de educação ambiental
	Programa Municipal de Educação Ambiental;
	Projetos e/ou Programas ambientais desenvolvidos ou em desenvolvimento no território municipal, voltados para: resíduos sólidos, reflorestamento, agricultura orgânica, recursos hídricos, mudanças climáticas, saneamento básico, reuso de água, energias renováveis, queimadas, desmatamento e outros;
	Indicador 4: Implementação de tecnologias sustentáveis
	Projetos das práticas de tecnologias e/ou empreendimentos sustentáveis
	EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA
	Indicador 7: Inclusão social dos catadores de materiais recicláveis
	Contratos de aquisição de equipamento para coleta e transporte de resíduos sólidos (IQM)
	Programas e Projetos sociais (nas áreas de educação, saúde e meio ambiente, etc.) desenvolvidos pela administração municipal que contemplem a categoria dos catadores;
	EIXO 5: BIODIVERSIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS
	Indicador 15: Preservação e conservação da biodiversidade
	Projetos promovidos pelo Município ou em parceria (Reflorestamento, áreas degradadas, conservação de corpos hídricos, etc.)
Indicador 16: Controle de Desmatamento e Queimadas	
Programas e projetos municipais de controle de desmatamento e queimadas	

Fonte: Elaboração própria.

Entre os critérios de avaliação do PSMV, destaca-se, ainda, a exigência de projetos promovidos pelo município ou em parceria que promovam a preservação e conservação da biodiversidade, tais como, reflorestamento, áreas degradadas, conservação de corpos hídricos, etc.

Sabendo-se que o município é o ente responsável pelo uso e ocupação do solo, deve incentivar, por meio de “planos, programas e projetos municipais, práticas, atividades e tecnologias de baixa emissão de gases do efeito estufa, a exemplo do controle do desmatamento, das queimadas e dos incêndios florestais” (CABRAL;

LIMA; AZEVEDO, p. 33, 2019). Desta forma, o PSMV assume, entre seus critérios, a importância da adoção de programas e projetos municipais voltados para controle de desmatamento e queimadas.

A adoção de programas e projetos, elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores, torna-se fundamental para uma base de atuação integrada em longo prazo, que estabelece um sistema contínuo de tomada de decisão, e logo, fortalece a boa governança.

4.3 O Princípio da Eficácia Governamental

O Princípio da Eficácia Governamental, de acordo com o Banco Mundial, 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.

Para Bernstein e Cashore (2012), o alcance da eficácia governamental envolve diferentes atores relacionados em um governo, e nesse sentido, a governança é fundamental, pois pressupõe os ajustes necessários para o aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos adotados e para a garantia de eficiência dos resultados esperados.

Carneiro (2004) acrescenta que a governança voltada para a eficácia governamental se refere às condições do aparato administrativo, tais como profissionalização, fortalecimento dos instrumentos gerenciais e melhoria do desempenho.

Nessa perspectiva, destaca-se a alocação eficiente dos recursos financeiros, o que possibilita a eficiência da gestão, como também a possibilidade de captar novos recursos para financiamento de projetos ambientais (MENDONÇA; MACHADO FILHO, 2004).

O PSMV recomenda que os municípios instituem o Fundo Municipal do Meio Ambiente como agente financiador, com a finalidade de contribuir com a maior participação de atores na implantação da política ambiental. Um dos critérios de avaliação do Programa é que os municípios apresentem a planilha orçamentária de Órgão Gestor de Meio Ambiente.

A existência de ouvidoria municipal com denúncias específicas, também é um dos critérios de avaliação adotados no PSMV (Quadro 6). Conforme Carneiro (2004), a eficácia governamental está diretamente relacionada com a oportunidade de participação e deliberação abertas pelo Estado. Diante disso, a ouvidoria municipal deve ser vista como um canal fundamental para o exercício dos princípios democráticos e participativos e do exercício da responsabilidade.

Quadro 6 - Comparação entre o princípio da governança Eficácia Governamental proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV– 13ª Edição 2018/2019.

Eficácia Governamental	EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
	Indicador 1: Estrutura de Meio Ambiente
	Planilha orçamentária de órgão Gestor do Meio Ambiente
	Lista de bens patrimoniais (veículos automotores) de uso específico no órgão gestor
	Ouvidoria Municipal com denúncias específicas
	Relatório de Monitoramento Ambiental emitidas pelo município
	EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA
	Indicador 5: Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos
	Lista de domicílios atendidos pela coleta porta a porta (IQM)
	Indicador 7: Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis
Contratos, Termos, Parcerias- Apoio da Administração Municipal (equipamentos, veículos, estrutura física, incentivos fiscais) para promoção da sustentabilidade econômica da atividade	

Fonte: Elaboração própria.

Para atender aos critérios de avaliação estabelecidos no PSMV (Indicador I), é necessária, também, a emissão do relatório de monitoramento ambiental pelo município, visto que é responsabilidade do município exercer o controle e monitoramento de determinadas atividades.

Nesse sentido, o desafio é constante, o que requer avanço nas técnicas de planejamento adotadas pelos municípios, já que a competência e efetividade também são atributos do princípio da Eficácia Governamental.

Quando se trata da gestão integrada dos resíduos sólidos (Indicador 5) do PSMV, o município deve realizar o devido planejamento, em seu território, incorporando ações de coleta seletiva de materiais reciclados e recicláveis, como parte das ações voltadas para a gestão integrada dos resíduos.

O conceito de governança, como já discutido, envolve, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade.

O apoio da administração municipal para promoção da sustentabilidade econômica da atividade dos catadores de materiais recicláveis também é destacado entre os critérios de avaliação do Programa (Quadro 6). Portanto, o PSMV assume que o município, enquanto ente responsável pela execução de serviços de saneamento, incluindo a gestão integrada dos resíduos sólidos, deve promover ações que integrem os catadores.

Em suma, nota-se que, os critérios de avaliação do PSMV apontam para a busca de uma maior eficácia governamental.

4.4 O Princípio da Qualidade Regulatória

Para o Banco Mundial o princípio da Qualidade Regulatória refere-se às percepções da capacidade de governo de formular e implementar políticas públicas sólidas que permitam e promovam o desenvolvimento de um país.

A realização de projetos e técnicas de trabalho participativas e transparentes são fundamentais para o alcance da governança, pois facilitam a gestão local, além de assegurar e viabilizar propostas estratégicas. Para isso, o envolvimento dos atores se torna fundamental, pois o planejamento estratégico requer tarefas organizadas, soluções criativas e, principalmente, um cronograma a ser executado, monitorado e planejado.

Em Rezende e Ultramarini (2007), para que o planejamento estratégico esteja alinhado à governança, deve levar em conta as questões sociais e debater democraticamente a sustentabilidade, contemplando as demandas socioambientais, legitimadas por políticas públicas equilibradas e com consenso ampliado.

De acordo com 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.

O PSMV entende que a efetividade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente – COMDEMA é peça fundamental para o fortalecimento dos municípios no que se refere à questão ambiental. O Conselho Municipal de Meio Ambiente é o órgão capaz de catalisar a participação social na gestão ambiental local (CABRAL; LIMA; AZEVEDO, 2019).

Desta forma, a recomendação é que o Conselho Municipal de Meio Ambiente tenha participação paritária (sociedade civil organizada e poder público) na execução da política ambiental (Quadro 7).

Como já mencionado, o PSMV admite que o município tem o dever de realizar o planejamento, em seu território. Portanto, a Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (Indicador 5) faz parte desse planejamento, que visa também incentivar a articulação das diferentes esferas (poder público e empresarial).

Quadro 7 - Comparação entre o princípio da governança Qualidade Regulatória proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV– 13ª Edição 2018/2019.

Qualidade Regulatória	EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
	Indicador 2: Efetividade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente – COMDEMAS
	Conselho Municipal do Meio Ambiente
	Regimento Interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente
	Deliberações Emitidas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente
	EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA
	Indicador 5: Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos
	Cronograma de coleta sistêmica e da coleta seletiva (IQM)
	EIXO 4: AGRICULTURA SUSTENTÁVEL
	Indicador 13 – Unidades de Conservação
	Conselho gestor da Unidade de Conservação
	Regimento Interno do Conselho da UC Municipal

Fonte: Elaboração própria.

Uma das mais importantes estratégias para o desenvolvimento sustentável é a instituição de áreas protegidas. Diante disso, o PSMV destaca a importância da criação das Unidades de Conservação pelo município. É imprescindível que o município cumpra, também, os dispositivos legais de gestão das UC e implante conselhos consultivos ou deliberativos das UC.

Desta forma, no PSMV são identificados critérios que apontam para o princípio da Qualidade Regulatória. Rodrigues (2014) destaca que o princípio da Qualidade Regulatória traz à tona outros princípios, constatando-se que esta implica no alcance da eficácia governamental, na melhoria regulatória e culmina na estabilidade política e ausência de Violência/Terrorismo.

4.5 O Princípio Estado de Direito

O Princípio Estado de Direito, segundo o Banco Mundial, 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.

Rocha (2012) considera que o conjunto de regras aplicadas de forma justa, eficiente e previsível, e que contemple a interação dos diferentes stakeholders, representa também a boa governança. Afirma, ainda, que o Estado de Direito deve ser elaborado e implementado para alcançar a 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 Rodrigues (2014), 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.

Nesse contexto, verifica-se que o PSMV acata as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81), e nos 5 EIXOS do Programa existem critérios relacionados ao Princípio Estado de Direito (Quadro 8).

Quadro 8 - Comparação entre o princípio da governança Estado de Direito proposto pelo Banco Mundial e os critérios de avaliação do PSMV– 13ª Edição 2018/2019

Estado de Direito	EIXO 1: POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
	Indicador 1: Estrutura de Meio Ambiente
	Lei de Política Municipal de Meio Ambiente
	Lei de Criação do Órgão Gestor de Meio Ambiente
	Lei de Criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente
	Licenciamento Ambiental emitido pelo município
	Fiscalização Ambiental emitida pelo município
	Indicador 3: Implementação da Política de Educação Ambiental
	Lei Municipal que regulamenta a Política de Educação Ambiental
	Lei Municipal de criação do setor responsável pela implantação da política de Educação Ambiental no município
	Indicador 4: Implementação de Tecnologias Sustentáveis
	Lei Municipal específica que crie instrumentos de incentivo a utilização de tecnologias e/ou empreendimentos sustentáveis
	EIXO 2: SANEAMENTO AMBIENTAL E SAÚDE PÚBLICA
	Indicador 5: Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
	Lei Municipal de criação de Órgão Gestor da política municipal de resíduos sólidos (IQM)
	Plano Municipal de Gestão integrada de resíduos sólidos (IQM)
	Dispositivo Legal de Coleta Seletiva (Lei, Decreto, Portaria) (IQM)
	Plano de Coleta Seletiva (IQM)
	Indicador 6: Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos
	Licença de operação
EIXO 3: RECURSOS HIDRICOS	
Indicador 10: Melhoria da Qualidade da água	
Lei de Plano de Saneamento Básico aprovado	

Projetos Municipais de uso racional da água implementados
EIXO 4: AGRICULTURA SUSTENTÁVEL
Indicador 11: Manejo sustentável da produção agropecuária
Projeto boas práticas de Manejo Sustentável da Produção Agropecuária
EIXO 5: BIODIVERSIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS
Indicador 13: Unidade de Conservação (UC) Municipal
Lei de Criação da Unidade de Conservação
Plano de manejo
Indicador 14: Áreas Verdes Urbanas
Lei de Ocupação do Solo, Código de Obras e Posturas que trate de Arborização Municipal
Plano de Produção de Viveiro e banco de mudas ou projeto
Indicador 15: Preservação e Conservação da Biodiversidade
Projetos promovidos pelo município ou em parceria (reflorestamento, áreas degradadas, conservação de corpos hídricos, etc.)
Lei de Proteção e bem-estar animal
Indicador 16: Controle de Desmatamento e Queimadas
Lei e Decreto de Regulamentação de Controle de desmatamento e queimadas
Projetos/programas municipais com foco em mudanças climáticas

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Mundial publicado pelo Banco Mundial (2017), é importante fortalecer o Estado de Direito para garantir que tais programas e regras sejam aplicadas de maneira impessoal.

Diante disso, o PSMV destaca a importância de uma maior equidade nas leis para que isso desperte uma maior confiabilidade por parte da população. Para Rocha (2013), o princípio Estado de Direito busca estabelecer, também, uma nova forma de interação entre o Estado e a Sociedade e a garantia da participação desta sociedade, que é complexa, e, principalmente, plural.

Assim, a boa governança depende adicionalmente 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.

Em suma, 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, uma maior equidade nas leis e que despertem uma maior confiabilidade por parte da população.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificaram-se, nos critérios de avaliação do Programa Selo Município Verde, cinco princípios da boa governança definidos por Kaufman e Kraay (2008) e disseminados pelo Banco Mundial, são eles: Voz e Responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo, Eficácia Governamental, Qualidade Regulatória e Estado de Direito. O princípio Controle da Corrupção não foi identificado nos critérios de avaliação do PSMV.

Diante disso, ressalta-se a importância da inserção de critérios no programa que visem a promoção de formas de controle e combate da corrupção, na intenção de tornar o governo mais democrático e transparente.

Destaca-se que o princípio Estado de Direito foi identificado em todos os Eixos temáticos do Programa, refletindo que existe um forte aparato legal para o exercício da boa governança no estado do Ceará.

Constata-se, também, que o PSMV pode ser considerado um instrumento importante para a prática da boa governança no Estado do Ceará. Por seus critérios de avaliação, o programa é um facilitador da descentralização e fortalece os processos decisórios com a devida promoção dos instrumentos da democracia participativa.

Desta forma, reafirma-se que o acompanhamento e implementação de políticas, além da capacidade de governança e, também, a recuperação das bases de legitimidade e da eficácia da ação governamental para a sociedade, tornam-se fundamentais para o êxito de qualquer programa implementado.

Pode-se concluir que a participação dos municípios na construção de programas voltados para a sustentabilidade de seus territórios é imprescindível e intransferível, visto que a partir da transformação local se poderá almejar uma transformação mais globalizada; tendo em vista, que as municipalidades têm as prerrogativas de conhecimento de seus espaços geográficos, levando em consideração seus anseios de crescimento e desenvolvimento, a partir de sua realidade. Dessa maneira, os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição e, provavelmente, elaborando políticas públicas que pregam a Boa Governança.

Public policy in the promotion of environmental governance: reflections for the Green Municipality Seal Program - PSMV in the state of Ceará

ABSTRACT

Governance has been an important element of environmental policy given its contributions to the improvement of environmental management, meeting collective demands and exercising citizenship, being closely associated with efforts to achieve sustainable development. Aiming to expand the applicability of governance, principles of good governance have been established, such as those proposed by the World Bank: Voice and accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law and Control of Corruption. The Green Municipality Seal Program, from Ceará, aims to identify the municipalities that meet pre-established criteria for the conservation and sustainable use of natural resources and that promote an improvement in the quality of life for present and future generations, in accordance with sustainable development. Thus, the PSMV can have instruments that make it possible to guarantee good governance for the DS, promote the involvement of social actors and enable active participation of the population in government decision-making. This essay aims to identify the principles of good governance proposed by the World Bank in the assessment criteria of the PSMV 13th Edition 2018/2019. It is a bibliographic and documentary research and a qualitative approach. The principles of good governance proposed by the World Bank were identified, with the exception of Control of Corruption.

KEYWORDS: Governance, Environmental Governance, Sustainability, Green Municipal Seal Program.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. O.; BURSZTYN M. Panacéias da boa governança: o caso do Programa Brasileiro de Combate à Desertificação. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 8., 2009, Cuiabá. Anais..., 2009.

ARAÚJO, V.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.

AZEVEDO, M. S. F. Programa Selo Município Verde: promovendo a qualidade ambiental do Ceará. Seminário ICMS ecológico do Ceará: a conservação da natureza nos Municípios. Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2005. Cartilha UFC/Associação Caatinga, 2006.

AZEVEDO, S. de; ANASTASIA, F. Governança, “Accountability” e Responsividade. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 22, n.1 (85), p. 82-100, 2002.

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-PLATIAU, A. F; VARELLA, M. D; SCHLEICHER, R. T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, 2004.

BERNSTEIN, S; CASHORE, B. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. The Royal Institute of International Affairs, EUA, v.88, n.3, p.585-604, 2012.

BURSZTYN, M. A; BURSZTYN, M. Fundamentos da política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

BRAGA, P. B. Análise do Programa Selo Município Verde como uma ferramenta operacional na gestão ambiental no estado do Ceará. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) - Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

CABRAL, N. R. A. J; LIMA, P. V. P, S; AZEVEDO, M. S. F. Manual Técnico Programa Selo Município Verde. Fortaleza: Secretaria do Meio Ambiente, 2019.

CÂMARA, J. B. D. Governabilidade, Governança Ambiental e Estado do Ambiente no Distrito Federal. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CAPRA, F. A teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 4ª ed. São Paulo: Cultrix, 1999.

CARNEIRO, C. B. L. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. Texto para discussão nº. 13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente – SEMA. Fortaleza: Governo do estado do Ceará, 2021. Disponível em: <http://www.sema.ce.gov.br/2021/04/22/13a-edicao-do-selo-municipio-verde-certifica-22-cidades-cearenses>. Acesso em 23 mai., 2021.

COMITÊ GESTOR. Cartilha Município Verde. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará. 2003.

CRANTSCHANINOV, T. I; MATHEUS, R; SILVA, V. F da. Governança, acesso à informação e conselhos de políticas públicas. Revista de Gestão & Políticas Públicas, São Paulo, v.1, n.1, p.73-91, 2011.

CRUZ, N. F. da; MARQUES, R. C. Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade. In: 8º Congresso Nacional de Administração Pública, 2011, Portugal – Coimbra: 8º Congresso Nacional de Administração Pública, 2011. Anais [...]. Portugal-Coimbra: INA, 2011, p.218-234.

JACOBI, P. R; SINISGALLI, P. A de A. Environmental governance and the green economy. Ciência & Saúde Coletiva, [s.l.], v. 17, n.6 p. 1469-1478, 2012.

ERZAN, A. Guerra, terrorismo ambiental y la necesidad de solidaridad con Irak.. Nómadas (Col), Colombia, n. 24, p. 215-221, 2006.

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

FURTADO, J. S. Indicadores de sustentabilidade e governança. Revista Intertox de Toxicologia, Risco Ambiental e Sociedade, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 121- 188, 2009.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, n.9, p. 115-148, 2001.

GOMIDES, J. E; SILVA, A. C. O surgimento da expressão —governance, governança e governança ambiental – um resgate teórico. *Revista de Ciências Gerenciais*, São Paulo, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009.

GORIA, A.; SGOBBI, A.; HOMEYER, I. *Governance for the environment: a comparative analysis of environmental policy integration*. Massachusetts: Edward Edgar, 2010.

HEMPEL, W. B. 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.

KAUFMANN, D; KRAAY, A; MASTRUZZI, M. Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996-2005. In: *WORLD BANK. Policy research working paper 4012*, set. 2006.

KAUFMANN, D; KRAAY, A. Governance indicators: where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer*, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 1-30, 2008.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479- 499, maio/jun, 2006.

LEMONS, M. C; AGRAWAL, A. Environmental Governance. *Annu. Rev. Environ Resour*, [s.l.], v.31, p. 297-325, 2006.

MENDONÇA, L. R de; MACHADO FILHO, C. A. P. Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. *Revista de Administração*, São Paulo, v.39, n.4, p.302-308, out./nov./dez, 2004.

MONZONI, M. et al. Radar RIO+20: Por dentro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, São Paulo: ISA,Vitae Civilis e GVCes, 2011. Disponível em: <http://radarrio20.org.br/arquivos/files/radarRio20-baixas.pdf>. Acesso em 25 mai., 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. Consenso de Monterrey. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey (México), 18 a 22 de marzo, 2002.

OSTROM, E; JOANNA, B; CHRISTOPHER, B. E, RICHARD, B.N; DAVID, P. “Revisiting the Commons: local lessons, global challenges”, *Science*, [s.l.], 284 (5412): 278-282, 1999.

PAAVOLA, J. Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics*, [s.l.], v. 63, n.1, p. 93-103, 2007.

PADILHA, L. G de O; VERSCHOORE, J. R de S. Green Governance: a proposição de construtos de governança coletiva para o desenvolvimento sustentável local, *Ambiente e Sociedade*, v.16, n.2, p. 153-174, 2013.

PROENÇA, J. D. 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.

REZENDE, D. A; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v 41, n. 2, p.255-71, mar./abr, 2007.

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista TCEMG, Belo Horizonte*, v. 85, n. ed. especial, p. 84–95, out., 2012.

RODRIGUES, M. I. V. Os princípios da governança e as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

SCHWARTZ, D. M. Environmental Terrorism: Analyzing the Concept, *Journal of Peace Research*, [s.l.], 35(4),483-496. 1998.

STODDART, H et al. A Pocket Guide to Sustainable Development Governance (First Edition: For Comment by 15th July 2011). Stakeholder Forum & Commonwealth Secretariat, London, 2011.

WEISS, T. G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, [s.l.], v. 21, n. 5, p. 795–814, 2000.

WORLD BANK INSTITUTE. Governance Matters 2008 – Indicadores de governança 1996 – 2007. In: World Bank. Policy Research Working paper, n. 4654, 2008.

WORLD BANK. World Development Report 2017: governance and the law. Washington: TheWorld Bank, 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>>. Acesso em 23 mai., 2021.

Recebido: 28 jul. 2021.

Aprovado: 20 set. 2021.

DOI: 10.3895/rbpd.v10n4.14566

Como citar: FRANCA, A. C. L., ALVES, C. L. B., PINHEIRO, V. F. Política pública na promoção da governança ambiental: reflexões para o Programa Selo Município Verde - PSMV no estado do Ceará. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 10, n. 04, p. 666-696, Edição Especial Reflexões do Planejamento e Governança na preservação do meio ambiente, dez. 2021.

Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Christiane Luci Bezerra Alves

Rua Cel. Antônio Luíz, 1161 - Pimenta, Crato - CE

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

