

**Governança ambiental no contexto do combate à desertificação no Estado da Paraíba**  
**Environmental governance in the context of desertification combate on Paraíba state**  
**Gobernanza ambiental en el contexto de la lucha contra la desertificación en el estado de Paraíba**

Recebido: 11/06/2020 | Revisado: 29/06/2020 | Aceito: 02/07/2020 | Publicado: 18/07/2020

**Pedro José Aleixo dos Santos**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3219-6143>

Universidade Federal de Campina Grande, Brasil

E-mail: [pj.biouepb@gmail.com](mailto:pj.biouepb@gmail.com)

**Lucia Santana de Freitas**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8185-0151>

Universidade Federal de Campina Grande, Brasil

E-mail: [lucia.sdefreitas@gmail.com](mailto:lucia.sdefreitas@gmail.com)

**Resumo**

Esse estudo objetivou analisar como a governança ambiental se apresenta na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba instituída pelo PAE-PB e sua relação com a concepção de boa governança. Trata-se de uma pesquisa exploratória, do tipo documental, de abordagem quanti-qualitativa, realizada entre agosto de 2019 à junho de 2020. Identificou-se, a partir dos discursos sobre a participação pública e sobre a descentralização, que a governança ambiental está inserida de forma implícita no PAE-PB e quanto aos princípios participação pública, inclusividade, estado de direito, eficácia, eficiência, transparência e *accountability*, estão difundidos entre premissas, ações, objetivos e estrutura institucional, em proporções estatísticas e abordagens discrepantes. Constatou-se que há predominância da participação pública e inclusividade, indicando a imprescindibilidade de mudanças na retórica utilizada no plano, com vistas a tornar evidente a necessidade de efetivação dos demais princípios quando da sua execução. Assim, à luz de aspectos que compõe o cenário político e social do semiárido paraibano, são tecidas considerações, visando aproximar a governança ambiental no PAE-PB à concepção de boa governança ambiental.

**Palavras-chave:** Governança ambiental; Desertificação; Gestão ambiental; Políticas públicas.

## **Abstract**

This study aimed to analyze how environmental governance it's inserted in the policy to combat desertification of Paraíba state instituted by PAE-PB and its relationship with the concept of good governance. This is an exploratory, documentary research, with a quantitative and qualitative approach, carried out between August 2019 and June 2020. It was identified, from the speeches on public participation and on decentralization, that environmental governance is inserted implicitly in the PAE-PB and that the principles of public participation, inclusiveness, rule of law, effectiveness, efficiency, transparency and accountability, they are disseminated among premises, actions, objectives and institutional structure, in differing statistical proportions and approaches. It was found that there is a predominance of public participation and inclusiveness, indicating the need for changes in the rhetoric used in the plan, with a view to making evident the need for the implementation of the other principles when it is carried out. Thus, in light of aspects that make up the political and social scenario of the semi-arid region of Paraíba, considerations was made, aiming to bring environmental governance in PAE-PB closer to the concept of good environmental governance.

**Keywords:** Environmental governance; Desertification; Environmental management; Public policies.

## **Resumen**

Este estudio examinó cómo la gobernanza ambiental se presenta en la política de lucha contra la desertificación en el Estado de Paraíba instituida por PAE-PB y su relación con el concepto de buena gobernanza. Esta es una investigación exploratoria documental, con un enfoque cuantitativo y cualitativo, realizada entre agosto de 2019 y junio de 2020. Se identificó, a partir de los discursos sobre participación pública y descentralización, que la gobernanza ambiental es insertados implícitamente en el PAE-PB y con respecto a los principios de participación pública, inclusión, estado de derecho, efectividad, eficiencia, transparencia y responsabilidad, se difunden entre premisas, acciones, objetivos y estructura institucional, en diferentes proporciones y enfoques estadísticos. Se descubrió que existe un predominio de la participación pública y la inclusión, lo que indica la necesidad de cambios en la retórica utilizada en el plan, con el fin de hacer evidente la necesidad de la implementación de los otros principios cuando se lleva a cabo. Por lo tanto, a la luz de los aspectos que conforman el escenario político y social de la región semiárida de Paraíba, se hacen consideraciones, con el objetivo de acercar la gobernanza ambiental en PAE-PB al concepto de buena gobernanza ambiental.

**Palabras clave:** Gobernanza ambiental; Desertificación; Gestión ambiental; Políticas públicas.

## 1. Introdução

A desertificação é um tema que tem ocupado um importante espaço no debate político e social das últimas décadas e que tem mobilizado diferentes instituições e atores sociais na busca pela compreensão das suas causas, modos de expressão e de soluções que obstaculizem o seu avanço e mitiguem os seus impactos negativos nos territórios.

Essa se refere ao processo natural de degradação das regiões áridas, semiáridas e subúmidas do planeta, o qual vem sendo intensificado sistematicamente em decorrência da intervenção antrópica nos ecossistemas, acarretando a salinização, a desnutrição bioquímica e a instauração de processos erosivos nos solos, o assoreamento de corpos hídricos, como também a extinção de espécies endêmicas da fauna e da flora (Marin, Cavalcante, Medeiros, Tinôco, & Salcedo, 2012). Assim, com o comprometimento da reserva de recursos naturais, modifica-se também a dinâmica econômica, social, política e cultural das localidades na medida em que diferentes práticas e atividades tornam-se inviáveis.

Não se trata de um fenômeno originado na contemporaneidade, mas a compreensão dos seus mecanismos e dos efeitos que desencadeia sobre o meio ambiente e sobre a sociedade é recente. De acordo com Silva (2014), a atenção e a ação coordenada em torno desse tema só tiveram início na década de 1970, quando associadas às questões políticas e socioeconômicas, a desertificação acarretou extrema pobreza, conflitos por água e alimentos, migrações em massa e a mortalidade de centenas de pessoas na região do Sahel africano.

Naquele momento, o cenário instituído tornou-se mola propulsora para ampla midiáticação dos seus efeitos adversos, para atrair a atenção da comunidade acadêmica e das instituições internacionais, como também para a incorporação dessa temática à agenda política global, a qual, para Silva (2014), tem se consolidado através da realização de debates, conferências, elaboração políticas públicas e legislações.

Um importante marco diante dessa problemática foi a criação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação-CCD, em 1996, uma vez que exerceu pressão para que os países que possuem áreas susceptíveis aderissem aos acordos delineados em nível internacional, como também, para que formassem iniciativas governamentais à serem implementadas nos territórios nacionais, a exemplo das políticas e dos planos de ação de combate à desertificação (Bauer & Stringer, 2009).

Dentre os países que se tornaram signatários da CCD faz-se referência ao Brasil, cuja susceptibilidade à desertificação compromete aproximadamente 11% do território nacional.

Essas áreas estão alocadas predominantemente na região nordeste<sup>1</sup>, abarcando os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Minas Gerais e Espírito Santo, totalizando 1.340 km<sup>2</sup> nos quais estão inseridos 1488 municípios (Marin et al., 2012).

Em cumprimento às recomendações da CCD, em 2005 o governo brasileiro publicou o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, o PAN-BRASIL, estabelecendo diretrizes, instrumentos legais e institucionais para a formulação e revisão de políticas nas áreas susceptíveis à desertificação, constando dentre suas determinações a elaboração de planos de ação estadual de combate à desertificação (Oliveira Júnior & Lobão, 2014).

Diante disso, em 2011 o governo da Paraíba instituiu o Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, o PAE-PB, definindo direcionamentos e premissas a serem adotadas no âmbito de políticas públicas regionais associadas a essa problemática, estabelecendo órgãos e instituições responsáveis pela sua execução, como também delimitando as ações e as demandas à serem priorizadas com a sua efetivação por um período de vigência indeterminado.

Cabe salientar que na Paraíba é predominante a composição biológica e climática da Caatinga, a qual é um bioma exclusivamente brasileiro que tem tido sua capacidade de suporte comprometida pela maneira como são realizadas as atividades agropecuárias e extrativistas. Atualmente, estima-se que 80% da sua vegetação nativa foi suprimida, resultando na formação de grandes áreas em estágios iniciais e intermediários de sucessão ecológica, como também de zonas em processo de desertificação (Souza, Artigas, & Lima, 2015).

Também se destaca que dentre os estados brasileiros, a Paraíba possui a maior incidência de áreas onde a desertificação apresenta-se em estágio avançado e de difícil recuperação (Silva, 2014), razão pela qual, a política em questão representa um importante instrumento para prevenir o colapso dos seus ecossistemas e o exaurimento da biodiversidade, para o enfrentamento das assimetrias socioeconômicas e para a promoção do desenvolvimento sustentável em nível local.

Concomitantemente aos avanços políticos e institucionais da desertificação, evoluíram também os debates referentes à maneira como se realiza a gestão pública diante da necessidade de aprimoramento das democracias e dos mecanismos de controle do Estado. Sob diferentes

---

<sup>1</sup> De acordo com Marin *et al.* (2009) as áreas susceptíveis à desertificação correspondem à aproximadamente 70% do território nordestino do Brasil.

argumentos, esse contexto abriu espaço para a implementação de engenharias institucionais participativas no enfrentamento dos problemas ambientais, colocando em evidência a concepção de governança ambiental.

Nesse sentido, a governança ambiental se refere ao conjunto de processos, normas, práticas, instituições e legislações através dos quais a ação pública descentralizada, participativa e articulada se efetiva em torno das questões que afetam o meio ambiente, implicando em uma engenharia institucional oposta ao modelo *top-down* de gestão governamental.

Em tese, sua implementação favorece a legitimação do Estado, o aprimoramento das instituições governamentais, o combate às ações corruptivas e oportunistas, a aproximação entre governo e sociedade e ao atendimento das demandas sociais mais urgentes. Entretanto, para que esses benefícios se efetivem, a governança ambiental deve se basear em um conjunto de critérios ou princípios, tais como: *accountability*, transparência, participação pública, Estado de direito, eficiência, eficácia e a inclusividade, que segundo Grindle, (2010) constituem a concepção qualitativa de boa governança.

A governança ambiental e o combate à desertificação se originaram e evoluíram a partir de debates paralelos, no entanto, conforme expõe Holtz (2008), esses se unificam com a criação da CCD, pois, desde a formulação do seu texto final, a instituição tem defendido que as ações relacionadas à problemática devem se dar por meio de políticas públicas descentralizadas e amplamente participativas.

Desse modo, compreende-se que as políticas associadas à CCD devem ser instituídas a partir da concepção e das reflexões tecidas no âmbito da governança ambiental, neste sentido, se faz os seguintes questionamentos: De que forma a governança ambiental está inserida no PAE-PB e quais os argumentos que fundamentam a sua retórica? A governança ambiental apresentada no PAE-PB se relaciona com a concepção de boa governança?

Assim, este trabalho objetiva analisar como a governança ambiental se apresenta na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba instituída pelo PAE-PB e sua relação com a concepção de boa governança.

Acredita-se que as reflexões provenientes desses questionamentos se fazem pertinentes mediante a relevância do PAE-PB para o enfrentamento da desertificação no semiárido paraibano, como também para a superação dos desafios que se impõe à implementação da governança ambiental no âmbito dessa e de outras temáticas, os quais obstaculizam a eficácia da gestão pública ambiental, tal como, a promoção do desenvolvimento sustentável.

## 2. Enquadramento Teórico

Ao longo das últimas décadas, o contexto de crise ambiental tem desencadeado importantes debates acerca dos impactos gerados sobre os ecossistemas e sobre a sociedade, incorporando novos temas e objetos de estudos à agenda de pesquisas da comunidade científica global. Dentre esses temas, faz-se destaque à governança ambiental e à desertificação, sobre as quais diferentes campos do conhecimento têm atuado na história recente, mas que, no entanto, ainda apresentam importantes lacunas teóricas e metodológicas à serem preenchidas.

Em se tratando especificamente da governança ambiental, um dos desafios que se impõe à comunidade acadêmica é a identificação do conjunto de práticas que se efetivam nos distintos territórios, haja vista os indícios de que uma profunda disparidade com a teoria tem comprometido a consolidação dos objetivos da governança nesses espaços. Assim, a partir do diagnóstico é possível favorecer a proposição de medidas que superem as fragilidades existentes, colaborando para a tomada de decisões alinhadas à boa governança e à sustentabilidade.

Tendo em vista a intencionalidade desse estudo em colaborar para esse propósito e que para tanto é imprescindível imergir na dimensão teórica da governança, no tópico 3.1 serão abordados aspectos que constituem a conceito de governança ambiental e da concepção de boa governança.

### 2.1 O conceito de governança ambiental e a boa governança

Quando se trata de explorar a governança e as suas distintas subdivisões temáticas, à exemplo da governança ambiental, um primeiro aspecto à ser considerado foi exposto por Hardt (2012) ao apontar que essa possui um conceito sem consenso, pois, diferentes campos do conhecimento tem versado sobre essa temática a partir de aportes teóricos e de argumentos distintos, confluindo para uma concepção difusa e imprecisa.

Entretanto, essas múltiplas concepções podem ser agregadas em duas perspectivas de abordagem teórica, uma alinhada aos princípios de regulação do Estado e outra à ampliação da democratização da esfera pública, as quais Cozzolino e Irving (2015) denominam de *governança de cunho gerencial* e *governança democrático-participativa*.

Nesse sentido, a *governança de cunho gerencial* se orienta pela lógica política de direita e se fundamenta nas teorias econômicas liberais, enfatizando os mecanismos de controle de investimentos e o aperfeiçoamento do funcionamento das instituições governamentais. Dentre

esses mecanismos, Fukuyama (2013) destaca a criação de opções de saída, competição, manipulação da escala de salários, encurtamento das rotas de responsabilização e a melhoria dos métodos de funcionamento.

Assim, considera-se passível de enquadramento nessa perspectiva teórica o conceito proposto por Cavalcanti (2004), para quem a governança ambiental implica no arcabouço de regras, instituições, processos e comportamentos relativos à maneira como os poderes são exercidos e as ações relativas ao meio ambiente são tomadas.

Semelhantemente, Castro, Hogenboom e Baud (2011), a conceitua como as práticas formais e informais de uso e manejo dos recursos naturais que se instituem com a formação do discurso e do conhecimento, elaboração de políticas e objetivos, implementação, monitoramento e avaliação de ações.

Em contraponto às concepções apresentadas cuja ênfase está no funcionamento das instituições governamentais, os conceitos de governança ambiental alinhados à perspectiva teórica da *governança democrático-participativa* se aportam na lógica política de esquerda e nas reflexões teóricas da democracia deliberativa, pondo em destaque a inclusividade, a simetria de poder nos processos decisórios e a justiça ambiental (Cozzolino & Irving, 2015).

Nessa perspectiva teórica, para Gringle (2007), a governança objetiva dar voz e legitimidade ao cidadão mediante aos processos de tomada de decisão que afetam seu entorno e conforme adverte Windhagem, Nascimento e Teodósio (2017) promove a cidadania na medida em que o indivíduo passa a ser um formulador e ao mesmo tempo o público alvo das políticas e leis efetivadas.

Assim, ilustra-se a governança ambiental orientada à perspectiva *democrático-participativa* através do conceito proposto por Kemp, Parto e Gibson (2005), para os quais trata-se de uma forma de coordenação social na qual a deliberação coletiva decorre da interação entre atores formais e informais e o exercício do poder se efetiva a partir dos recursos concedidos a estes. Para tanto, esse processo preconiza a mediação de conflitos e disputas, negociação e determinação conjunta de objetivos, legitimação de intensões, alocação de funções, monitoramento das ações deliberadas e a aplicação de sanções.

No mesmo viés, Garcia e Gomes (2006) a compreende como:

Processo pelo qual os atores sociais regulam o ambiente em que estão imersos, criando ordem e continuidade nos sistemas sociais. A regulação exercida por meio da governança não é resultado da imposição de um único ator. Os mecanismos de governança são resultados da negociação e consenso entre os atores sobre as normas e regras que regulam o seu comportamento (p. 106).

Mediante a exposição desses conceitos, reitera-se que a principal distinção entre as duas perspectivas teóricas enfatizadas está no objetivo para o qual se orientam, sendo uma delas ao aumento da eficácia das instituições e a outra ao aprimoramento da democracia no âmbito das políticas públicas. Em contraponto, há consenso entre os diferentes teóricos atuantes nessa temática ao se reportar à participação pública e à descentralização do Estado como elementos imprescindíveis à governança ambiental.

Salienta-se também que, conforme esclarece Irving, Cozzolino, Fragelli, e Sancho (2009), não há uma corrente teórica ou concepção de governança ambiental passível de ser considerada mais assertiva ou equivocada, desse modo, a escolha por um conceito orientado à *governança de cunho gerencial* ou *governança democrático-participativa* para a elaboração de estudos deve se dar conforme o objeto estudado e objetivo da pesquisa.

No âmbito dos debates mais recentes sobre governança, uma nova perspectiva teórico-metodológica tem sido delineada a partir da criação de diretrizes para a operacionalização e avaliação do seu desempenho, conferindo um caráter qualitativo dessa engenharia institucional através da concepção de boa governança (Grindle, 2007).

O estabelecimento dessas diretrizes tem sido subsidiado pela identificação de entraves quando da implementação da governança nos territórios e instituições a partir de critérios à serem atendidos, os quais são concebidos na literatura científica como “princípios da boa governança” (Grindle, 2010). Assim, conforme afirma Moura (2014), a boa governança é instaurada quando tais princípios se tornam efetivos nas instituições públicas.

Aprofundando o debate, Hardt (2012) defende que a boa governança representa um conjunto de princípios legais e políticos, regras e práticas alinhadas ao aumento da eficiência e da eficácia nas instituições públicas, enquanto Iftmoeai (2015) a define como a capacidade dos governos em promover o desenvolvimento, o bem-estar, os direitos humanos e de realizar políticas para a proteção social das populações mais vulneráveis.

Semelhantemente à governança, não há um consenso quanto ao conceito e diretrizes que compõe a boa governança, todavia, conforme enfatiza Graaf e Paanakker (2015), alguns princípios têm sido abordados de forma predominante em documentos elaborados pelas instituições internacionais, indicando que estes exercem centralidade no tratamento da temática, sendo estes: *accountability*, transparência, participação pública, Estado de direito, eficiência, eficácia e inclusividade.

Assim, os conceitos dos princípios defendidos por Graaf e Paanakker (2015) como centrais na abordagem da boa governança são apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1**  
**Princípios da boa governança**

PRINCÍPIO	CONCEITO	AUTOR / ANO
<i>Accountability</i>	Refere-se à responsabilidade que os agentes governamentais, econômicos e da sociedade possuem em prestar contas das decisões públicas perante as populações afetadas e partes institucionais interessadas.	Unescap (2009)
<b>Transparência</b>	Livre fluxo de informações acerca dos processos, ações e instituições capazes de auxiliar no processo de tomada de decisão e no monitoramento da ação pública.	Edgar, Marshall e Basset (2006)
<b>Participação Pública</b>	Direito de todos os cidadãos atuarem nos processos de tomada de decisão, seja de forma direta nos espaços de participação pública ou através de instituições intermediárias legitimamente eleitas para defender os seus interesses.	PNUD (1997)
<b>Estado de Direito</b>	Estabelecimento de contextos equânimes através da aplicação de quadros legais imparciais, atuação de um poder judiciário independente e de força policial incorruptível, os quais devem ser empenhados no cumprimento dos direitos humanos e na proteção das populações vulneráveis.	Pires, Fuini, Mancini e Piccoli Neto. (2011)
<b>Eficiência</b>	Medida normativa do uso de recursos que estabelece uma relação entre custos e benefícios, implicando no empenho de maneiras e métodos através dos quais as ações possam ser desempenhadas fazendo o uso mais racional possível dos recursos aplicados.	Castro (2006)
<b>Eficácia</b>	Medida normativa de alcance de resultados, sendo conceituada e mensurada a partir do grau em que uma organização realiza os objetivos pré-estabelecidos.	Castro (2006)
<b>Inclusividade</b>	Consolida-se com a criação de ambientes para a tomada de decisão nos quais os diferentes membros sintam-se integrados e participantes ao mesmo tempo, alinhando-se à oportunidade equitativa de participação.	Pires et al. (2011)

Fonte: Autores.

Compreende-se que a boa governança, especialmente os seus princípios são potencialmente colaboradores quando almejada uma gestão pública mais justa e eficaz frente às demandas sociais (Grindle, 2010). Todavia, na mesma medida, sua implementação representa uma tarefa desafiadora mediante aos reflexos da política autoritária e centralizadora na capacidade de organização, apropriação do poder e participação de distintos grupos sociais.

Desse modo, é necessário que a sua incorporação à gestão pública seja permeada pelo compromisso ético e cidadão com o envolvimento e a formação das coletividades, como também, com a criação de espaços participativos, transparentes e equitativos, o que implica transcender o atendimento dos critérios técnicos da boa governança e ir ao encontro da reorientação de uma cultura política que historicamente tem sido associada à geração e manutenção de assimetrias de poder.

### **3. Metodologia**

Para a elaboração desse estudo foi realizada uma pesquisa exploratória do tipo documental, de abordagem quanti-qualitativa, entre os meses de agosto de 2019 e março de 2020, utilizando o Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca do Estado da Paraíba (PAE-PB) como principal fonte para a coleta de dados secundários.

A escolha pela pesquisa exploratória se deu mediante a escassez de informações e estudos pré-existentes relacionando a governança ambiental ao PAE-PB. Assim, conforme afirmam Lakatos e Marconi (2011), é possível realizar o levantamento de informações e impressões iniciais relativas ao tema explorado, delinear hipóteses e formular questões à serem exploradas em estudos posteriores.

No que tange ao enquadramento enquanto pesquisa documental, se refere a obtenção de dados através do documento final do PAE-PB, o qual, considerando a classificação apresentada por Lakatos e Marconi (2011), se trata de uma fonte escrita, secundária e contemporânea.

Adotou-se a abordagem quanti-qualitativa para a coleta e análise de dados por permitir a aplicação de métodos estatísticos para apreensão de características gerais e dos comportamentos do objeto de estudo, como também a compreensão aprofundada dos seus significados e da sua complexidade (Lakatos & Marconi, 2011).

Quanto aos procedimentos para a coleta de dados, tomou-se como referência a técnica da análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), a qual é recomendada quando se objetiva mensurar as condições de produção e recepção de mensagens a partir de indicadores estabelecidos por processos sistemáticos e objetivos.

Nesse sentido, a técnica de Bardin (2011) é constituída por três procedimentos, os quais são descritos no Tabela 2 e detalhados, considerando especificidades dos objetos de estudo, quando explanadas as etapas da pesquisa.

**Tabela 2**  
**Processos da Análise de conteúdo**

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

Fonte: Adaptado de Bardin (2011)

A coleta e análise dos dados foi realizada em duas etapas, sendo a primeira orientada para a apreensão da governança ambiental e a segunda, dos princípios da boa governança.

Na primeira etapa, realizou-se o levantamento de informações e de características pertinentes a governança ambiental a partir da leitura do PAE-PB e da subsequente descrição de impressões iniciais, as quais permitiram identificar a necessidade de analisá-la tomando como referência os seus elementos essenciais<sup>2</sup>.

Nesse intuito, o arquivo pdf do PAE-PB<sup>3</sup> foi submetido ao *software QSR NVIVO 10*, no qual foram codificados termos e expressões que mencionam ou remetem à participação pública e a descentralização. Para tanto, foram criados 2 códigos (unidades de registro) correspondentes a esses elementos, cujas nomenclaturas são apresentadas junto aos termos e expressões análogas passíveis de codificação (expressões que remetem ao código) no Tabela 3:

**Tabela 3**  
**Códigos e expressões análogas utilizadas para a codificação da governança ambiental na primeira etapa de análise do PAE-PB**

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

Fonte: autores

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

<sup>2</sup> Tomou-se como referência Dallabrida (2011), o qual avalia que a participação pública e a descentralização são os elementos essenciais da governança.

<sup>3</sup> Disponível para *download em*: [https://paraiba.pb.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/Livro\\_PAEBPB.pdf](https://paraiba.pb.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/Livro_PAEBPB.pdf)

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

Semelhantemente ao processo relatado anteriormente, a segunda etapa foi iniciada com a leitura do PAE-PB, visando o levantamento e a descrição de informações que se relacionem com a incorporação dos princípios da boa governança no documento analisado.

Posteriormente, o arquivo pdf do PAE-PB foi submetido ao *software QSR NVIVO 10*, no qual foram identificados e codificados termos e expressões que mencionam ou remetem a diretrizes e princípios da boa governança. Para tanto, foram criados 7 códigos (unidades de registro) correspondentes à 7 princípios considerados essenciais<sup>4</sup> no tratamento da boa governança, sendo estes: *accountability*, eficácia, eficiência, estado de direito, inclusividade, participação pública e a transparência.

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

Diante disso, os códigos, suas respectivas nomenclaturas, assim como termos e expressões análogas consideradas no processo de codificação realizado nessa etapa são apresentados através do Tabela 4.

**Tabela 4**  
**Códigos, termos e expressões análogas utilizadas no processo de codificação do PAE-PB**

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

Fonte: Autores.

<sup>4</sup> Através da análise de diretrizes para a boa governança de diferentes instituições internacionais Sparniene e Valuconite (2012), identificaram que esses princípios eram preponderantes, expressando sua relevância e centralidade no âmbito da boa governança.

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

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

## **4. Resultados e Discussão**

### **4.1 Governança ambiental e os seus argumentos no PAE-PB**

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

A abstenção ao uso das expressões mencionadas indica que não há uma proposta clara e explícita de governança ambiental na política de combate à desertificação do Estado da Paraíba, todavia não implica na incoerência da sua incorporação aos argumentos, ações e estrutura institucional planejada para a execução do PAE-PB, pois, conforme afirma Edgar, Marshall e Basset (2006), sua concepção está presente nos diferentes documentos relacionados às políticas públicas contemporâneas, mesmo que de forma implícita.

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

No que tange ao elemento participação pública, verificou-se que o PAE-PB propõe uma política pública participativa cuja retórica está fundamentada nos seguintes argumentos: (1) ênfase na unilateralidade e centralidade de ações governamentais precedentes relacionadas ao

combate à desertificação; (2) afirmação da participação pública como uma diretriz internacional; (3) discurso do processo participativo de elaboração do plano; (4) defesa da participação pública nos processos que envolvem a execução do PAE-PB.

Ao fazer referência às ações governamentais pré-existentes de caráter centralizador e unilateral, é explanada a abordagem anteriormente adotada que não apenas desconsidera a possibilidade da participação da sociedade nos processos de decisão, como também as embarga, sustentando-se no contexto de contexto de carência e disparidade social agravado pelos períodos de estiagem, o qual evoca providencias emergenciais protagonizadas pelos governos através das oligarquias locais:

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

O homem do campo, inseguro, cheio de incertezas, se vê mais e mais dependente do assistencialismo/clientelismo... O grande problema, muitas vezes, está na exploração que dela fazem os pequenos, porém dominantes “grupos políticos” locais que deixam grande parte da população em estado de subjuntivo e carência (Serhmact, 2011; p.79).

É pertinente destacar que esse contexto de vulnerabilidade socioeconômica e ambiental associado à repressão à participação das populações locais tem propiciado a manutenção do poderio das forças políticas tradicionais, como também, conforme está enfatizado no documento analisado, a promoção de políticas públicas incipientes frente à promoção do desenvolvimento e à superação das disparidades socioeconômicas enfrentadas no semiárido paraibano, indo de encontro aos princípios democráticos e à sustentabilidade.

Essa conjuntura também é descrita por Mancal, Lima, Khan, e Mayorga (2016), o qual afirma que o modelo de gestão centralizado e o empenho de ações imediatistas destinadas à resolução dos problemas enfrentados apenas nos períodos de estiagem, desprestigia aquelas que em longo prazo culminariam na formação do capital social e de iniciativas produtivas endógenas, capazes de alavancar o desenvolvimento compatível com as características e peculiaridades do nordeste brasileiro.

Ainda nesse contexto, é abordado que a participação pública constitui-se uma premissa na política brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que outras ações relacionadas a essa conjuntura, a exemplo do Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE, já assumiam sua retórica desde então, entretanto, o PAE-PB é apresentado como inovador nesse

questo por articular “novos dispositivos do campo das políticas públicas em atuação com o tema e problemas reatualizados” (Serhmact, 2011; p.91).

O segundo argumento presente no PAE-PB refere-se a consideração da participação pública como uma diretriz internacional para o combate à desertificação. Para tanto, é construída uma retórica de vinculação à CCD e ao PAN-BRASIL, enfatizando que os princípios adotados pelo plano se fundamentam nas suas diretrizes e recomendações. Nesse contexto, a abordagem participativa é colocada em destaque: “Finalmente a CCD recomendou para o combate à desertificação o envolvimento integral das políticas públicas de desenvolvimento sustentável das áreas afetadas, com a participação direta das partes diretamente afetadas e envolvidas” (Serhmact, 2011; p.84).

A respeito desse quesito, cabe destacar que a participação pública se consolidou como diretriz no combate à desertificação mesmo antes da criação da CCD, uma vez que foi definida como uma dentre as 6 áreas dos programas relacionados aos “ecossistemas frágeis” no capítulo 12 da Agenda 21 global, elaborada durante a Eco 92. Posteriormente, conforme salienta Oliveira Júnior e Lobão (2014), foi incorporada à todos os documentos e diretrizes associadas ao enfrentamento dessa problemática, a exemplo do texto final da CCD de 1994, do PAN-BRASIL de 2005 e dos Planos de Ação Estadual brasileiros.

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

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

Assim, um caminho frente à mudança desse cenário é apontado com a exposição do terceiro argumento, o qual se diz respeito ao processo participativo de elaboração das propostas e estratégias de execução do PAE-PB. Nesse quesito, é enfatizado que a abordagem participativa objetivou dar voz às populações que vivenciam os problemas do semiárido, através da realização de oficinas, permitindo a avaliação de ações em curso, captação de demandas e o

compartilhamento de saberes que colaboram para a formação de uma identidade coletiva alinhada à promoção do desenvolvimento sustentável:

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

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

Em contextos como esses, segundo Jacobi, Granja e Franco (2006), é propiciada a oportunidade de aprendizagem social, ou seja, da aprendizagem a partir do processo dialógico de compartilhamento de experiências, a qual é uma importante ferramenta para o fortalecimento de instâncias decisórias e para o empoderamento das coletividades, favorecendo as práticas socioambientais colaborativas e abrindo espaço para a construção de uma nova cultura de diálogo e participação plural.

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

Em se tratando da participação pública ser uma diretriz para a execução do PAE-PB, a retórica realizada no documento torna explícito que esse elemento representa uma premissa e uma estratégia para a sua gestão do plano, das suas políticas públicas e programas.

Nesse sentido, ao fazer referência à abordagem participativa enquanto uma premissa do PAE-PB, é destacado que a correlação entre o agravamento dos processos de desertificação e a evolução de disparidades socioeconômicas nas regiões semiáridas compõe um cenário cuja complexidade preconiza uma abordagem interdisciplinar para o delineamento de estratégias de enfrentamento. Assim, as políticas públicas “*deveriam ser implantadas com a participação das*

*populações atingidas*” (Serhmact, 2011, p.93), com vistas a congregar as diferentes percepções, experiências e especialidades na definição das suas ações.

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

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

Compreende-se que a abertura dessas instancias participativas representa um importante elemento para o exercício das práticas democráticas no semiárido paraibano, entretanto, mediante a conjuntura política e social já discutida nesse trabalho, reitera-se a necessidade de assegurar a interatividade, oportunidade de igualitária de fala, acesso à informações, liberdade para a explicitação das percepções, crenças e intensões eminentes dos múltiplos atores sociais no que se refere ao combate à desertificação, pois, conforme enfatiza Cedeño (2015), a mera incorporação da sociedade nas esferas de decisão não garante sua efetiva participação ou a definição de políticas públicas representativas dos seus anseios.

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

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

Quando tratada enquanto premissa, o discurso construído em torno da descentralização está vinculado às bases do modelo de gestão do PAE-PB, reforçando a retórica da participação pública e pondo em destaque a incorporação dos atores sociais locais mais relevantes ao combate à desertificação nos processos de tomada de decisão. É descrito no plano, que esses atores são aqueles afetados pela desertificação no território paraibano e os que efetivam ações potencialmente modificadoras do meio ambiente, os quais são estratégicos para estabelecer um modelo de gestão “*de baixo para cima*”, assim como recomenda a CCD.

Conforme analisa Dowbour (1994), quando comparada ao modelo de gestão centralizado, essa forma moderna de promover ação pública vai ao encontro do uso mais racional e mais eficiente dos múltiplos recursos de um país, pois, ao incorporar a sociedade nos processos de decisão, são promovidas políticas mais alinhadas aos reais problemas vivenciados nas localidades. Assim, para Gridle (2007), é possível que a ação governamental se direcione de forma mais eficaz às necessidades mais urgentes das populações, sobretudo, das que estão em maior vulnerabilidade socioeconômica, por abrir espaço nas esferas públicas para a compreensão das suas demandas.

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

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

Considerando o uso da expressão “transferindo para as instâncias municipais” na citação apresentada, convém levantar o debate realizado por Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), para os quais há um equívoco em compreender a descentralização como uma

transferência de responsabilidade o que ocorre é um compartilhamento da gestão, das reponsabilidades e da autonomia com os estados ou municípios, ou seja, não desresponsabiliza as instâncias superiores. Para os autores, esse é um aspecto que precisa ser melhor esclarecimento na política ambiental brasileira, pois o repasse de atribuições mediante a incapacidade das escalas inferiores em recepta-las tem obstaculizado sua atuação, despertado nas populações a percepção de um Estado inoperante.

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

Tomando Azevedo et al. (2007) como referência outra vez, compreende-se que inserir a capacitação de órgãos ambientais locais nas ações planejadas no PAE-PB corresponde à uma medida assertiva, uma vez que a ausência de preparo dos recursos humanos nas instancias ambientais locais tem representado um dos principais entraves para o seu funcionamento. Quando a descentralização se consolida nesse contexto, intensificam-se as responsabilidades em instituições fragilizadas, comprometendo a qualidade da sua atuação, a capacidade de envolvimento da sociedade e da aproximação entre estado e sociedade, obstaculizando a pretendida democratização das decisões.

Através desse estudo, foi possível verificar também que a descentralização é abordada como uma estratégia para a gestão do PAE-PB e das políticas públicas que o compõe, sendo proposta a criação de instâncias consultivas e deliberativas atuantes em diferentes escalas espaciais. Nesse sentido, além do comitê gestor estadual e do fórum permanente já discutidos anteriormente, é prevista a formação de Comitês microrregionais de combate à desertificação, Comitês de gestão de bacias hidrográficas e de conselhos municipais de meio ambiente, sendo todas essas instituições operacionalizadas a partir da participação de diferentes grupos sociais do semiárido paraibano.

Compreende-se que a estrutura institucional proposta para a execução do PAE-PB, como também das demais instancias participativas relacionadas às temáticas abordadas pelo plano configuram a formação de um sistema de gestão ambiental em rede, a qual possui uma funcionalidade dependente da efetiva interação e cooperação entre as instancias (nós) que a compõe, razão pela qual, põe-se destaque outra vez a necessidade de superação dos laços ainda mantidos com a cultura política paternalista e clientelista, com vistas à proposição de ações que expressem de forma fidedigna os interesses e necessidades das coletividades.

Sob outra ótica, Dallabrida (2011), compreende que, se comprometidas politicamente com a democratização, essas modalidades descentralizadas de arranjo institucional proporcionam a articulação dos interesses e o exercício o poder pelos múltiplos atores que formam a sociedade, podendo fortalecer a legitimidade do espaço público, a repartição do poder entre atores, a gestão das interações e interdependências, culminando em sistemas de regulação e mecanismos de coordenação eficientes.

Mediante a conjuntura apresentada e ao aporte teórico fundamentador desse estudo, os quais apontam para a inserção da descentralização e da participação pública nas premissas, nas ações e na estrutura de gestão do PAE-PB, é possível inferir que o plano analisado contempla de forma implícita uma proposta de governança ambiental para o combate à desertificação no Estado da Paraíba. Desse modo, a partir da identificação e avaliação dos princípios considerados, busca-se debater no tópico seguinte sua relação com a concepção de boa governança.

#### **4.2 Governança ambiental e a concepção de boa governança no PAE-PB**

Considerando os questionamentos formulados na sessão introdutória, buscou-se compreender: de que modo a governança ambiental apresentada no PAE-PB se relaciona com a concepção de boa governança?

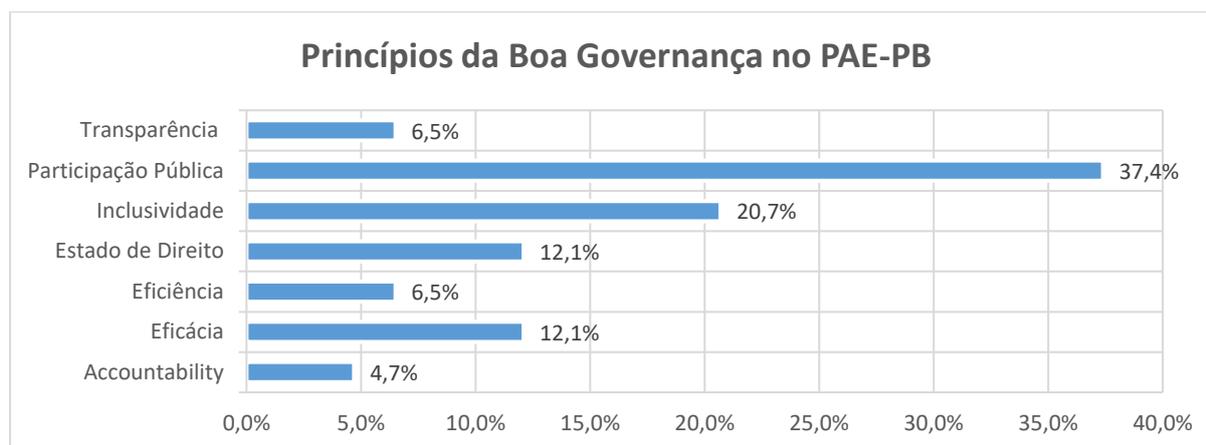
Para tanto, tomou-se como referência a menção de termos, expressões análogas ou descrição de contextos que remetam aos princípios fundamentais da boa governança: *accountability*, transparência, participação pública, Estado de direito, eficiência, eficácia e inclusividade, explicitados anteriormente no quadro 1e 2.

Foram identificados 107 trechos da redação do PAE-PB cuja retórica está associada aos princípios da boa governança, os quais, conforme a incidência de menções no texto, foram: participação pública (40)<sup>5</sup>, inclusividade (22), Estado de direito (13), eficácia (13), eficiência (7), transparência (7) e *accountability* (5). Esses princípios foram codificados através do *software QSR Nvivo 10* e são apresentados em proporções estatísticas através da Figura 1:

---

<sup>5</sup> Está entre parênteses após os princípios da boa governança, o número de vezes em que são mencionados no PAE-PB.

**Figura 1.** Inserção dos princípios da boa governança no PAE-PB.



Fonte: Autores.

Conforme pode ser observado na figura 1, o princípio da boa governança mais explorado no PAE-PB é a participação pública (37,4%), o qual é debatido como forma de fortalecer a retórica da dimensão democrática do plano. Nesses discursos, é descrita a implementação de abordagens participativas nos diferentes encontros realizados para a sua elaboração, como também, é defendida a necessidade de considerar a diversidade de atores sociais nos processos que formalizam as decisões e a execução das suas ações.

Essa temática também é explorada como um instrumento de oposição ao cenário histórico de dominação oligárquica e de promoção de políticas públicas divergentes às fragilidades socioeconômicas e anseios eminentes das populações do semiárido paraibano, objetivando fomentar a ação cidadã, conferido voz e poder às coletividades perante as decisões que afetam a região, garantindo-lhes a contemplação das suas demandas e o aprimoramento da democracia.

Compreende-se, a partir dos pressupostos de Grindle (2010), que o conjunto de procedimentos delimitados no PAE-PB com o intuito de envolver a diversidade de atores sociais do semiárido, equiparar as oportunidades de fala e o poder de decisão, captar as distintas demandas e estabelecer consensos, intensificam a interação e a proximidade entre governo e sociedade, favorecendo ações mais eficazes e a restauração da confiança da sociedade no Estado. Por consequência, tem-se a restauração da sua legitimidade e fortalecimento da democracia, conforme objetiva a governança.

Também se insere nesse propósito, as menções relacionadas ao princípio “inclusividade”, o qual representa 20,7% dos trechos codificados (ver figura 1). Quando abordado no documento analisado, objetiva-se esclarecer que a participação pública nas

decisões e execução do PAE-PB deve considerar a multiplicidade de atores sociais presentes no semiárido paraibano, com ênfase aos grupos sociais historicamente marginalizados aos processos políticos, a exemplo das populações rurais, povos indígenas e das mulheres, visto que tendem a ser afetados de maneira mais incisiva pelos impactos da desertificação.

Considerando o cenário político e social no PAE-PB, compreende-se ser relevante a observância desse aspecto com vistas a embargar diferentes possibilidades de falseamento da democratização dessa política pública. Remete-se como exemplo a adoção do discurso da governança para a obtenção de benefícios individuais em detrimento dos coletivos, configurando o que Bursztyn (2009) denomina “governança viciosa” ou a incorporação de atores sociais nas esferas de decisão conforme interesses de grupos predominantes, instaurando o que Li (2005) denomina de “*relation-based governance*”, ou “governança baseada nas relações” (tradução nossa).

Sob outra perspectiva, a inclusividade pode favorecer o reconhecimento e a legitimação de atores que tem sido elementares para a execução de políticas públicas e que, no entanto, permanecem desprestigiados perante o Estado. Tomando como exemplo a atuação das mulheres do semiárido paraibano na execução do Programa um milhão de cisternas-P1MC, Santos, Cavalcante e Ramalho (2018) avaliam ser necessário uma revisão dos espaços concedidos a essas no âmbito da política pública estudada, pois, mesmo estando presente em todas as atividades relacionadas à implantação dos reservatórios de água nas suas casas, nas tomadas de decisão, não são consideradas representantes de suas famílias.

Ao abordar o princípio “Estado de direito”, o qual representa 12,1% das codificações realizadas (figura 1), é discutida a necessidade da adequação do quadro legal para dar suporte ao sistema de gestão ambiental do semiárido paraibano. Nesse sentido, são propostos aspectos a serem revisados na legislação estadual vigente, tais como: a incidência de produção de mudas de espécies endêmicas da Caatinga destinadas à recuperação de áreas degradadas e a cobrança da água e direcionamentos do seu uso. Também são apresentadas ações e instrumentos passíveis de aplicação como a elaboração de leis que formalizem a descentralização da política ambiental, tais como a fiscalização, realização de orientações, aplicação de multas e a compensação ambiental.

Tomando Bedin (2010) como referência, avalia-se que as questões colocadas em pauta no PAE-PB se alinham à concepção de Estado de Direito na medida em que submetem os órgãos e instâncias envolvidas na sua execução ao atendimento do princípio da legalidade administrativa, assegurando a soberania popular e o bem público. Entretanto, o autor também adverte que em cenários caracterizados por assimetrias de poder, a sua efetivação pode a ser

desafiadora, visto que as populações mais vulneráveis tendem a serem alienadas de seus direitos e as mais poderosas imunes às punições, reiterando a relevância do enfrentamento das desigualdades.

Quanto ao princípio “eficácia”, presente em 12,1% dos trechos codificados (figura 1), verificou-se que a sua abordagem foi predominante nos contextos em que foram debatidas as políticas públicas relacionadas ao combate à desertificação efetivadas anterior à formulação do PAE-PB, sendo salientado que essas ações contrapunham ao princípio em foco por estarem desalinhadas às necessidades locais e que a realização de oficinas participativas permitiu debater o grau de relevância dessas atividades para as populações do semiárido paraibano.

Também foi possível identificar que essa temática está inserida de forma implícita em ações, justificativas e premissas propostas no plano, como por exemplo, quando tratada a necessidade de produção científica para apoiar as tomadas de decisão na execução do PAE-PB, de intensificar a fiscalização e o controle do uso de agrotóxicos para prevenir o avanço da desertificação e defendida a participação da sociedade para garantir a promoção de políticas públicas concernentes com as demandas locais.

Nesse sentido, a perspectiva de eficácia constatada no PAE-PB, cuja concepção sobrepõe ao alcance dos objetivos previamente planejados, abrangendo também a pertinência das ações efetivadas e a maneira pela qual o público alvo as avalia, remete aos debates teóricos mais recentes acerca dessa temática, os quais, para Sano e Montenegro Filho (2013), tem considerado a dimensão social dos impactos provocados pelas ações governamentais. Para os autores, a incorporação desses aspectos representa um avanço por favorecer o replanejamento e o redirecionamento de intervenções, intensificando o potencial de transformação das realidades sociais por intermédio das políticas públicas.

Correspondendo a 6,5% das codificações realizadas nesse estudo (ver figura 1), o princípio “eficiência” é abordado quando debatidos os investimentos de recursos econômicos, humanos e tecnológicos para o combate à desertificação.

Nesse sentido, quando associado à dimensão econômica, fica implícito que as ações relativas ao combate à desertificação precedentes ao PAE-PB contrapunham à eficiência por estarem desalinhadas às necessidades coletivas, sobretudo, no que se refere ao enfrentamento à extrema pobreza, implicando em investimentos financeiros que desencadeiam impactos sociais dissonantes às demandas locais mais urgentes.

Entretanto, avalia-se que a manutenção da contradição desse princípio seja um risco em potencial também no âmbito do PAE-PB, uma vez que não foi possível identificar a proposição de estratégias que assegurem o uso racional dos recursos à serem aplicados quando da sua

execução, exceto quando mencionada a adoção de mecanismos de controle de gastos nos investimentos em pesquisas científicas.

Sob outra perspectiva, os debates associados aos recursos humanos se dão em meio ao discurso de melhor aproveitamento dos profissionais inseridos nos órgãos ambientais, com vistas à ampliação da sua atuação no território paraibano, fiscalizando e assessorando as atividades realizadas nas áreas susceptíveis à desertificação. Já quando abordados os recursos tecnológicos, é enfatizada a necessidade da adoção de tecnologias limpas para o melhor aproveitamento dos recursos naturais.

Nesse interim, convém denotar que a necessidade de melhor aproveitamento de recursos está diretamente associada ao histórico da incorporação da governança à gestão pública e à emergência da concepção de boa governança. Conforme relata Grindle (2010), a partir da constatação de que os investimentos em políticas sociais não apresentam os resultados esperados no enfrentamento problemas sociais que conduziu as instituições financiadoras à condicionar a concessão de recursos financeiros à efetivação da governança. Posteriormente, a identificação das suas fragilidades operacionais fomentou a elaboração de critérios a serem atendidos pelos governos, fortalecendo a concepção de boa governança.

Assim, considera-se relevante a apreciação das vulnerabilidades relacionadas ao uso de recursos aplicados na execução PAE-PB e a elaboração de medidas orientadas para a sua superação, sobretudo no que se refere aos aspectos econômicos, no intuito de favorecer o melhor aproveitamento sem que haja o comprometimento da eficiência das ações efetivadas. Em se tratando do princípio “transparência”, cujas codificações corresponderam à 6,5% (figura 1), verificou-se que a maior incidência de abordagem se deu quando apresentadas as ações relacionadas à produção e disseminação de conhecimentos relativos ao estágio de desertificação do estado da Paraíba.

Nesse viés, o documento explicita a necessidade de composição de uma base de dados que apoie a atuação do comitê gestor do PAE-PB e a realização de consultas públicas pela sociedade. Para tanto, propõe a criação de um sistema de gestão do conhecimento e de uma página na rede mundial de computadores-*internet* na qual possam ser disponibilizadas informações acerca da desertificação e da execução do plano.

Convém ressaltar as recomendações de Platt Neto, Cruz, Ensslin, e Ensslin (2007), para os quais as informações veiculadas devem ser relevantes para os tomadores de decisões políticas, oportunas, compreensíveis, precisas, neutras, representativamente fiéis e confiáveis, sendo recomendada a ocultação de questões que desprestigiem o foco de aspectos que realmente

precisam ser avaliados pela sociedade. Dessa forma, a transparência é promovida em suas três dimensões: a publicidade de informações, compreensibilidade e utilidade para as decisões.

No que tange ao princípio “transparência”, o qual foi contemplado em 4,7% das codificações (figura 1), explicita-se que a sua abordagem foi preponderantemente implícita quando da proposição das seguintes estratégias: aplicação de mecanismos de controle de gastos em pesquisas científicas, divulgação de informações sobre as ações executadas pelo PAE-PB através de página na *internet* e da realização do fórum estadual de desertificação.

Considera-se que a abnegação desse princípio no plano estudado corresponde à um empecilho à transparência, ao controle das relações de poder e das instituições inseridas na gestão e execução do PAE-PB, uma vez que é através da prestação de contas e da justificação de ações que as populações podem formular os seus posicionamentos e expressá-los na prática da democracia participativa.

Nesse sentido, Juaninha, Bartoli e Peixe (2016) afirmam que em processos de governança a autonomia é uma característica que define a atuação dos atores envolvidos, contudo, suas ações devem ser circunscritas pela responsabilidade dos mesmos em fornecer explicações, informações e justificativas na execução de suas funções.

Assim, a análise dos princípios abordados nesse tópico permite apontar que a governança ambiental inserida no PAE-PB se relaciona com a concepção de boa governança, sobretudo, no que se refere a participação pública e a inclusividade, as quais se alinham de maneira mais incisiva ao propósito de democratização da esfera pública. Entretanto, na mesma medida, apresenta importantes fragilidades e restrições quanto a abordagem da eficiência, eficácia, estado de direito, transparência e *accountability*, cuja efetivação pode favorecer o engajamento coletivo e a atuação das instituições no combate à desertificação.

Considerando que no âmbito operacional da governança ambiental a prática de um princípio interfere no potencial de efetivação dos demais, estima-se ser necessário uma reavaliação de ações, premissas e objetivos no âmbito do PAE-PB, com vistas a consolidar uma proposta de boa governança ambiental mais evidente, fortalecida e aplicável.

## **5. Considerações Finais**

A incorporação da desertificação à agenda ambiental global foi fortalecida com a criação da CCD e com a elaboração do Plano de Ação Mundial de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas, os quais representam instrumentos estratégicos para o

tratamento dessa temática por delinearem diretrizes e premissas a serem operacionalizadas quando da efetivação de políticas públicas nas realidades locais.

Ambos elucidam que as políticas públicas de combate à desertificação devem ser exercidas com a participação da sociedade nas tomadas de decisão, dando ênfase ao protagonismo que deve ser exercido pelas populações afetadas, inserindo-as no contexto da democracia participativa.

Considerando que no PAE-PB são formalizadas as ações da CCD no território paraibano e que a governança ambiental tem sido utilizada pela gestão pública como um instrumento para dar voz à sociedade, inicialmente, procurou-se identificar de que forma e quais os argumentos que fundamentam a incorporação da governança ambiental nessa política pública.

Nesse sentido, foi possível verificar que não há uma proposta explícita de governança ambiental no PAE-PB, mas que, no entanto, a sua concepção está inserida de forma implícita nas premissas, ações e estratégias de execução, através da apreciação dos elementos fundamentais que a consolida: a participação pública e a descentralização do Estado.

A participação pública e a descentralização são abordadas de forma explícita no PAE-PB e representam uma oportunidade para o aprimoramento da experiência democrática, para a exposição e captação das demandas e anseios da população, negociação de interesses e estabelecimento de consensos, confluindo para a emergência de uma nova identidade social coletiva alinhada ao princípio da sustentabilidade.

Entretanto, também fica claro na retórica utilizada no plano que os resquícios socioculturais das práticas políticas autoritárias e centralizadoras precedentes ao PAE-PB ainda compõe o cenário político e social do semiárido paraibano, de modo que o engajamento coletivo nas instâncias de participação representa um desafio a ser superado.

Mediante o exposto, colocou-se em debate a forma pela qual a governança ambiental no PAE-PB se relaciona com a concepção de boa governança, tendo sido possível identificar que os princípios participação pública, inclusividade, estado de direito, eficácia, eficiência, transparência e *accountability* estão inseridos no plano em proporções estatísticas discrepantes e que estão difundidos entre premissas, ações e estrutura institucional de forma explícita e implícita.

A incidência de codificações indicou que há predominância dos princípios participação pública e da inclusividade em detrimento da eficiência, eficácia, estado de direito, transparência e *accountability*, permitindo recomendar a revisão da retórica utilizada na descrição de diretrizes e direcionamentos para a execução do plano com vistas a tornar evidente a necessidade de atender à todos esses critérios.

Nesse sentido, os princípios considerados nesse estudo possuem uma relação de interdependência, o que pressupõe que as fragilidades existentes podem comprometer o desempenho da governança ambiental como um todo, abrindo espaço para o empenho de ações oportunistas e para a sobreposição de interesses nas tomadas de decisão, contrapondo aos seus princípios e objetivos frente à gestão pública.

A condução do PAE-PB ao cenário da boa governança torna-se ainda mais necessária quando considerado o histórico de predomínio político das oligarquias familiares na região do semiárido paraibano, uma vez que a sua efetivação pode colaborar para a reorganização das relações de poder e para a atenuação de diferentes formas de assimetrias sociais, enquanto que a cristalização da retórica democrática pode reforçá-las, falseando sua dimensão participativa.

Dada a conjuntura apresentada nesse estudo, faz-se necessário destacar que a governança ambiental enquanto objeto de estudos e investigações acadêmicas é abordada sob múltiplas perspectivas teórico-metodológicas, de modo que as informações apresentadas, se avaliadas à luz de pressupostos teóricos diferentes aos adotados, possivelmente expressarão outras vicissitudes e externalidades acerca da política pública analisada.

Assim, a principal limitação desse estudo está na inviabilidade de encerramento das discussões que circundam essa temática apenas com a abordagem metodológica adotada, a qual, não permite responder à questionamentos que surgiram ao longo da pesquisa, tais como: o modelo de governança ambiental presente no PAE-PB é compatível com a capacidade de atuação das instituições do semiárido paraibano? As ações que propiciam o exercício dos princípios da boa governança são passíveis de implementação no semiárido paraibano? Nesse sentido, acredita-se que tais questões podem direcionar a realização de estudos posteriores no intuito de atenuar as lacunas acerca da governança ambiental e do combate à desertificação no estado da Paraíba.

Também se sugere como objeto para pesquisas futuras, a análise da governança ambiental e a sua relação com a concepção de boa governança nos demais PAE elaborados pelos estados que compõe as áreas susceptíveis à desertificação no Brasil, de modo que se componha um diagnóstico a respeito dessa temática capaz de favorecer a revisão da política nacional de combate à desertificação e o estabelecimento de uma agenda política integrada e comprometida com essa problemática.

Quanto as contribuições desse trabalho, avalia-se que impressões relatadas colaboram para a consolidação do arcabouço teórico da governança ambiental na medida em que confirma a incorporação do discurso da governança nas políticas de combate à desertificação de nível

local, relaciona os elementos do seu debate à premissas e princípios do debate ambiental e apresenta peculiaridades do combate à desertificação que se insere ao semiárido paraibano.

Nesse sentido, acredita-se que a governança ambiental enquanto instrumento para o aprimoramento da gestão ambiental e da democracia participativa pode colaborar para que os impactos provocados pelo PAE-PB transcendam o combate à desertificação, fomentando mudanças políticas e sociais, capazes de estabelecer um cenário dialógico orientado à cidadania ativa e à promoção do desenvolvimento alinhado às características, necessidades, anseios e à sustentabilidade do semiárido paraibano.

## Referências

Azevedo, A., Pasquis, R., & Bursztyn, M. (2014). A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas públicas ambientais. *Revista do Serviço Público*, 58(1), 37-55. doi: 10.21874/rsp.v58i1.162

Barbosa, J. E. L., Silva, M. M. P., & Fernandes, M. (2011). Educação ambiental e o desenvolvimento sustentável no semiárido. In Abílio, F. J. P. (Org.). *Educação ambiental para o semiárido*. João Pessoa-PB: Editora Universitária da UFPB.

Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo-SP: Edições 70.

Bauer, S., & Stringer, L. C. (2009). The role of science in the global governance of desertification. *The Journal of Environment & Development*, 18(3), 248-67. doi: 10.1177 / 1070496509338405

Bedin, G. A. (2010). Estado de Direito e seus quatro grandes desafios na América Latina na atualidade: uma leitura a partir da realidade brasileira. *Sequência*, 61, 171-94. doi: 10.5007/2177-7055.2010v31n61p171

Bursztyn, M. (2009). *Think locally, act globally: new challenges to environmental governance*. [CID Working Paper, nº33]. Harvard University, Cambridge, MA.

Bursztyn, M., & Chacon, S. S. (2011). Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no semiárido nordestino. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 19(1), 30-61. Retrieved from: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/335/331>

Caregnato, R. C. A., & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto Enfermagem*, 15(4), 679-84. doi: 10.1590/S0104-07072006000400017.

Castro, R. B. (2006, Setembro). *Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública*. Anais do 30º encontro da ANPAD, Salvador, Bahia, Brasil. Retrieved from: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/10/enanpad2006-apsa-1840.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-apsa-1840.pdf)

Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (2011). Governança ambiental na América Latina: para uma agenda de pesquisa mais integrada. *Ambiente & sociedade*, 14(2), 1-13. doi: 10.1590/S1414-753X2011000200002

Cavalcanti, C. (2004). Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. *Revista ibero-americana de economia ecológica*, 1, 1-10. Retrieved from: <https://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/38276>

Cedeño, B. E. (2005). Sociedad civil y gobernanza de la ciencia y la tecnología en el ámbito autonómico: la comunidad autónoma de Madrid. *ARBOR ciencia, pensamiento y cultura*, 181(715), 363-375. doi: 10.3989/arbor.2005.i715.418

Cozzolino, L. F. F., & Irving, M. A. (2015). Por uma concepção democrática de governança na esfera pública. *Revista políticas públicas*, 19(2), 497-508. doi: 10.18764/2178-2865.v19n2p497-508

Dallabrida, V. R. (2011). *Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema*. Rio de Janeiro-RJ: Garamound.

Dowbor, L. (1994). Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, 45(1), 95-117. Retrieved from: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/1994/01/Governabilidade-e-Descentraliza%C3%A7%C3%A3o-1994.pdf>

- Edgar, L., Marshall, C., & Basset, M. (2006). *Partnerships: putting good governance principles in practice*. Canada: Institute on governance. Retrieved from: [https://iog.ca/docs/2006\\_August\\_partnerships.pdf](https://iog.ca/docs/2006_August_partnerships.pdf)
- Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *International journal of policy, administration, and institutions*, 25(3), 337-368. doi:10.1111/gove.12035
- Garcia, M. L. V., & Gomes, M. V. P. (2016). Meio ambiente e arena pública: governança ambiental e suas implicações para as políticas públicas. *Cadernos de gestão pública e cidadania*, 21(69), 101-117. doi:10.12660/cgpc.v21n69.59390
- Graaf, G., & Paanakker, H. (2015). Good governance values and procedural values in conflict. *American review of public administration*, 45(6), 635-652. doi: 10.1177/0275074014529361
- Grindle, M. (2007). Good enough governance revisited. *Development policy review*, 25(5), 553-574. doi: 10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x
- Grindle, M. (2010). *Good governance: The inflation of an idea*. [Faculty Research Working Paper Series, nº23]. John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA.
- Hardt, L. (2012). *The idea of good (enough) governance. A look from complexity economics*. [Working Paper, nº 5]. Faculty of Economic Sciences, Warswaza, POL.
- Holtz, U. (2008). *The United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) and its political dimensions*. Paper prepared for fifth parliamentary round table, United Nations Convention to Combat Desertification, Havana, Cuba. Retrieved from: [http://www.unccd.int/parliament/data/bginfo/PD\\_UNCCD\(eng\).pdf](http://www.unccd.int/parliament/data/bginfo/PD_UNCCD(eng).pdf).
- Iftmoeai, C. (2015). Good governance: normative vs. Descriptive dimension. *Practical Application of Science*, 3(1), 309-316. Retrieved from: [https://www.researchgate.net/publication/325341682\\_Good\\_Governance\\_Normative\\_vs\\_Descriptive\\_Dimensions](https://www.researchgate.net/publication/325341682_Good_Governance_Normative_vs_Descriptive_Dimensions)

Irving, M. A., Cozzolino, F., Fragelli, C., & Sancho, A. (2009). Governança e políticas públicas: desafios para a gestão dos parques nacionais. In Guillaume, F., Vilet, G. V., Pesquis, R (Cord.). *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Equador: Facso.

Jacobi, P. R., Granja, S. I., & Franco, M. I. (2006). Aprendizagem social: práticas educativas e participação da sociedade civil como estratégias de aprimoramento para a gestão compartilhada em bacias hidrográficas. *São Paulo em perspectiva*, 20(2), 5-18. Retrieved from: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n02/v20n02\\_01.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n02/v20n02_01.pdf)

Juaninha, A. M., Bartoli, C., & Peixe, B. C. S. (2016, julho). *Análise da produção científica internacional sobre accountability no setor público de período 2011 a 2015*. Anais do XVI Congresso USP controladoria e contabilidade, São Paulo, SP, Brasil. Retrieved from: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos162016/104.pdf>

Kemp, M. E., Parto, S., & Gibson, R. B. (2005). Governance for sustainable development: moving for theory to practice. *International journal sustainable development*, 8(1), 12-30. doi: 10.1504 / IJSD.2005.007372

Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2011). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo-SP: Atlas.

Leef, E. (2011). Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. *Olhar professor*, 14(2), 309-335. doi: 10.5212/OlharProfr.v.14i2.0007

Li, S. (2005). Why a poor governance environment does not deter foreign direct investment: the case of china and its implications for investment protection. *Business horizons*, 48(4), 297-302. doi: 10.1016/j.bushor.2004.06.002

Mancal, A., Lima, P. V. P. S., Khan, A. S., & Mayorga, M. I. O. (2016). À espera da seca que vem: capacidade adaptativa em comunidades rurais do semiárido. *Revista brasileira de estudos de população*, 33(2), 257-281. doi: 10.20947/s0102-30982016a0012.

Marin, A. M. P., Cavalcante, A. M. B., Medeiros, S. S. Tinôco, L. B. M., & Salcedo, I. M. (2012). Núcleos de Desertificação no Semiárido Brasileiro: ocorrência natural ou antrópica?.

*Parceiras Estratégicas*, 17(34), 87-106. Retrieved from:

[http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/viewFile/671/615](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/671/615)

Moura, A. M. M. (2014). Caminhos para uma melhor governança na política ambiental brasileira. In Monastério, L. M., Neri, M. C., & Soares, S. S. D (Orgs.). *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas (vol 2)*. Brasília-DF: IPEA.

Oliveira Júnior, I., & Lobão, J. S. B. (2014, setembro). *Política de combate à desertificação no contexto dos estados brasileiros*. Anais do VI congresso iberoamericano de estudos territoriales y ambientales, São Paulo, SP, Brasil.

Pires, E. L. S., Fuini, L. L., Mancini, R. F., & Piccoli Neto, D. (2011). *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro-SP: UNESP-IGCE.

Platt Neto, O. A., Cruz, F., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2007). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública. *Contabilidade vista & revista*, 18(1), 75-94. Retrieved from:  
<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>

Sano, H., & Montenegro Filho, M. J. F. (2013). As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade a gestão pública e a sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em questão*, 11(22), 35-61. doi: 10.21527/2237-6453.2013.22.35-61

Santos, P. J. A., Cavalcante, L. P. S., & Ramalho, A. M. C. (2018). Manejos, aspectos sanitários e uso da água de cisternas em uma comunidade rural do Cariri Ocidental Paraibano. In Editora Poisson (Org.). *Sustentabilidade e Responsabilidade Social em foco*. Belo Horizonte-MG: Editora Poisson.

Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia. (2011). *Plano de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca*. João Pessoa-PB: Governo do Estado da Paraíba. Retrieved from:  
<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-infraestrutura-dos-recursos-hidricos-e-do-meio-ambiente/arquivos/atlas-pb-2017.pdf/view>

Silva, D. H. (2014). Combate à Desertificação e a COP dos pobres. *Terceiro incluído*, 4(1), 1-23. doi: 10.5216/teri.v4i1.33941

Souza, B. I., Artigas, R. C., & Lima, E. R. V. (2015). Caatinga e Desertificação. *Mercator*, 14(1), 131-150. doi: 10.4215/RM2015.1401.0009

United Nations Development Programme. (1997). *Good governance and the sustainable development human*. Retrieved from: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is governance?*. Retrieved from: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Wildhagen, R. O., Nascimento, D. C., & Teodósio, A. S. S. (2016). Intensões e tensões da governança ambiental no Brasil: uma análise crítica da participação popular em conselhos municipais de meio ambiente. *Revista gestão e sustentabilidade ambiental*, 5(2), 337-360. doi: 10.19177/rgsa.v5e22016337-360

#### **Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito**

Pedro José Aleixo dos Santos – 60%

Lucia Santana de Freitas – 40%