

## ***Principais Elementos Influenciadores da Governança Ambiental: Uma Investigação Geral das Fontes Escritas\****

*Du Juan\*\* Lü Weixia\*\*\**

Os problemas ambientais na China, que se agravam dia após dia, produziram uma crise jamais vista no setor da administração pública, de modo que a elaboração de uma governança ambiental eficiente tornou-se um tema de interesse tanto para o setor académico, como para os departamentos governamentais. Contudo, com o objetivo de elaborar tal modelo de gestão, é necessário antes identificar quais são os principais elementos influenciadores e, com base nesses, desenhar bons mecanismos. Vemos nisso uma questão essencial da pesquisa no tema da governança ambiental. Portanto, este artigo tem como finalidade primeiro sistematizar as investigações atuais, realizadas na China, sobre os elementos principais a influenciarem a governança ambiental; a seguir, analisar-se-á e sumarizar-se-á o quadro teórico atual, bem como as características distintivas das pesquisas existentes, enfocando os aspectos que exigem reforço, desenvolvimento ou *breakthroughs*, desta maneira promovendo investigações sobre o tema da gestão ambiental de maior profundidade.

---

\* Apoios recebidos: Projeto-chave do Fundo de Ciências Sociais da municipalidade de Pequim “Estudos sobre a Governança Cooperativa entre Governo e Empresa no Processamento do Lixo na municipalidade de Pequim” (16JDGLA021), Projeto de 1.º. Escalão de Ciências Sociais e Humanidades do Ministério da Educação “Mecanismos Administrativos Eficientes de Longo Prazo que Preservem o Interesse Público num Contexto de Reforma e Socialização da Logística em Escolas Superiores” (2013YJA630061), Programa do Fundo de Ciências Sociais Nacional “Modelos de Prestação Eficiente de Serviços Públicos e de Supervisão durante as Reformas de Mercado” (14BZZ066).

\*\*Universidade de Comércio Exterior e Economia (Pequim), Academia de Administração Pública, Mestranda.

\*\*\*Doutorada em Administração, Professora Titular, Orientadora de mestrandos. Professora da Academia de Administração Pública da Universidade de Comércio Exterior e Economia (Pequim). Principais linhas de pesquisa incluem gestão de serviços de governos e empresas, relações públicas, avaliação de qualidade do governo, gestão estratégica de repartições públicas, entre outros.

## I. Definindo o problema sob investigação

Desde a década de 1990, ao mesmo tempo que a China atravessava um período de intenso crescimento económico e velozes transformações sociais, a situação ambiental piorava a um tal ponto que se converteu num dos problemas a causar mais preocupação para a sociedade. Resolvê-los de forma eficaz não apenas exige soluções técnicas, como também possui um vínculo íntimo com a pesquisa das ciências sociais. Consequentemente, a investigação sobre a governança ambiental tornou-se um dos tópicos mais em voga, trazendo a lume uma volumosa produção académica em diferentes disciplinas. Com o objetivo de compreender o estado atual da governança ambiental na China, é necessário primeiro ter por referência os fundamentos teóricos do campo, relacionando-os a seguir com o pano de fundo histórico da transição, vivenciada pela sociedade chinesa, e, finalmente, descobrir os elementos a influenciarem a governança ambiental.

As principais pesquisas realizadas domesticamente nesse campo têm por base os chamados “dados em painel” (*panel data*), a partir de cuja comprovação empírica é possível verificar quais os principais elementos influenciadores da governança ambiental. Por exemplo, Zhang Yu e Li Qiyun realizaram uma análise comprobatória dos elementos influenciadores sobre três índices de eficiência da governança ambiental ao nível do governo local: índice geral, técnico e de escala. Com isso, propuseram tomar a descentralização fiscal e a consciência pública como principais variáveis explicativas, as quais possuem uma influência negativa sobre a eficiência da governança ambiental dos governos locais.<sup>1</sup> Em uma outra investigação, Tao Min tomou como ponto de partida a eficiência dos investimentos governamentais para a governança ambiental, compondo um modelo analítico para os respectivos elementos influenciadores. Ao compilar dados sobre a entrada e saída (*input/output*) de cada província, cidade e região autónoma, determinou não apenas a taxa de eficiência dos respectivos investimentos para a governança ambiental, mas também os elementos influenciadores da gestão em si. Comprovou desta forma o elemento de controle, ou seja, o fato de os montantes totais serem capazes, por si sós, de elevar a eficiência dos investimentos na governança

---

<sup>1</sup> Zhang Yu, Li Qiyun, “Descentralização Fiscal, Reconhecimento Público e Eficiência da Governança Ambiental Local” [J]. *Questões Económicas*, 2014, (3): 65-68.

ambiental.<sup>2</sup> Em seu estudo, Xie Qiushan e Peng Yuanchun apoiaram-se em estatísticas de dados “CGSS 2010” para analisar o nível de reconhecimento, por parte dos cidadãos chineses, das suas responsabilidades para com a governança ambiental, aferindo, portanto, os respectivos elementos influenciadores. Descobriu-se, nesse caso, que os cidadãos tendem a atribuir a responsabilidade da preservação ambiental ao Estado e às empresas, acusando uma forte tendência do povo de evitar envolver-se no assunto. Desta maneira, existe um fenômeno de “separação de corpos” na opinião pública no que se refere à responsabilidade ambiental, com engajamento nos problemas em nível macro, por um lado, enquanto se ignora a importância da preservação ambiental no dia-a-dia, por outro. O nível educacional é um dos principais elementos a influenciarem essa situação.<sup>3</sup> Em outro trabalho, Xiang Shujian e Wushu Liwen analisaram os elementos influenciadores da eficiência técnica pura e da eficiência de escala do controle de emissões industriais, concluindo que o aumento da taxa de eficiência técnica revela claras diferenças regionais. No leste da China, a eficiência de controle das emissões industriais é influenciada principalmente pela taxa de escala; outros elementos, como pib per capita, também exercem um certo nível de influência.<sup>4</sup> Na investigação realizada por Zhao Zheng e Song Tao, desenvolveu-se uma análise comparativa da eficiência de governança ambiental nas regiões da China, empregando-se, nesse sentido, os modelos DEA de quatro níveis e bootstrap-DEA. Como resultado, comprovou-se que três fatores (o nível de importância atribuído ao meio-ambiente pelo Estado, o patamar de consciência pública e as diversas estruturas produtivas regionais) têm uma influência evidente sobre a governança ambiental. Nesse contexto, o aumento de investimentos no setor e a redução do consumo de energia não elevaram a eficiência dos investimentos, como era de esperar. Adicionalmente, as diferenças regionais no que concerne à eficiência de governança ambiental são muito claras. As variações do capital aplicado têm um peso maior no caso da região oeste; o elemento da força de trabalho é determinante para o centro da

<sup>2</sup> Tao Min, “Avaliação de Eficiência dos Investimentos em Governança Ambiental na China e seus Elementos Influenciadores Principais” [J]. *Recursos e Ambiente do Curso do Rio Yangzi*, 2012, (1): 111-116.

<sup>3</sup> Xie Qiushan, Peng Yongchun, “Governo, Empresas e Cidadãos: Dilemas da Governança Ambiental da China” [J]. *Tianfu Xinlun*, 2013, (9): 91-99.

<sup>4</sup> Xiang Shujian, Wu Shuli, “Análise da Eficiência Técnica no Tratamento de Emissões Industriais na China e seus Elementos Influenciadores” [J]. *Estudos de Econometria e Economia Técnica*, 2012, (2): 72-78.

China; os insumos tecnológicos são mais importantes para o leste.<sup>5</sup> Lang Youxing e Ge Weiping abriram novos rumos para a investigação do tema, realizando um estudo de caso focado na cidade de Taizhou (província de Zhejiang). Os autores analisaram o nível de conhecimento dos elementos locais da governança ambiental junto de funcionários das repartições ambientais encarregados da aplicação da lei. Ao analisar as respostas a questionários distribuídos, os autores descobriram que o principal elemento a influenciar a execução de políticas é o próprio governo local.<sup>6</sup>

Considerando-se que a maior parte das pesquisas empíricas, realizadas na China, sobre os elementos influenciadores da governança ambiental consistem em análises de estatísticas macro sobre dados em painel,<sup>7</sup> a produção na área foca-se essencialmente na ação do Estado e no ponto de vista do gestor ambiental. Há pouquíssimos textos a considerar os principais elementos influenciadores da perspectiva do reconhecimento público, donde o nosso entendimento de que seria válido realizar pesquisas empíricas desse tipo. Ao resumir os trabalhos referidos acima e relacioná-los com os problemas enfrentados pela China no campo da governança ambiental, o presente texto define os principais elementos influenciadores da governança ambiental como a “participação popular”, a “responsabilidade governamental”, a “supervisão do público” e a “colegialidade cooperativa com pluralidade de atores”. Nas seções a seguir trataremos separadamente da situação particular de cada elemento.

## II. Governança ambiental e seus elementos influenciadores

### 1. Elaboração do conceito de governança ambiental e seu desenvolvimento

O conceito de “meio-ambiente” atravessou um processo de desenvolvimento, sintetizado nos conceitos de “gestão ambiental”, “governança

<sup>5</sup> Zhao Zheng, Song Tao, “Eficiência da Governança Ambiental no Território Chinês” [J]. *Ciências Sociais de Nanquim*, 2013, (3): 18-25.

<sup>6</sup> Lang Youxing, Ge Weiping, “Um Levantamento dos Elementos Locais a Influenciarem a Governança Ambiental” [J]. *Ambiente e Recursos Demográficos na China*, 2009, (3): 107-112.

<sup>7</sup> Dados de painel correspondem a diversas seções transversais numa série temporal determinada. Dessas seções, obtêm-se os dados providenciados pelos valores de observação da amostragem.

ambiental” e “boa governança ambiental”. De fato, o conceito tradicional de “gestão” deriva da ação do Estado na seara do meio-ambiente, o que estabelece graves limites à responsabilização do mesmo, donde a necessidade de criar o conceito de “governança” para remediá-lo. O conceito de “governança” e a teoria da “boa governança” são ferramentas analíticas muito em voga no domínio do meio ambiente.<sup>8</sup>

O pesquisador Zhu Liucui já tinha descrito as implicações dos diferentes conceitos de “governança” e “boa governança”: “Governança ambiental significa, no contexto do uso contínuo de recursos naturais e do meio ambiente, definir, de entre os beneficiários dos interesses correlacionados, quem definirá e como definirá as políticas ambientais, os poderes executivos e as responsabilidades, para desempenhar as performances ambientais, económicas e sociais. Boa governança ambiental significa que os departamentos governamentais, empresariais e a sociedade civil, ao seguirem princípios e mecanismos de governança determinados, são capazes de realizar um planeamento mais aprimorado e buscarem performances, sejam ambientais, económicas ou sociais, maximizadas, sustentáveis e justas, desta maneira satisfazendo continuamente as exigências da humanidade para com o sistema ecológico.<sup>9</sup> Especialistas ocidentais assim definem a boa governança ambiental: “durante a elaboração de políticas ambientais, deve existir uma série de processos em que os diversos atores sociais interdependentes são orientados e coordenados para agirem. Tais processos devem seguir os princípios da transparência, responsabilidade, abertura, igualdade, negociação e eficiência, além de adotarem uma perspectiva científica e considerarem os riscos das políticas em causa”.<sup>10</sup> De fato, ao reforçar os princípios da legalidade, responsabilidade, transparência, justiça, capacidade de resposta e eficiência para todas as partes interessadas, tal conceito produz uma estrutura governamental cooperativa com sinergias positivas. Em geral, a boa governança ambiental cria tais

<sup>8</sup> Lü Weixia, Du Juan, “A Experiência de Gestão da Reciclagem do Lixo no Japão e *insights* para a China” [J]. *Boletim da Universidade Normal do Leste da China* (Edição de Ciências Sociais e Humanidades), 2016,(1):39-53.

<sup>9</sup> Zhu Liucui, “Reagindo à Mudança Climática: Boa Governança Moderna e Governança Harmoniosa” [J]. *Proteção Ambiental*,2007,(11):62-66.

<sup>10</sup> GALE F. A Usina de Polpa de Tamar na Tasmânia: Uma Comparação de Processos de Planeamento que utilizem um Bom Quadro de Governança Ambiental (Tasmania's Tamar Valley Pulp Mill: A Comparison of Planning Processes Using a Good Environmental Governance Framework): Research and Evaluation[J].*Australian Journal of Public Administration* , 2008, 67(3): 261–82.

sinergias quando, sob o ponto de vista da sustentabilidade social, une Estado, mercado e sociedade civil por relações de competição e cooperação.

## 2. Descrição genérica das fontes escritas sobre os principais elementos influenciadores da governança ambiental

### 1) Participação do público

A participação do público tem sido, desde sempre, a principal força a dar impulso à gestão ambiental mundial, de maneira que os estudiosos do exterior e da China têm dado grande atenção ao tema. No âmbito internacional, a academia estrangeira já possui um consenso sobre a importância da participação do público na elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, Michels resumiu a situação com as seguintes palavras: “a participação do público concede-lhe o direito à voz, aumentando a sua influência no processo de tomada de decisão. Tal participação ainda possui outras funções no contexto da política democrática. Em primeiro lugar vem a função educativa; isto é, a participação por si só serve para incrementar a capacidade dos cidadãos de contribuir para a tomada de decisões, e também aperfeiçoa as suas habilidades de tratar de assuntos públicos. A seguir, a participação do público na governança ambiental também possui uma função geral, que ajuda a elevar o nível de cidadania numa coletividade, estimulando a consciência pública dos indivíduos e um senso partilhado por todos de cidadania, do final decorre o aumento do senso de responsabilidade de todos pelas políticas públicas. Por outro lado, a participação do público também eleva a legitimidade, pois tem o importante papel de produzir leis aceitáveis por todas as pessoas.<sup>11</sup> Stoddart et alii têm a seguinte opinião: “muitos dos participantes da governança ambiental propõem que o indivíduo é a força motriz para resolver o problema da mudança climática. Neste quadro, os indivíduos são capazes de assumir responsabilidades, seja ao mudar seu estilo de vida, seja ao, na condição de cidadãos ou de consumidores, exercer pressão sobre os governos e as empresas”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> MICHELS A. Inovações em Governança Democrática: Como a Participação de Cidadãos contribui para uma Democracia Melhor? (Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?) [J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2011, 77(2):275–293.

<sup>12</sup> STODDART M C J, TINDALL D B, and GREENFIELD K L. “Os Governos têm o Poder?” Interpretações sobre a Responsabilidade pelas Mudanças Climáticas e Soluções

Na China, os investigadores no momento encontram-se a tratar da participação popular na governança ambiental com renovado interesse. A maior parte dos pesquisadores nacionais estuda o tema sob o prisma da sociedade civil, apontando que a construção de uma sociedade civil ambientalista contribuirá para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão ambiental do país. Yang Yan estuda o desenvolvimento desses mecanismos sob o ângulo da sociedade civil, concluindo que a participação do público em instituições tais como ONG's produz diferentes tipos de estímulo aos mecanismos de gestão existentes, constituindo-se na base para a instauração de uma sociedade civil ambientalista e imprime avanços no sentido de implementar uma boa governança ambiental.<sup>13</sup> A partir do problema da falência da governança ambiental chinesa, Tao Zhaozheng explica que um dos sintomas da imperfeição dos mecanismos da gestão ambiental está nas deficiências dos instrumentos para a participação popular.<sup>14</sup> Na perspectiva da sociedade civil ambientalista, Lü Dan afirma que, na atual governança ambiental, a participação do público é um importante fator característico; os cidadãos podem fazê-lo por meio de duas instâncias principais, seja como indivíduos, seja integrando-os nas ONG's.<sup>15</sup> Além disso, um outro ramo das pesquisas em voga parte da lei ambiental e dos direitos do cidadão, (desenvolvimento de sinergias entre participação popular e governança ambiental, sob o ponto de vista da soft law).

Outros pesquisadores tentam compreender o problema da participação popular de outras maneiras. Por exemplo, Xue Lan e Dong Xiumei utilizam as teorias da supervisão e dos incentivos, tais como propostas pelo neo-institucionalismo económico, para elaborar um modelo analítico de delegação tripartida, com que estudam a participação popular e a governança ambiental. Desta forma, propõem análises comparativas

---

oferecidas pelos Ambientalistas Canadianos ('Governments Have the Power?' Interpretations of Climate Change Responsibility and Solutions among Canadian Environmentalists) [J]. *Organization & Environment*, 2012, 25(1): 39-58.

<sup>13</sup> Yang Yan, "Desenvolvimento de uma Sociedade Civil Ambiental e Regime de Governança Ambiental" [J]. *新視野*, 2009, (4): 42-44.

<sup>14</sup> Lang Youxing, Ge Weiping, "Um Levantamento dos Elementos Locais a Influenciar a Governança Ambiental" [J]. *Ambiente e Recursos Demográficos na China*, 2009, (3): 107-112.

<sup>15</sup> Lü Dan, "Estudo sobre o Sistema de Governança Ambiental Moderno na China, sob o Ponto de Vista da Cidadania Ambiental" [J]. *Pesquisas sobre o Desenvolvimento Urbano*, 2007.

da eficiência governativa de diferentes modalidades de participação popular, tais como “inexistência de participação”, “participação posterior”, “participação anterior”, “concessão de indenizações por danos ao meio ambiente”, entre outras.<sup>16</sup> Zheng Siqi et alii orientou-se pelo conceito de “demandas públicas” e, ao interpretar dados em painel, apresentou os efeitos dos incentivos dessas para a governança ambiental de uma cidade. Os resultados do seu estudo revelaram que o nível de atenção do público é capaz de induzir eficientemente o Estado a tratar dos problemas ambientais, através de medidas como investir em gestão e melhorar a estrutura produtiva para atenuar os índices de poluição. Logo, as demandas da população têm um reflexo positivo, de maneira que naquelas cidades onde há mais exigência de preservação verifica-se que as mesmas chegam mais cedo a um nível em que se aliam o crescimento económico e as melhorias ambientais.<sup>17</sup> A maior parte dos estudos disponíveis atualmente possuem a limitação de se resumirem a uma análise superficial da teoria e de casos práticos, atestando uma evidente tendência a produzirem meras interpretações teóricas, sem conseguir explicar, convincentemente, o fenómeno da participação dos cidadãos no contexto chinês. Além disso, a quantidade de pesquisas empíricas diretas também é insuficiente, sendo necessário realizar mais investigações aprofundadas que conjuguem as reflexões teóricas adequadas à situação particular da China, no que respeita à implementação da governança ambiental.

## 2) Responsabilidade Governamental

Investigadores da China e do exterior oferecem diferentes perspectivas sobre a responsabilidade do Estado, no que se refere à governança ambiental. As pesquisas de especialistas estrangeiros utilizam, como corte epistemológico principal, a aplicação das leis ambientais e o regime de gestão ambiental, com foco na responsabilidade legal do Estado. Por outro lado, estudos concernentes à responsabilidade política, administrativa e moral são mais raros.

---

<sup>16</sup> Xue Lan, Dong Xiuhai, “Pesquisas sobre a Participação do Público com Base num Modelo de Delegação” [J]. *Ambiente e Recursos Demográficos na China*, 2010, 20(10): 48-54.

<sup>17</sup> Zheng Siqi, Wan Guanghua, Sun Weizeng, Luo Danglun, “Demandas do Público e Governança Ambiental nas Cidades” [J]. *Mundo da Gestão*, 2013, (6): 72-84.

Os trabalhos de pesquisadores da China concentram-se, particularmente, nas áreas a seguir: em primeiro lugar, estudam como ampliar a quantidade de instalações governamentais de proteção ambiental ou como elevar a taxa de utilização dos incentivos fiscais. Em segundo lugar, partindo das características externas dos ecossistemas, avaliam como aperfeiçoar a cooperação governamental no campo da preservação. Terceiro, investigam meios de aprimorar os regimes de gestão ambiental. Em resumo, os estudos nacionais preocupam-se mais com as contra-medidas do Estado para aumentar a eficiência da proteção e gestão dos sistemas ecológicos.<sup>18</sup> Yang Chao parte da teoria da “Tragédia dos Bens Comuns”, sugerindo ser preciso que o Estado intervenha eficientemente nas situações em que o mercado encontra dificuldades ao dispor razoavelmente dos recursos de uso comum, não somente com a finalidade de assegurar o seu emprego racional, mas também o desenvolvimento positivo dos ecossistemas.<sup>19</sup> Bai Ruiqing propõe que o Estado é a principal entidade na gestão ambiental. A razão para que assuma as principais responsabilidades nesse campo está em que o meio-ambiente tem a natureza de bem semi-público. Além disso, sendo o Estado o principal receptor de receitas públicas, com mais razão é obrigado a assumir o vir em primeiro lugar na esfera ambiental. Por último, tendo em mente a influência que o meio-ambiente exerce sobre o interesse coletivo, não se trata de mero protagonismo, mas também de tarefa de garantir a harmonia social que impõe o protagonismo do Estado.<sup>20</sup> Xu Jifang acredita que, no momento em que a crise ambiental se agrava a cada dia, o objetivo de se criar uma sociedade amiga do ambiente e o dever de zelar pelo interesse comum obrigam o Estado a atribuir a mais alta importância às suas responsabilidades para com a ecologia. Tais responsabilidades fundamentalmente têm quatro elementos, de natureza política, administrativa, legal e moral – dando origem a um verdadeiro sistema de responsabilidades governamentais.<sup>21</sup> Ao passarmos em revista a literatura existente, vemos que a maior parte da

<sup>18</sup> Lang Youxing, Ge Weiping, “Um Levantamento dos Elementos Locais a Influenciarem a Governança Ambiental” [J]. *Ambiente e Recursos Demográficos na China*, 2009, (3): 107-112.

<sup>19</sup> Yang Chao, *Pesquisas sobre a Responsabilidade do Governo na Prestação de Serviços Públicos Básicos*[D]. Universidade Normal do Nordeste da China, 2013.

<sup>20</sup> Bai Ruiqing, *Estudos sobre o Papel do Governo na Governança Ambiental*[D]. Universidade de Economia e Comércio da Capital, 2011.

<sup>21</sup> Xu Jifang, *Estudos sobre a Responsabilidade do Governo na Criação de uma Sociedade Amiga do Ambiente*[D]. Suzhou: Universidade de Suzhou, 2010.

produção científica se concentra em discussões sobre a responsabilidade governamental, e também sobre o que é um governo responsável. De entre esses trabalhos, poucos estudam especificamente a responsabilidade do Estado enquanto provedor dos serviços públicos; há ainda menos obras voltadas para configurar a responsabilidade do Estado a partir da prestação de um tipo particular de serviço público.

### 3) Governança Comunitária

No que se refere ao papel e função exercidos pela comunidade para a governança ambiental, os especialistas da China contextualizam as suas análises sobretudo no meio rural, buscando entender qual o perfil da governança ambiental nas comunidades agrícolas. De entre esses estudos, Gao Haiqing lança mão da economia institucionalista e ambiental para concluir que as comunidades possuem vantagens comparativas, seja diante da gestão governamental, pelo entusiasmo e motivação dos envolvidos, seja diante do mercado, pela divisão de custos conforme os direitos de propriedade envolvidos. O autor propõe que seja necessário utilizar medidas inovadoras, como apoiar-se nas forças sociais e em regimes informais para dar impulso à gestão ambiental na comunidade.<sup>22</sup> Xie Zhongqi e Jiao Aichao argumentam em favor da razoabilidade e superioridade das comunidades como vetores de gestão ambiental, apontando uma linha de desenvolvimento para um modelo de gestão da ecologia rural baseado na comunidade.<sup>23</sup> Após avaliar os defeitos desse modelo de gestão, tal como empregado tradicionalmente, e com base na interação entre a democracia ambiental e os benefícios hauridos da natureza, Han Congrong recomenda adotar o modelo de gestão ambiental rural, confiando o assunto às organizações autônomo existentes para que implementem a participação do público.<sup>24</sup> Zhu Qinghai e Liang Beibei concluem que a comunidade é uma terceira instância, posicionada entre o Estado e o mercado, poden-

---

<sup>22</sup> Gao Haiqing, “Análise sobre os Mecanismos de Estímulo às Comunidades na Gestão do Ambiente Ecológico no Campo” [J]. *Investigação de Questões Econômicas*, 2010, (4): 41-43.

<sup>23</sup> Xie Zhongqi, Jiao Aichao, “Análise dos Fundamentos do Modelo de Governança Ambiental no Campo, com Foco nas Comunidades” [J]. *Economia Ecológica*, 2013, (7): 157-162.

<sup>24</sup> Han Congrong, “Estudos sobre o Novo Modelo de Governança Ambiental Comunitária no Campo” [J]. *Boletim da Universidade de Chongqing*, 2009, (6): 108-112.

do-se mobilizar peculiares capitais sociais na gestão ambiental. Ao ter em consideração a sua flexibilidade, o baixo custo, a fluidez de comunicação e a alta eficácia, a comunidade pode reagir a situações em que a ação do Estado ou mercado não surtem os efeitos desejados.<sup>25</sup>

É importante mencionar que as investigações existentes limitam-se a estudar o modelo de gestão ambiental no campo, sendo raros os casos em que é comparado à situação ambiental mais grave das cidades. Não são suficientes as discussões alusivas a como criar zonas verdes e incentivar as comunidades urbanas a tomar parte na governança ambiental. Ao mesmo tempo, também não há estudos sobre as sinergias que podem ser criadas entre as comunidades e outros atores, como as ONG's e empresas nesse campo.

#### 4) Opinião Pública

Em anos recentes, surgiram alguns estudos nas academias nacional e estrangeira sobre a influência da opinião pública na governança ambiental. Essas obras enfocam sobretudo os meios de comunicação com as massas, visando determinar como a imprensa trata dos temas ambientais, qual o papel das coberturas jornalísticas sobre os outros elementos influenciadores da governança, como público, empresas e Estado. Ouyang Hongsheng e Li Lang partem da contribuição da imprensa, dos direitos ambientais do cidadão, das ONG's ambientais e dos eco-cidadãos, afirmando que para desenvolver uma sociedade de eco-cidadãos é necessário que a imprensa amplie a “esfera pública” dedicada ao meio-ambiente. Assim, não apenas se deve promover o “poder do cidadão” nesse âmbito, mas também utilizar as “coberturas racionais” para orientar a “participação racional” dos movimentos ambientais.<sup>26</sup> Do ponto de vista da ciência política e com base na teoria da “criação de agenda” (agenda-setting) pelos meios de comunicação, Shen Hongtao e Feng Jie tomam como amostra as companhias altamente poluentes no mercado chinês, analisando a supervisão da imprensa e do Estado em termos de divulgação das respectivas informações ao público. Além disso, também tratam da influência

<sup>25</sup> Zhu Qinghai, Liang Beibei, “Investigações sobre a Gestão Ambiental sob Perspectiva das Comunidades” [J]. *Ciências Sociais de Henan*, 2012, (7): 56-58.

<sup>26</sup> Ouyang Hongsheng, Li Lang, “Direitos Ambientais do Cidadão na Imprensa: As ONG's Ambientais e a Cidadania Ecológica NGO” [J]. *Boletim da Universidade das Nacionalidades do Sudoeste da China*, 2013, (9): 142-147.

da supervisão governamental sobre a opinião pública. O estudo chega às seguintes conclusões: a cobertura jornalística sobre a performance ambiental das empresas é claramente capaz de elevar o nível de divulgação das informações ambientais a respeito dessas companhias; a supervisão realizada pelos governos locais sobre a divulgação dessas informações não só é evidentemente capaz de elevar o seu nível, como também fortalecer o papel de supervisão da opinião pública.<sup>27</sup> Wang Lei considera que a cobertura das problemas ambientais pelos media actualmente demonstra que a publicidade é cerceada e, mediante análise, descreve as suas causas profundas. Descreve, também, formas realistas de corrigir tal deficiência, nomeadamente acusando a necessidade de se educar a sociedade civil e orientar a participação pública, de modo a que um tipo de governança ambiental coletiva possa elevar o nível de publicidade das reportagens.<sup>28</sup>

Os estudos resumidos acima pecam por se limitarem às disciplinas de comunicação e jornalismo, não oferecendo uma análise descritiva sobre o papel da imprensa na governança ambiental como um todo; são raros os estudos de caso e aqueles sobre as modalidades do papel exercido pela opinião pública relativamente aos problemas ambientais em particular. São poucos os pesquisadores que realizam estudos de caso para desvelar os mecanismos pelos quais os meios de comunicação de massas realizam o seu papel e função no tocante a problemas ambientais. Chen Yang enfoca o caso da usina de queima de lixo em Panyu para tratar da influência exercida pela imprensa sobre os movimentos populares na China actual, bem como as suas consequências.<sup>29</sup> Li Yanhong também seleccionou a cobertura jornalística sobre Panyu e outros temas relacionados, investigando como a imprensa formata o seu discurso sobre os riscos ambientais, revelando o papel continuado da imprensa na chamada “sociedade de risco” na China do futuro.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Shen Hongtao, Feng Jie, “Supervisão da Opinião Pública, Supervisão do Governo e Divulgação das Informações Ambientais de Empresas” [J]. *Investigações Contábeis*, 2012, (2):72-78.

<sup>28</sup> Wang Lei, “Diagramas sobre Responsabilidade Ambiental Pública e Discurso de Protesto” [J]. *Revista Debates Teóricos*, 2013, (6): 11-14.

<sup>29</sup> Chen Yang, “Meios de Comunicação de Massas, Ação Coletiva e Temas Ambientais na China Moderna – Tomando a Fábrica de Queima de Lixo de Panyu como Exemplo” [J]. *Mundo Editorial Internacional*, 2010, (07): 43-49.

<sup>30</sup> Li Yanhong, “Usando a Racionalidade Social para eliminar a Racionalidade Técnica: Como os Meios de Comunicação de Massas Constroem o Discurso do Risco Ambiental” [J]. *Estudos sobre Jornalismo e Comunicação*, 2012, (3): 22-33.

## 5) Colegialidade cooperativa num contexto de pluralidade de atores

Os especialistas do exterior já publicaram diversos estudos aprofundados sobre o tema das sinergias derivadas da cooperação entre atores de diferentes instâncias no contexto da governança ambiental. Na China, por outro lado, a maior parte das pesquisas respeita à explicação teórica dos conceitos relacionados com a colegialidade entre uma pluralidade de atores no quadro da governança ambiental. Essas obras partem da noção de gestão ambiental para discutir as ferramentas utilizadas pela governança ambiental, seus regimes e políticas, bem como a transformação dos modelos de governança. O trabalho de Tian Qianshan, por exemplo, discute os fundamentos teóricos do modelo de colegialidade plural para cooperação sobre o meio-ambiente ecológico, além do seu significado, suas principais características distintivas e mecanismos de funcionamento.<sup>31</sup> Ren Zhihong e Zhao Xikang assumem a perspectiva das transformações dos modos de gestão pública e governança para debater o nascimento de um novo modelo de governança pública. Além disso, ao constituírem esse novo modelo de estudo, resumem o que tem de inovador e descrevem o processo de transformação que o engendrou.<sup>32</sup> Zhang Jingen e Zhuang Wenjia empregam uma análise comparada de casos para defenderem que a transformação de um modelo de gestão administrativa do Estado num verdadeiro mecanismo de governança ambiental essencialmente é a força que possibilitará ao governo chinês vencer o impasse em que se encontra.<sup>33</sup> Recentemente, os problemas ambientais vivenciados no dia-a-dia tornaram-se um dos assuntos mais comentados, particularmente quando grande parte das atenções da comunidade acadêmica se voltou para as providências tomadas para resolver a situação do smog em regiões como a megalópole Pequim-Tianjin-Hebei ou a poluição da água. Um exemplo dessa tendência é o estudo de Xu Yanqing e Zhou Zhiren sobre os mecanismos de cooperação interdepartamental no tema da governança hídrica.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Tian Qianshan, “Modelo de Colegialismo Plural para o Ambiente Ecológico: Conceitos e Processos” [J]. *Fórum Administrativo*, 2013, (3): 94-99.

<sup>32</sup> Ren Zhihong, Zhao Xikang, “O Novo Modelo de Governança Pública e Formas Inovadoras da Governança Ambiental” [J]. *Estudos Acadêmicos*, 2006, (9): 92-98.

<sup>33</sup> Zhang Jingen, Zhuang Wenjia, “Da Governança Administrativa à Colegialidade Plural: Reflexões sobre a Transformação do Modelo de Governança Administrativa na China Atual” [J]. *Boletim da Escola do Partido Comunista, Comissão de Ningbo*, 2008, (6): 93-99.

<sup>34</sup> Xu Yanqing, Zhou Renzhi, “Análise dos Mecanismos de Cooperação Interdepartamentais na Governança da Água” [J]. *Boletim da Academia de Administração de Zhejiang*, 2014, (6): 115-110.

Apenas uma parte dos investigadores adota o ponto de vista das entidades envolvidas na governança ambiental e suas ações concretas, investigando cada um dos atores existentes na China e os mecanismos de cooperação existentes. Por exemplo, Yan Tingyu enfoca tais entidades e, conforme as características das iniciativas de cooperação na área da governança ambiental, analisa os problemas enfrentados por tais iniciativas na China de hoje. A autora propõe que, por meio de métodos como estimular as partes interessadas para garantirem a ampla participação do público, estimulando as diferentes partes a manifestarem-se independentemente, incrementar a capacidade de cooperação dos envolvidos, etc., é possível promover ações cooperativas envolvendo diversos tipos de atores na governança ambiental.<sup>35</sup> Yu Shui e Tie Mingzhen atacam o problema da urbanização, definindo a governança do ambiente ecológico em zonas marginais urbano-rurais como objeto de investigação. Ao analisarem o papel de governação exercido pelo Estado, o papel de prestação de serviços exercido pelas ONG's, o papel de participação exercido pelos moradores, compreendem quais os mecanismos que integram os diversos interesses relacionados e suas modalidades de cooperação. Desta forma, definem o principal raciocínio no que tange à governança cooperativa das zonas marginais em causa.<sup>36</sup> Yang Xiaoguang e Cong Yufei tomam a economia de baixo carbono como pano de fundo para entender as relações de cooperação entre as ONG's ambientais de base (grass roots) e o Estado, propondo que, numa economia de baixo-carbono, ambos devem utilizar as suas vantagens comparativas, enquanto mecanismos competitivos garantem a sua independência mútua. Assim são capazes de, em larga medida, maximizar os benefícios públicos num sistema de governança ambiental.<sup>37</sup> No entanto, tais investigações não aprofundam a questão dos mecanismos de interação dos diferentes atores, de modo que doravante é necessário falar mais do assunto. Além do mais, o objeto da maioria das pesquisas enfoca-se nas relações interdepartamentais, carecendo, evidentemente, de textos que abordem as relações entre os governos e

---

<sup>35</sup> Yan Tingyu, "Problemas e Soluções para as Iniciativas de Cooperação na Governança Ambiental da China" [J]. *Bolem da Universidade do Nordeste da China (Edição Ciências Sociais)*, 2015(02):181-186.

<sup>36</sup> Yu Shui, Tie Ming, "Governança Cooperativa: Abrindo as Portas para a Gestão Ambiental nas Zonas Marginais Cidade-Campo" [J]. *Proteção Ambiental*, 2012, (16): 45-47.

<sup>37</sup> Yang Xiaoguang, Cong Yufei, "Criando Relações de Cooperação entre as ONG's de Base e o Governo sob uma Economia de Baixo Carbono" [J]. *Pesquisas Atuais de Economia*, 2010, (11): 52-55.

outros atores sociais, como os cidadãos ou as ONG's, inclusive, ainda, sobre relações entre atores não-governamentais ou entre esses e o mercado.

### III. Conclusão e perspectivas

Com base nas fontes disponíveis sobre governança ambiental, que acabamos de resumir, é possível tirar as seguintes conclusões: no que se refere à boa governação ambiental, a necessidade de cooperação entre o governo, a sociedade e o mercado já se tornou um consenso na área. No momento em que se desenham o quadro e os regimes da governação ambiental, é preciso observar os fundamentos teóricos da boa governação, produzindo-se um sistema pluralista de cooperação social para unir governos e cidadãos. O processo de organização do modelo de gestão ambiental pluralista exige a definição de posicionamento e de funções para os governos, o mercado e a sociedade, para além de regular suas relações recíprocas; trata-se de um processo de descentralização, e também de um processo em que o governo deve buscar novos caminhos para a governação ambiental. Atualmente, no que diz respeito ao governo, o mais importante é aperfeiçoar as suas capacidades de gestão; ao mesmo tempo que cumpre as suas responsabilidades nesse sentido, é preciso encorajar e supervisionar as empresas, comunidades e cidadãos particulares para que tomem parte e façam prevalecer as suas vantagens comparativas – para não dizer que também cumpram com as suas responsabilidades – tendo como a finalidade estabelecer um modelo de gestão ambiental integrado, com as características de colegialidade cooperativa num contexto de pluralidade de atores. Por um lado, cada nível do governo deve esforçar-se nas suas obrigações de oferecer um ambiente ecológico de qualidade; por outro, é preciso dedicar recursos para consolidar forças sociais e de mercado para atuarem no setor. As empresas responsabilizam-se enquanto atores do mercado, os cidadãos organizam-se conforme a lei para tomar parte do trabalho ambiental, os meios de imprensa acompanham a opinião pública, os cidadãos particulares envolvem-se com entusiasmo. Somente quando cada um dos atores interagir e cooperar plenamente é que se torna possível melhorar a qualidade do ambiente e estimular o desenvolvimento sócio-económico sustentável. Em última instância, a finalidade da governança ambiental é reforçar o interesse público nesse domínio. O Estado pode atribuir a produção de alguns bens ambientais a empresas, a comunidades ou a organizações ambientais sem fins lucrativos. Este tipo de divisão de trabalho pode aliviar parte da imensa pressão que sofre para

conceber e produzir uma boa governança; pode, inclusive, aquilatar da qualidade do seu trabalho na seara ambiental, elevando a qualidade e melhorando a resposta dos seus clientes. Atualmente, o modelo tradicional de governança ambiental, liderado pela ação do Estado, está em vias de se transformar num modelo moderno, em que se verifica a participação cooperativa entre uma pluralidade de atores. Esta também é uma nova tendência no desenvolvimento da governança ambiental na China.

Ao tratar de cada um dos diversos elementos influenciadores da governança ambiental, o meio acadêmico realizou um grande número de análises empíricas e teóricas, produzindo um rico manancial de textos. A governança ambiental é um engenho sistemático que resulta das interações entre elementos influenciadores e de seu desenvolvimento dinâmico. A complexidade e rapidez da sua transformação é ainda mais notável na China. O presente estudo tomou a forma de uma descrição das fontes escritas, sistematizando os trabalhos mais atuais sobre os principais elementos influenciadores da governança ambiental. Em relação às investigações futuras, que deverão ser ainda mais profundas, para empregarem recursos da economia, ciência política, administração, sociologia ou engenharia ambiental, estas clarificarão os diversos mecanismos de estímulo aos atores engajados no trabalho ambiental na China; tais obras descreverão cada um dos mecanismos de interação e cooperação dos elementos influenciadores, por meio da análise empírica orientada para problemas ambientais particulares; as pesquisas vindouras darão forma a sistemas de boa governança ainda mais eficazes: eis a tarefa que o meio acadêmico e os tomadores de decisão nacionais devem continuar a realizar, de maneira cada vez mais aprofundada.