

Governança e Sustentabilidade: Por Que esse Tema Importa no Brasil?

Renato Cader

Doutor em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e graduado em Administração pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia. Prêmio Inovação na Gestão Pública da Enap. É também professor da Enap.

Teresa Villac

Doutora em Ciência Ambiental (USP). Filósofa (USP). Advogada (USP). Educadora Ambiental com formação pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura de São Paulo (UMAPAZ). Advogada da União. Coordenadora da Câmara Nacional de Sustentabilidade da Consultoria-Geral da União. Consultora da União Substituta no Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO¹

As relações entre governança pública e sustentabilidade ainda seguem embrionárias na literatura nacional. A junção de dois temas, por si só complexos e ainda não suficientemente disseminados nos órgãos públicos brasileiros, é o desafio que se propõe a desenvolver o presente estudo.

O fundamento é constitucional, ético, racional e humanístico. Pressuposto de que a eficiência nos órgãos públicos é muito

¹ Artigo excerto do livro *Governança e Sustentabilidade: um elo necessário no Brasil*, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

mais do que econômica, dos prazos e resultados mensuráveis. A mensuração é necessária, pressuposto básico para o monitoramento e a avaliação do que é implementado e como o é. Eficiência, contudo, tem assento constitucional e como tal deve ser considerada, sistemicamente encadeada com as demais diretrizes constitucionais, dentre as quais se destaca a imposição de o Poder Público defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Sob essa perspectiva, as instituições devem se ancorar na concatenação da ideia da eficiência com os conceitos de eficácia e de efetividade. O primeiro está atrelado aos resultados, e o último está associado à qualidade da prestação do serviço público e à satisfação do usuário. Com efeito, a sociedade passa a ser o elo principal entre a governança e a sustentabilidade, o que sugere a análise dos elementos que constituem cada uma dessas dimensões.

O desenvolvimento sustentável, por sua vez, é concepção ampla, fruto de processo histórico de décadas, e sua referência passou a também constar de leis, decretos e normas infralegais brasileiras que disciplinam as políticas públicas setoriais, as licitações e contratações públicas, a aquisição de bens e serviços comuns e obras, as orientações quanto ao planejamento das contratações e os planos de logística de órgãos públicos. Como trazer ao gestor público brasileiro essa concepção, para que possa operacionalizá-la?

Nessa senda, pode-se vislumbrar o elo necessário com a governança. A análise de como o conceito de governança se insere na perspectiva da sustentabilidade envolve o conhecimento de mecanismos e instrumentos que se fazem necessários para o estabelecimento de uma noção aplicável do que é ou não uma boa governança. Isso implica muitas vezes na inovação organizacional, na transformação de valores e de cultura nas instituições públicas, haja vista a necessidade cada vez mais urgente de adotar ações mais efetivas para o fortalecimento da governança.

Sob esse prisma, é oportuno destacar que as instituições públicas brasileiras, de uma forma geral, carecem da imple-

mentação de medidas voltadas à melhoria da transparência, do ambiente de *accountability*, de *compliance*, de integridade, entre outras que se fazem necessárias. Tais elementos devem contribuir, sobretudo, para um país socialmente justo, ambientalmente equilibrado, economicamente eficiente e culturalmente diverso.

Ademais, é válido salientar que essas concepções estão em consonância com a perspectiva dos organismos internacionais, tais como os chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU, e as recomendações da OCDE. Dessarte, as lideranças assumem papel cada vez mais relevante nesse desafio. São peças vitais para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, o desenvolvimento nacional sustentável e o enfrentamento das mudanças climáticas.

Os autores atuam com governança e gestão pública, consultoria jurídica e sustentabilidade e verificam na prática cotidiana quantas barreiras ainda existem para a efetivação de uma governança pública sustentável que se constitua e se desenvolva amplamente na União, nos Estados e Municípios. Comungam do entendimento de que a temática é transversal, não persevera a longo prazo se constituída com atuação voluntária ou visão reducionista técnico-burocrática; que há indicadores não uniformes e dos mais variados em órgãos públicos, ausência de diagnóstico nacional no assunto e que a atualmente tão falada mudança de cultura organizacional nem sempre é efetivada. Acreditam nas palavras conjugadas com ações, reconhecem a complexidade do tema e sentem-se amparados pela bússola de Edgar Morin.

Esta é uma publicação que objetiva ser contributiva, com todas as limitações e críticas a que possa estar sujeita por desbravar tema novo. As contribuições são bem-vindas, fomentam o debate e aprimoram um campo em formação no Brasil, governança pública e sustentabilidade: o elo que faltava.

Há necessidade de que a teoria da governança pública se encadeie com a sustentabilidade e, nesse sentido, são apresentados conceitos, princípios, dimensões e a inafastável contextualização histórica, internacional e nacional dos dois campos e as

suas ferramentas, a fim de que uma nova teoria da governança pública possa ir se constituindo coletivamente no Brasil e, almeja-se, com contribuições e outros escritos teóricos sobre o tema.

2. SUSTENTABILIDADE NO SETOR PÚBLICO: CONTEXTUALIZAÇÃO

Para se compreender a relevância, a necessidade de emprendermos avanços urgentes e as origens do tema da sustentabilidade no setor público brasileiro, é inegável a importância da Conferência Rio 92, realizada no Brasil, suas consequências no âmbito interno na gestão pública por iniciativas governamentais desencadeadas pelo Ministério do Meio Ambiente e, antes ainda de 1992, o marco da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Assim, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições para o desenvolvimento socioeconômico, para os interesses da segurança nacional e para a proteção da dignidade da vida humana (artigo 1º). As ações governamentais (inciso I do mesmo artigo), no recorte que se confere neste estudo, devem efetivar-se também internamente no Poder Público, porque, afinal, o Estado Administração não pode se olvidar de aplicar as leis que, como Legislador, traz ao mundo, e que, como Juiz, aplica.

Esse olhar da sustentabilidade voltada internamente aos entes públicos, considerando suas rotinas e fluxos organizacionais, contratações, gestão de resíduos, dentre outras ações, é imperativo humano e ético de uma racionalidade compassiva² e, apesar disso, nem sempre se verifica nos órgãos públicos brasileiros.

Sabatier e Kingdon enfatizam, respectivamente, a relevância da formação de coalizões³ e da identificação das janelas de

2 VILLAC, T. Advocacia pública consultiva: reflexões à luz do pensamento de Martha Nussbaum e Amartya Sen. O novo papel da advocacia pública consultiva no século XXI. In: MENDONÇA, André Luiz de Almeida *et al.* (Orgs.). Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

3 SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: *Theories of the policy process*. Routledge, 2019.

oportunidade⁴ para o avanço das agendas públicas. Sob essas perspectivas, aos intérpretes, operadores do direito, gestores públicos e governantes incumbe o comprometimento na aplicação das políticas públicas instituídas de acordo com as atribuições institucionais desses agentes.

Assim, é preciso entender, apesar da previsão expressa na PNMA acerca da relevância das “ações governamentais”, por que: (i) muitos órgãos públicos brasileiros, em 2022, não possuem indicadores de sustentabilidade; (ii) é incipiente a cultura organizacional pró meio ambiente; (iii) a governança sustentável continua sendo um caminho em construção na práxis brasileira pública.

Em resposta, parece haver uma relação entre os modelos de gestão pública que foram sendo implementados no Brasil com a dissociação entre planejamento na Administração Pública e a sustentabilidade. Nesse sentido, observe-se, com criticidade, os princípios da administração federal previstos no Decreto-Lei nº 200/67: *planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle*.

Cotejando-os com as delimitações estabelecidas para a “ação governamental”, verifica-se que “a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteados segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e a atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso”. (Artigo 7).

Ao se empreender uma análise de discurso que considere a historicidade, os fatores externos e o discurso como observatório do político,⁵ verifica-se que os títulos e capítulos que compõem o Decreto-Lei nº 200/67 enfatizam vernáculos como *supervisão, auxílio, organização, finanças, contabilidade*, que não alcançam os

⁴ KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: Longman Publishing Group, 1997.

⁵ ORLANDI, E. L. P. Discurso e argumentação: um observatório do político. *Fórum Linguístico*, v. 1, n. 1, p. 73-81, 1998; ORLANDI, E. L. P. A Análise de Discurso em suas diferentes tradições intelectuais: o Brasil. *Seminário de Estudos em Análise de Discurso*, v. 1, p. 8-18, 2003.

desafios do que seria uma governança mais dialógica e transversal, características das temáticas da sustentabilidade.

A opção normativa é reflexo do momento histórico brasileiro (1967), ao qual acrescenta-se que somente em 1972 realizou-se – em Estocolmo – a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, quando as questões referentes ao modelo de crescimento econômico passaram gradativamente a ter maior visibilidade em âmbito internacional.

No Brasil, a temática ambiental teve atuações precursoras, destacando-se José Antonio Lutzenberger, um dos fundadores da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), bem como Paulo Nogueira Neto, que atuou à frente da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), órgão do governo federal ligado ao Ministério do Interior, e membro da Comissão Brundtland, responsável pelo disseminado conceito de desenvolvimento sustentável em 1987.

Nesse contexto, pela relevância, destaque-se que anteriormente ao Relatório Brundtland, a Política Nacional de Meio Ambiente brasileiro já apresentou concepção tripartite de desenvolvimento, com a previsão expressa de “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (artigo 4, I, Lei nº 6.93/1981).

Apesar da relevante Política Nacional de Meio Ambiente (1981), as conexões entre meio ambiente, estrutura organizacional e governança pública brasileira não se verificaram como diretrizes gerais orientadoras para todos os órgãos públicos federais, sendo o regimento orientador do Decreto-Lei nº 200/67 aplicado isoladamente, sem conexões com a PNMA no que tange ao objeto ora em estudo.

Avanços para a temática do meio ambiente foram verificados na Constituição Federal de 1988, conforme detalharemos no tópico a seguir.

2.1. A Constituição Federal de 1988 e a Declaração do Rio

A Constituição Federal de 1988, que impõe ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as

presentes e futuras gerações, conjugada à Conferência do Rio (1992), fortaleceu iniciativas em prol da sustentabilidade no setor público.

Neste ponto da análise, a inter-relação que se objetiva desenvolver nesta pesquisa sobre governança pública e sustentabilidade e a consideração de que versa sobre campo transdisciplinar tem por decorrência a apresentação do estudo a leitores não exclusivamente do direito ou da administração e a necessidade de que o conteúdo trazido seja incluído em mais de uma área do conhecimento.

Assim, tem-se por pertinente destacar que o constituinte de 1988 alçou o meio ambiente a patamar antes não existente. A proteção ao meio ambiente, reconhecido como bem jurídico autônomo e em uma concepção holística,⁶ foi um avanço inegável e deve-se à eleição e atuação do ambientalista Fabio Feldmann como deputado federal constituinte.

O dever estatal previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 já era fundamento imperativo para que iniciativas governamentais tivessem sido adotadas amplamente pela sustentabilidade nos órgãos públicos nacionais. Gestão de resíduos adequada, consumo consciente e coleta seletiva são alguns dos exemplos de ações que poderiam ter sido disseminadas e implementadas em larga escala na Administração Pública, mas não o foram.

Os motivos referem-se à mencionada dissociação de governança pública com a Política Nacional de Meio Ambiente, bem como ao processo gradativo de conscientização ecológica na sociedade brasileira, ao reconhecimento de que os recursos naturais são finitos e de que há responsabilidades individuais e organizacionais a serem assumidas.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, poucos anos após a constitucionalização brasileira do direito ao meio am-

6 BENJAMIN, A. H. de V. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. *Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva*, v. 19, n. 1, p. 37-80, jan./jun. 2008.

biente, estabeleceu que os países têm a responsabilidade de assegurar que as atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente (Princípio 2 da Declaração do Rio).

Há expressa referência a que a proteção ambiental constitui parte integrante do processo de desenvolvimento (Princípio 4), do objetivo de erradicação da pobreza (Princípio 5), da redução e eliminação dos padrões insustentáveis de produção e consumo (Princípio 8) e da conscientização e participação popular em questões ambientais (Princípio 10).

Ainda que se trate de *soft law*, a Declaração do Rio apresenta norteadores relevantes para o tema ora em estudo e que podem ser extraídos e adotados como constructos à governança pública brasileira com sustentabilidade. Trata-se da indissociabilidade, da dimensão social, do consumo sustentável e da participação.

No tocante à indissociabilidade, a governança pública não pode focar exclusivamente na economicidade e desconsiderar os impactos ambientais. A dimensão social é característica marcante da legislação nacional que embasa as contratações públicas, como as licitações exclusivas para micro e pequenas empresas, aliada à exigência de regularidade trabalhista.

O consumo estatal sustentável deve ser premissa básica e inafastável na governança das contratações e a participação refere-se ao elemento humano, que trará maior ou menor adesão às iniciativas, sendo fator primordial sua consideração e incentivo.

2.2. Dos Objetivos do Milênio aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS

A Declaração do Milênio⁷ foi assinada por líderes de 189 países⁸ e estabeleceu oito Objetivos do Milênio, com o propósito de que fossem atingidos até 2015. São eles: acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; pro-

7 PNUD. *Declaração do Milênio*. 2000. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html#:~:text=Em%20setembro%20de%202000%2C%20191,dever%20ser%20alcan%C3%A7ados%20at%C3%A9%202015>. Acesso em 09 nov. 2021.

8 ONU Brasil. *Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs#:~:text=e%20no%20mundo,-,Os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20no%20Brasil,de%20paz%20e%20prosperidade>. Acesso em 09 nov. 2021.

mover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a aids, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e estabelecer parcerias para um desenvolvimento mais sustentável.

Em 2015, Os Objetivos do Milênio foram substituídos pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que podem ser considerados como um chamado para a ação, com vistas ao fim da pobreza, à proteção planetária e à garantia da paz e da prosperidade a todas as pessoas até 2030,⁹ mediante a adoção de um plano de ação global composto por dezessete objetivos.

Os 17 Objetivos desdobram-se em 169 metas e pressupõem a atuação sistêmica das categorias: *pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria*, reconhecendo-se que a complexidade dos desafios demanda a identificação e a implantação de soluções integradas.¹⁰

Efetuada uma análise crítica dos ODS na esfera internacional, tendo-se por recorte os mecanismos existentes para sua implementação e por propósito identificar as metodologias utilizadas¹¹ e sua possível adoção para uma governança pública brasileira com sustentabilidade, o quadro a seguir apresenta facilitadores, temas e funções relevantes que contribuem para uma abordagem sistêmica.

Quadro 1

Mecanismos para integrar governança pública e sustentabilidade

FACILITADORES:
Dados e análise
Orçamento
Inovação e aprendizado
Programas integrados

9 PNUD, What are the Sustainable Development Goals? sem data. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>. Acesso em: 12/05/2022.

10 Idem.

11 PNUD. Data Futures Platform. Website. <https://data.undp.org/about/> Acesso em:12/05/2022.

TEMAS:

Integração das Ferramentas de governança e sustentabilidade

Avaliação do progresso e alinhamento das ações

Aceleração: pensamento sistêmico

Cocriação, colaboração e engajamento

Coerência e necessidade de coordenação institucional (sem voluntarismo)

Perspectiva de trabalho inclusiva e colaborativa

Participação significativa

Ferramentas para identificar os riscos, inclusive os climáticos

Avaliação de riscos, alerta precoce e gerenciamento de informações

Redução de riscos e resiliência

Adaptabilidade às mudanças climáticas e redução de riscos ambientais

Consideração do princípio da precaução nas decisões

Diálogo e parcerias

Planejamento de recuperação e resposta à pandemia – COVID-19

Planejamento de enfrentamento às mudanças climáticas

FUNÇÃO:

Diretrizes e diagnóstico

Ferramentas baseadas na tecnologia

Modelos

Indicadores

Colaboração com os stakeholders

Instrumentos e fundos para financiamento

Programas de treinamento e capacitação

Conhecimento, plataformas e suas funções

Fonte: adaptado pelos autores a partir da categorização proposta pelo PNUD.

A governança pública com sustentabilidade, com ferramentas a serem implementadas na premissa da atuação interdisciplinar e integradora, conjuga valores éticos, pensamento sistêmico, planejamento e avaliação de riscos, indicando a necessidade de se empreender no Brasil a sua instituição não centralizada em um único ministério, mas de forma transversal. Há iniciativas bem-sucedidas nesse sentido no Brasil, conforme pontuam Warpechowski *et al.*¹²

Há exemplos nacionais que evidenciam o êxito da constituição prática da governança com transversalidade, como o grupo de estudos criado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, com participação interinstitucional na sua composição, prazos pré-definidos e agenda de trabalho objetiva, findando em normativo sobre a governança com sustentabilidade das contratações públicas no Poder Judiciário, aprovado pela Resolução nº 347/2020-CNJ.

Assim, da experiência em matéria finalística ambiental, há o aprendizado social de que a efetividade da transversalidade na constituição da governança pública sustentável é muito além da abertura pontual de consultas públicas para contribuições. Refere-se à instituição de mecanismos de governança pública ampliativos e interdisciplinares, com a agregação de expertises no *próprio processo* de elaboração das ações de governança.

3. INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE: DESAFIOS

A ideia de se implantar novos instrumentos que conjuem as perspectivas da governança e da sustentabilidade nas organizações públicas brasileiras reside no fato de que os modelos atuais (Plano de Logística Sustentável e Agenda Ambiental na Administração Pública) não refletem de forma efetiva e sistêmica a atuação das instituições referente à sustentabilidade, haja vista que tais organizações, de uma forma geral, reportam suas atividades mais internas e, também, com uma maior ênfase

12 WARPECHOWSKI, A. C. M.; GODINHO, H. H. A. M.; IOCKEN, S. N. *Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

naquelas voltadas para a dimensão ambiental e econômica da sustentabilidade, relegando a segundo plano aspectos atinentes à dimensão social.

Essa visão não tira o mérito do que foi feito até agora, tampouco dos avanços metodológicos existentes nos últimos anos. No entanto, sugere que é preciso avançar ainda mais na aplicação dos conceitos de sustentabilidade e de governança nos órgãos públicos, sobretudo no que toca à forma como tais instituições comunicam suas ações, para que alcancemos um controle social mais efetivo.

Nesse sentido, convém sugerir os elementos mínimos relevantes ou necessários que possam estar incluídos em modelos e instrumentos gerenciais, no sentido de cumprir com maior efetividade a prestação de contas e, assim, fortalecer o elo entre a governança e a sustentabilidade. Sendo assim, cabe a seguinte pergunta: o que está faltando? Em quais aspectos tal perspectiva pode ser melhorada?

Não existe uma resposta certa para essas perguntas, visto que não se trata de uma equação matemática. Com efeito, percebe-se que a visão do elo entre governança e sustentabilidade tem se tornado cada vez mais necessária. Por exemplo, um órgão público que publica um bom programa de integridade e não adota critérios de sustentabilidade em seus projetos foge dessa perspectiva. Sob essa lógica, é preciso analisar o contexto de cada organização e, acima de tudo, ter uma espécie de raio X sobre como a organização atua nos temas *governança* e *sustentabilidade* e, também, como ela comunica suas ações para as partes interessadas, o que se revela um cenário desafiador.

Nessa senda, é válido recomendar que as organizações tratem em um único instrumento aspectos relacionados à governança e à sustentabilidade. Se a instituição já tem uma política de governança e outra de sustentabilidade, é importante que ela tenha mecanismos específicos de alinhamento entre tais documentos. Todavia, se ela já tem uma política de sustentabilidade, é importante que tenha um capítulo dedicado à governança ou

vice-versa. À luz dessa perspectiva, a figura 1, a seguir, demonstra como esses elementos se relacionam entre si. Sob esse viés, é relevante lembrar ainda que a atuação nos temas *sustentabilidade* e *governança* deve abarcar tanto a gestão interna da organização quanto sua missão institucional, à luz do interesse da sociedade.

Figura 1

Aspectos de Governança e de Sustentabilidade nas Políticas Organizacionais



Nota-se que a Figura 1 é acompanhada de uma frase de John Elkington, precursor do conceito de *Triple Bottom Line*, demonstrando as vantagens de conciliar essas perspectivas nas políticas organizacionais. Essa ótica, de alguma forma, já tem sido adotada nas empresas privadas em suas políticas e relatórios de sustentabilidade. Basta fazer uma rápida pesquisa na Internet para verificar a quantidade de empresas que aderiram aos padrões ESG e GRI.

Por outro lado, é preciso que governos e instituições públicas avancem nessa direção. Mas é natural que venham questionamentos sobre como de fato implementar isso na prática. Primeiramente, faz-se necessário que as instituições conheçam a relação de sua missão com os aspectos relacionados à sustentabilidade e à governança. Por exemplo, uma instituição pública responsável pelas políticas voltadas ao Agronegócio de seu país poderia incluir em uma política de sustentabilidade e de gover-

nança daquele Ministério a necessidade de relatar quais ações e programas finalísticos envolvem esses aspectos, bem como seus indicadores e metas.

Diante do exposto, é mister que as instituições públicas procurem inovar na forma como lidam com os temas *sustentabilidade* e *governança*. É preciso que relatem e incluam em suas políticas e estratégias aspectos relacionados a Transparência, *Accountability*, *Compliance*, Integridade, contemplando ações e políticas voltadas à promoção de mais justiça social, mais eficiência econômica e menor impacto ambiental – elementos basilares da sustentabilidade. Em outras palavras, pode-se dizer que não basta fazer coleta seletiva, reduzir o consumo de água e energia, fazer ações de educação ambiental e organizar eventos sobre sustentabilidade se, na prática, a instituição não está priorizando também a sustentabilidade e a governança em suas políticas finalísticas e ações voltadas à missão institucional. ❖