

Governança e Sustentabilidade: Fundamentos para uma Gestão Pública Eficiente e Inclusiva

Governance and Sustainability: Foundations for an Efficient and Inclusive Public Administration

Ana Beatriz Gonçalves Rosa Silva Paz

Mestre em Direito pela UNIRIO.
Servidora Pública Federal UFRRJ.
E-mail: ana.beatriz.paz@hotmail.com

RESUMO

Este estudo aborda a integração entre governança e sustentabilidade como pilares para uma gestão pública eficiente, destacando a importância de políticas responsáveis que equilibram desenvolvimento econômico, a justiça social e preservação ambiental.

Palavras-Chave: Governança; Sustentabilidade; Gestão eficiente.

ABSTRACT

This study addresses the integration between governance and sustainability as pillars for efficient public management, highlighting the importance of responsible policies that balance economic development, social justice and environmental preservation.

Keywords: Governance; Sustainability; Efficient management.



INTRODUÇÃO

O possível elo entre a governança e a sustentabilidade surge como um tema central e norteador na busca por uma gestão pública mais eficiente e equitativa.

Este estudo propõe analisar como esses dois conceitos, quando aplicados em conjunto, podem não apenas otimizar as práticas na Administração Pública, mas também promover um equilíbrio essencial entre crescimento econômico, justiça social e a preservação ambiental.

Em um cenário global cada vez mais complexo e interdependente, a adoção de políticas responsáveis e sustentáveis torna-se imprescindível para garantir que o desenvolvimento seja sustentável e inclusivo, assegurando que os benefícios do progresso sejam compartilhados por todos, sem comprometer os recursos e a qualidade de vida das atuais e futuras gerações.

METODOLOGIA

Utiliza-se a metodologia da revisão bibliográfica, de modo a entender o conceito de sustentabilidade, sua abrangência e a conexão com o conceito de governança.

RESULTADOS

Após estudos e análises de bibliografias sobre a temática, foi possível demonstrar que a integração entre governança e sustentabilidade podem melhorar a gestão pública, a partir da formulação de políticas públicas.

DISCUSSÃO

O Constituinte originário ao incluir o artigo 225¹ no texto constitucional tutelou especial proteção ao meio ambiente, se preocupando não apenas na preservação ambiental propriamente dita, mas impôs ao Poder Público e à toda coletividade a obrigação de defender e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A preocupação com as gerações futuras é denominada como intergeracional e significa a obrigação das gerações atuais deixarem o planeta habitável e em boas condições para as gerações futuras, ou seja, da mesma forma como os nossos ascendentes o deixaram para a nossa habitação, possibilitando acesso a recursos naturais e aos diversos benefícios possíveis (Weiss, 1992).

1 Constituição Federal/88: Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.



Essa obrigação de preservação da atual geração para as futuras gerações pode encontrar raízes em um dever ético e social de solidariedade e fraternidade, que de certa forma vão ao também encontro a um Estado democrático de direito.

A teoria da equidade intergeracional, conforme ficou conhecida, apresenta duas características marcantes: a primeira é que a geração presente não é proprietária do meio ambiente, mas sim fiduciária e responsável pela manutenção da integridade do meio ambiente e por isso deve “guardar” para a geração futura e a segunda é que há igualdade de condições entre as gerações presentes e futuras. E essa igualdade de condições resulta em direitos e deveres iguais (Weiss, 1992).

Sobre os valores que impulsionam a preservação ambiental, há dois tipos específicos relacionados ao comportamento perante os assuntos ambientais, quais sejam: motivos antropocêntricos e motivos ecocêntricos. Embora os dois sejam plenamente benéficos sob o ponto de vista da proteção ambiental, a maior diferença entre os dois modelos está nas percepções que orientam sua atitude em relação ao meio ambiente. As motivações antropocêntricas acreditam no valor da natureza pelos benefícios materiais e físicos que ela proporciona, entendendo que os seres humanos são a principal razão para a conservação. No entanto, os motivos ecocêntricos referem-se a pessoas que acreditam no valor da natureza por si só, porque a própria natureza é a principal razão para a conservação (Thompson, 1994).

Os ecocêntricos apoiam as questões ambientais porque acreditam que vale a pena proteger e conservar a natureza, independentemente dos impactos econômicos, pois há uma dimensão espiritual refletida e há um valor intrínseco. Já os antropocentristas, acreditam que os recursos naturais devem ser protegidos para satisfazer as suas necessidades materiais ou físicas. E ainda, os antropocêntricos são utilitaristas e percebem que a natureza tem valor devido ao que ela pode contribuir para a satisfação dos desejos humanos, já os indivíduos ecocêntricos consideram que a natureza tem um valor independente e deve receber consideração moral por direito próprio (Thompson, 1994).

Pois bem, se a intenção do Constituinte foi impor ao Poder Público e à toda a coletividade a necessidade de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, podemos imaginar de certa forma uma visão antropocêntrica, pois há de fato uma objetividade na preservação, qual seja: *“defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*, ou seja, não é uma imposição de preservação por preservação, exclusivamente, o que por si só já seria justo e válido, já que não há vida humana sem meio ambiente sadio.

Inegavelmente, pensar na preservação ambiental para as presentes e futuras gerações é lançar luz à necessidade de um agir mais sustentável.

E agir sobre preceitos de sustentabilidade é conduzir o desenvolvimento de um Estado por valores que ultrapassem unicamente a visão de crescimento que maximizam o Produto Interno Bruto (PIB), mas não seja capaz de reduzir a pobreza e diminuir as desigualdades sociais (Sachs, 2008).

Ocorre que medir progresso no desenvolvimento unicamente pelo Produto Interno Bruto (PIB) pode ocasionar uma falsa sensação de avanço, eis que não se pode considerar como crescimento um índice de Produto Interno Bruto (PIB) elevado se há ao mesmo tempo um número elevadíssimo de

pessoas em situação de pobreza extrema, desigualdade salarial entre homens e mulheres, vulnerabilidade social das mais diversas ordens².

Ressalta-se que o próprio Estado exige do particular uma série de condutas tipicamente corretas sob o aspecto ambiental, aplicando multas em decorrência de infrações ambientais, promove ações penais para apuração de crimes ambientais, pactua termos de ajustes de conduta obrigando as empresas e/ou os particulares se adequarem às normativas ambientais. E internamente, na Administração Pública, como estão as ações e aplicação dos conceitos de desenvolvimento sustentável? (Loyola, 2008)

Existiria um contrassenso a partir do momento que o Estado fiscaliza e impõe ao particular a execução de ações sustentáveis, mas no âmbito de suas organizações não desempenha nenhuma prática sustentável.

Para que seja possível ter uma resposta a esse questionamento, a relação Estado-Administração e cidadão precisa ser reconfigurada, uma vez que aquele deve deixar de se preocupar apenas com o alcance da eficiência ou interesses dos particulares, mas iniciar uma preocupação em alcançar a governança digital, probidade, foco em promover uma gestão pública transparente e fomentar a redução de assimetrias (Freitas, 2019).

Dessa forma, alcançar o fim da burocracia que impede a inovação é essencial para o atingir um modelo de sustentabilidade na Administração Pública. O poder e a responsabilidade do Estado-Administração se elevam ao patamar de monitorar cuidadosamente a promoção do bem-estar de gerações em tempo real, dependendo de seus parâmetros (Freitas, 2014).

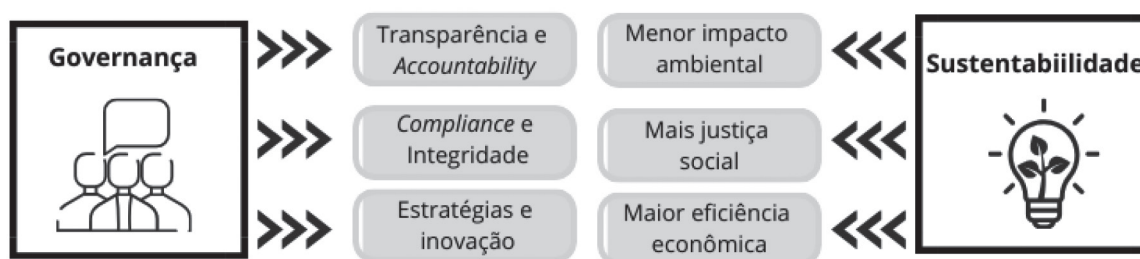
O princípio da sustentabilidade impulsiona as relações administrativas para um Direito Administrativo de planejamento que não se deixa enredar pela fragilidade das questões políticas. A finalidade deve ser a de atingir os objetivos intergeracionais do sistema constitucional, e para isso o Estado Sustentável deve agir dentro dos limites de suas funções e entender que as regras administrativas só são bem aplicadas quando vistas como desdobramentos de objetivos intertemporais para os meios, jamais o contrário (Freitas, 2014).

Analisando tanto os princípios como diretrizes da governança à luz da sustentabilidade administrativa, é possível notar grande convergência de valores que podem ser representados conforme a imagem abaixo:

2 “O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>



Figura 1: Elo entre governança e sustentabilidade



Fonte: elaboração própria com base na proposto em Governança e sustentabilidade

Dessa forma, entende-se que a governança pública sustentável combina princípios éticos, pensamentos sistêmicos, planejamento e avaliação de riscos e usa ferramentas implementadas na base da atuação interdisciplinar e integradora

Quando se pensa em sustentabilidade conectada com a Administração Pública à luz da governança pública, o debate segue duas direções principais. Primeiro, sobre a inclusão da sustentabilidade nos processos de tomada de decisão dentro da definição de políticas públicas e no planejamento holístico na sociedade. E segundo, estabelecendo e garantindo a sustentabilidade no funcionamento do aparato governamental que está apoiando os processos tanto de forma administrativa quanto com conhecimento profissional (Zurga, 2016).

Nesse contexto, os desafios contemporâneos exigem não apenas novas abordagens e soluções na prestação de serviços públicos, mas também um funcionamento altamente produtivo e orientado para resultados. Os elementos básicos da Administração Pública sustentável podem ser definidos como inovação, melhoria contínua no nível organizacional e mudanças estruturais no nível do sistema (Zurga, 2016).

Por isso, a sustentabilidade administrativa na Administração Pública é refletir sobre um novo paradigma ao atuar do direito administrativo, respeitando o direito fundamental à boa administração pública, sindicabilidade da qualidade das decisões critérios sociais, e estimulando o bem-estar intra e intergeracional (Freitas, 2019).

Essa nova visão do direito administrativo assume, assim, a responsabilidade de integrar as relações internas e externas ao Estado-Administração ao nível constitucional, aumentando a contribuição dos estímulos que agregam benefícios claros. O que se espera, em primeiro lugar, é o controle horizontal, compartilhado e empírico da qualidade decisória (desde o estágio inicial), em termos organizacionais e normativos das grandes escolhas, em conformidade com objetivos que ultrapassam mandatos (Freitas, 2019).

A sustentabilidade, nessa seara administrativa deve ser entendida como a capacidade de uma organização gerir seus recursos de forma eficiente, eficaz e ética, garantindo a continuidade de suas operações no longo prazo sem comprometer os recursos naturais, sociais ou econômicos para as gerações futuras. Isso implica em adotar práticas de gestão que promovam o equilíbrio entre os aspectos ambientais, sociais e econômicos, buscando maximizar os benefícios para a organização e para a sociedade como um todo, ao mesmo tempo em que minimiza os impactos negativos.

Além disso, essa perspectiva de sustentabilidade centrada internamente na Administração Pública, levando em conta as rotinas e fluxos organizacionais, contratações, gestão de resíduos e outras atividades, representa um imperativo ético-humanitário de uma racionalidade compreensiva. No entanto, nem sempre essa abordagem é observada nos órgãos públicos brasileiros (Cader, 2022).

É essencial que seja alterada a política pública e condução da gestão pública, pois a concepção das ideias sobre a possibilidade de uma gestão pública mais «limpa» traz um olhar sobre como o estado promove políticas ambientais que não prejudicam a população e que visam a cooperação de todas as esferas públicas para melhorar a qualidade de vida das pessoas envolvidas direta e indiretamente (Leal, 2021).

Essa mudança de relações burocráticas para práticas administrativas sustentáveis, especialmente para alcançar metas importantes do Estado Constitucional estão sendo adiadas há muito tempo, como a equidade entre gerações, segurança e qualidade de vida. Em outras palavras, busca-se uma gestão pública que seja influenciada pelo direito fundamental à boa administração pública e pelo princípio da sustentabilidade (tanto na teoria quanto na prática), visando torná-la eficiente e eficaz na promoção do bem-estar em múltiplos aspectos (Freitas, 2014).

O que se espera da sustentabilidade é assegurar uma proteção do direito a uma Administração Pública eficiente e eficaz, que cumpra de maneira adequada as suas obrigações, demonstrando transparência, motivação, moralidade, sustentabilidade, imparcialidade e respeito aos princípios éticos, à participação da sociedade e total responsabilidade por suas ações e omissões (Freitas, 2014).

A Administração Pública ao fazer escolhas insustentáveis, dentro do seu agir, provoca danos sistêmicos ao bem-estar da sociedade e viola os direitos das gerações futuras. Assim, “a nova Administração Pública cidadã tem de ser, necessariamente, sustentável” (Freitas, 2014).

O bem-estar social a ser tutelado pelo Estado está ligado à realização dos direitos sociais, como saúde, educação e segurança, além de garantir os direitos dos trabalhadores, como a proibição do trabalho infantil, a definição de salário-mínimo, regulamentações sobre jornada de trabalho e medidas para proteger a segurança e saúde no local de trabalho, apenas para citar alguns exemplos (Brasil, 2021).

O estudo realizado por Deniz Leunberger concluiu que o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade estão se tornando conceitos cada vez mais populares na Administração Pública, e que a sustentabilidade pode fazer uma grande diferença quando se trata de planejamento a longo prazo, equidade intergeracional, redução de riscos e conservação de recursos. O desenvolvimento sustentável envolve eficiência, equidade na distribuição, a melhoria do bem-estar social, a participação dos cidadãos e a justiça social, ou seja, conceitos que também estão presentes nos princípios da Administração Pública (Leunberger, 2006).

A pesquisadora também esclarece outro conceito valioso, derivado do desenvolvimento sustentável, é que denomina de: “*Broad-based sustainable development*”, ou seja, desenvolvimento sustentável abrangente. Ele se fundamenta diretamente nos princípios da administração pública. Esse tipo de desenvolvimento sustentável, segundo a autora, abrangente demanda uma economia saudável e em expansão, passando por uma transformação estrutural que conduza a um nível de vida mais elevado. É uma economia na qual os benefícios são compartilhados de forma equitativa, juntamente com a proteção dos direitos humanos, da sociedade civil e da participação democrática, além da preocupação com



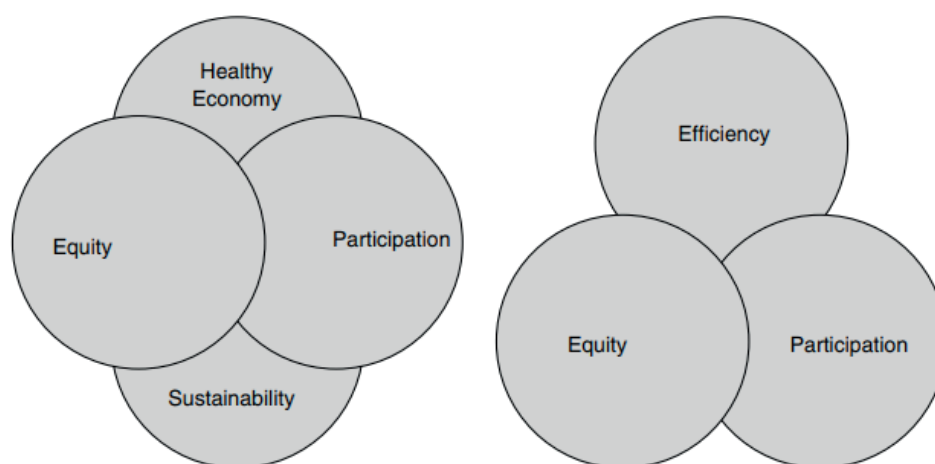
a sustentabilidade ambiental, garantindo que o meio ambiente não seja degradado e que as gerações futuras desfrutem de um padrão de vida igual ou superior (Leuenbeger, 2006).

Entre esses aspectos, apenas o da sustentabilidade ainda não é considerado um princípio da administração pública. O desenvolvimento sustentável abrangente possibilita a participação dos cidadãos na gestão dos riscos, permitindo aos governos aprimorarem seu desempenho ao incorporar o conhecimento disponível dos cidadãos consumidores em suas tomadas de decisão (Leuenbeger, 2006).

Observa-se, assim, que o desenvolvimento sustentável envolve conceitos similares ao da nova governança pública e dos próprios princípios da Administração Pública³.

Nesse sentido, a imagem abaixo extraída do estudo feito por Deniz Leunberger demonstra um comparativo de preceitos da sustentabilidade com os princípios da Administração Pública, vejamos:

Figura 2: Comparativo entre a sustentabilidade e os princípios da Administração Pública



Fonte: Retirado do artigo Sustainable development in public administration: a match with practice?

O que resta evidente ao analisar essa imagem é que a ideia de sustentabilidade muito se assemelha aos princípios da Administração Pública, isso porque ambos estão direcionados para o mesmo caminho. Caminho da eficiência, caminho de atingir aos direitos fundamentais dos cidadãos, caminho da participação cidadã, caminho de promover políticas públicas para uma vida digna, caminho rumo a uma boa administração pública.

Conjugando o princípio constitucional da sustentabilidade⁴, com os princípios da Administração Pública, entende-se que o princípio da legalidade deve ser refinado pela consideração dos impactos da

3 A Constituição Federal estabelece, no artigo 37, caput, os seguintes princípios norteadores da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

4 Vide José Joaquim Gomes Canotilho em *O princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional*: “O princípio da sustentabilidade aponta para a necessidade de novos esquemas de direção propiciadores de um verdadeiro Estado de direito ambiental. Isto implica que, ao lado dos tradicionais esquemas de ordem, permissão e proibição vasados em actos de poder público, se assista ao recurso a diversas formas de “estímulo” destinadas a promover programas de sustentabilidade (exemplo: política fiscal de incentivo a tecnologia limpa, estímulo para a efectivação de políticas de energia à base de recursos renováveis). Nestes “estímulos” ou “incentivos” que, muitas vezes, se traduzem em preferências ou internalizações de efeitos externos, devem observar-se as exigências normativas do Estado de direito ambiental quanto às competências (legislador e executivo) e aos princípios (proibição do excesso, igualdade). Nesse sentido, a transformação do direito e da governação segundo o princípio da sustentabilidade não significa a preterição da observância de outros princípios estruturantes como o princípio do Estado de direito e o princípio democrático”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. *Polytechnical Studies Review*, Vol VIII, nº 13, 007-018, 2010.

norma ao longo do tempo, evitando-se, assim, a irracionalidade em nome do autoritarismo jurídico das regras. Surge como uma determinação ajustada, no lugar de uma simples aplicação mecânica de regras legais. Não se pode admitir que a doutrinação, a crença e até mesmo a fé na supremacia das regras neguem a clara constitucionalização dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (Freitas, 2014).

A combinação do princípio da impessoalidade com o princípio da sustentabilidade orienta o Estado-Administração a não se submeter a automatismos preconcebidos, mas sim a agir em prol da imparcialidade e igualdade, sem favorecer injustificadamente, evitando assim reforçar falhas de mercado. Portanto, a governança sustentável deve se desvincular de tendências partidárias, visando eliminar qualquer forma de discriminação e, ao mesmo tempo, reduzir ou eliminar as desigualdades tanto dentro de uma geração quanto entre gerações. Dessa forma, a Administração Pública não apenas é obrigada a impedir a discriminação negativa, mas também a promover ações afirmativas (Freitas, 2019).

O princípio da moralidade proíbe comportamentos que violem o senso moral geralmente aceito pela sociedade, a ponto de não tolerar concessões ou tentativas de minimização das infrações. A moralidade, portanto, não permite a generalização de padrões de comportamento que possam comprometer os laços solidários entre as gerações. Nesse sentido, a moralidade se expande para além do foco estritamente humano, exigindo uma abertura epistemológica e uma intenção cooperativa deliberada (Freitas, 2014).

O princípio da publicidade garante o direito essencial à informação precisa e promove a análise digital das políticas públicas, garantindo que a proteção da privacidade não impeça o acesso aos dados abertos necessários para proteger os direitos fundamentais das gerações atuais e futuras. Isso permite que os custos, tanto diretos quanto indiretos, que geralmente são ocultos e prejudiciais, sejam submetidos à fiscalização e controle social (Freitas, 2014).

Já o princípio da eficiência, proíbe o uso de métodos inadequados e imperativos para alcançar o mais com menos, enquanto a eficácia implica em resultados que estejam em conformidade com os objetivos fundamentais. Ambos estão intimamente ligados à meta de desenvolvimento sustentável, especialmente considerando que a eficiência depende da eficácia. Essa conexão evita o crescimento econômico baseado no consumo irresponsável de bens (Freitas, 2014).

E por fim, o princípio da responsabilidade da Administração Pública e dos provedores de serviços públicos ajuda para a criação de um Estado Sustentável, que intervém, direta e indiretamente, para garantir o direito à boa Administração Pública inter e intragerações .

A integração de políticas, processos e práticas para promover a sustentabilidade administrativa implica em otimizar o uso de recursos, reduzir o desperdício e promover a transparência, boa governança e a, acima de tudo, responsabilidade. Isso também envolve considerar os impactos das decisões organizacionais no meio ambiente, na comunidade e na economia local e global. Medidas como eficiência energética, gestão de resíduos, promoção da diversidade e inclusão, bem como investimento em tecnologias limpas e sustentáveis, fazem dessa cadeia.

Além disso, a sustentabilidade administrativa também requer uma abordagem holística, considerando não apenas os aspectos operacionais e financeiros da Administração Pública, mas também seus impactos sociais e ambientais ao longo do tempo. Isso significa avaliar e gerenciar os riscos e oportunidades



associados à sustentabilidade em todas as áreas de atividade da entidade pública, desde a prestação de serviços, fornecimento de produtos, passando pela relação com os fornecedores nas compras públicas e a prestação de contas à sociedade.

Por fim, refletir sobre uma Administração Pública sustentável sob o enfoque administrativo é prezar para um bom funcionamento das instituições, por uma Administração proba e efetiva e cunhada com base nos preceitos do direito fundamental a uma boa Administração Pública (Freitas, 2019).

CONCLUSÃO

O resultado esperado deste estudo é demonstrar como a integração eficaz entre governança e sustentabilidade pode melhorar a eficiência na gestão pública. Espera-se evidenciar que políticas públicas responsáveis, que conciliem desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental, contribuem para a criação de um modelo de governança mais sustentável, equitativo e capaz de atender às necessidades presentes e futuras da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. Brasília: AGU, 2020. Acesso em 16 de março de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>

CADER, Renato. VILLAC, Tereza. **Governança e sustentabilidade**. Fórum, Belo Horizonte, 2022.

FREITAS, Juarez. **Direito Administrativo e o Estado Sustentável**. Revista Direito à Sustentabilidade. Unioeste v-1, n. 1, 2014

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 4 ed. Fórum. Belo Horizonte, 2019.

LEAL, Maikanne. et al. **Práticas desenvolvidas pelas Secretarias Municipais em Picos-Piauí-Brasil que condizem com a agenda ambiental da administração pública (A3P)**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.5. 2021, p.46978-47005.

LEUENBEGGER, Deniz. **Sustainable development in public administration: A match with practice?** Public Works Management & Policy, Vol. 10, n° 3, January 2006.

LOYOLA, M. M. A. **Responsabilidade socioambiental da administração pública**. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás, Goiânia, 15, n. 1.809-5.917, p. 7-12, abr./jun. 2008

MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito Administrativo e sustentabilidade: o novo controle judicial da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PNUD - **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. IDH. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso em: 18/08/2024

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: Includente, sustentável, sustentado** – Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

THOMPSON, C. G.; BARTON, M. A. **Ecocentric and anthropocentric attitudes toward the environment.** Journal of Environmental Psychology, Thousand Oaks, CA, v. 14, n. 2, p. 149-157, June 1994.

WEISS, Edith Brown. **In Fairness To Future Generations and Sustainable Development.** American University International Law Review 8, no. 1 (1992).

ZURGA. Gordana. **Search of sustainable public administration:** What should, could, or must be done. Romanian Journal of Political Science. 2016

