

# Sustentabilidade e a gestão pública municipal

**José Paulo Nardone**

Diretor da Unidade Regional de Bauru do TCESP; Professor Universitário; Mestre em Direito do Estado; Pós-graduado em Administração Empresarial; Direito Civil e em Direito Processual Civil; Graduado em Administração de Empresas e em Direito; jnardone@tce.sp.gov.br.

## RESUMO

Este trabalho pretende traçar uma rápida apresentação sobre a necessidade de transição de um modelo tradicional de gestão pública para um novo arquétipo que abarque o conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Pretende-se demonstrar que a efetiva implantação dos ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável passe a ser esta uma tendência irreversível, comungada também pelo mercado e pelo terceiro setor, haja vista os inúmeros benefícios proporcionados pelo novo modelo.

A necessidade de adaptação dos procedimentos passa pela utilização de ferramentas de gestão e alargamento do contexto de atuação, lançando mão, por exemplo, das compras sustentáveis e de um planejamento estratégico que incorpore os objetivos do desenvolvimento sustentável, tornando o ente estatal uma referência de avanço para a sociedade na busca pelo atingimento dos objetivos previstos na Agenda 2030.

Descrevemos casos de sucesso na implantação de tal temática de forma concreta em cidades brasileiras e concluímos exortando todos os atores envolvidos na nova forma de ação a se apresentarem como protagonistas da empreitada, atuando e convencendo outros setores a também embarcar

nessa travessia, de um modelo que alcança pouca distância de resultados, para outro que opera alargando horizontes, olhando para o futuro, atuando no presente e planejando a longo prazo.

palavras-chave: Agenda 2030. Gestão Pública Municipal. ODS. Planejamento de Políticas Públicas. Atuação do Controle Externo. Compras Públicas Sustentáveis.

## INTRODUÇÃO

A indispensável lide não só dos órgãos de planejamento, gestão ou mesmo de controle externo relacionados ao aparelho estatal, mas de todo o arcabouço do tecido social, envolvido no desafio de encontrar relações que definitivamente vinculem os conceitos de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável aos objetivos, à cultura, às práticas, enfim ao âmago Administração Pública, é um dos objetivos a serem perseguidos neste singelo trabalho, ou seja, incitar atores que possam de alguma forma contribuir para a inclusão efetiva dos ODS transversalmente aos projetos e ações que componham o planejamento e a execução de políticas públicas objetivando alcançar as metas traçadas pela Agenda 2030, especialmente na esfera municipal.

Para tanto, não se pode deixar de considerar que a sustentabilidade faz parte de um movimento social histórico, relacionado a um projeto de mudança e articulado por setores sociais das mais diferentes frentes, envolvendo os mais variados movimentos sociais, a área acadêmica, agências estatais, entidades sociais sem fins lucrativos, entre outros, todos com a idêntica orientação de se buscar desenvolver uma sociedade menos desigual e mais sustentável.

Estabelecida tal condição, mostra-se necessário que atores e instituições passem a sinalizar a necessidade de adoção de uma nova forma de se conduzir, isto é, a sociedade deve se conscientizar da imperativa necessidade de se preservar o futuro a partir de bases sustentáveis, ou, noutras palavras, a construção de um presente melhor não pode se assentar em ações que inviabilizem o futuro das próximas gerações.

### **SUSTENTABILIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A definição de sustentabilidade, a despeito de empírica significação que a relaciona restritamente a aspectos ambientais e ecológicos, na verdade é muito mais ampla, alcançando múltiplas perspectivas, com dimensões que abarcam outros espectros, incorporando sítios políticos, sociais e culturais, além do ambiente físico e biológico.

Em relação ao desenvolvimento sustentável, este envolve a necessária harmonização entre interesses econômicos, além da preservação e racionalização dos recursos ambientais e da busca de qualidade de vida por meio de uma justiça social estabelecida a partir da oferta de serviços públicos de qualidade para todos.

Neste sentido, segundo Scandar Neto (2004), o substantivo “desenvolvimento”, quando ganha definitivamente a companhia do adjetivo “sustentável”, carrega consigo outra noção, de tão ou mais difícil delimitação conceitual, a sustentabilidade.

Portanto, aquilo que sempre se buscou ou deveria se buscar como objetivo precípuo de uma sociedade e dos seus gestores, qual seja, o processo de elevação dos níveis de qualidade de vida de uma comunidade, a partir da adoção do conceito de desenvolvimento sustentável deverá se aliar e se amoldar ao respeito

pelos limites e capacidade de suportar demandas dos ecossistemas que a compõem.

Esta é uma clara questão de escolha social: do indivíduo, da comunidade e dos seus governantes e já que se trata de um processo de escolha, seus resultados estão intimamente ligados à ampla participação e comprometimento de todos os atores (LOPES, 2016).

A participação popular deve se iniciar a partir da fase de planejamento, englobando as discussões envolvendo desde o processo legislativo de avaliação das peças legais que compõem o planejamento público (PPA, LDO e LOA)<sup>1</sup>, garantindo uma gestão democrática e transparente que permita e estimule a participação popular, produzindo um diagnóstico muito mais consistente em relação às necessidades sociais, dificuldades de execução e perspectivas de realização.

Segundo Rogers (2008):

O poder público municipal e uma cidadania participativa **equilibram a falta de eficiência dos governos federais de lidar com a diversidade e a especificidade dos problemas urbanos. Uma maior autonomia municipal e maior participação do cidadão criarão políticas públicas para resolver problemas precisos de ambientes específicos. O próprio governo municipal está em melhor situação para decidir sobre as necessidades de seus programas de transportes, bem-estar social, educação e energia. Se a cidade estiver comprometida com a questão da sustentabilidade, então os próprios cidadãos são trazidos para um movimento de efetiva colaboração contra a crise ambiental global. A rede de cidades cria uma rede global de cidadãos interdependentes (ROGERS, 2008, p.172) GN.**

Nesse sentido, tanto os profissionais responsáveis pelo planejamento das ações e políticas públicas, os legisladores que participarão na sua avaliação e aprovação; o setor privado; os demais agentes públicos, os órgãos de controle externo e a própria

**1.** A adoção do instrumento de planejamento e gestão denominado “Plano de Metas” permite e auxilia o poder público a definir prioridades e ações estratégicas, além de promover a participação popular e permitir o aperfeiçoamento da administração, sua modernização com ganhos de eficiência na qualidade dos serviços prestados à comunidade.

sociedade civil organizada, deverão atuar em sintonia e sincronia, de forma a possibilitar a evolução nas ações da gestão pública, inserindo definitivamente conceitos e ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável no bojo de sua atuação.

No **setor privado**, na sua gestão corporativa, tem sido recorrente a aplicação de princípios, ferramentas e ações voltadas à sustentabilidade, buscando sobretudo a preservação e otimização do valor da organização, facilitando seu acesso a recursos, melhorando sua imagem institucional, afinal, atualmente a sociedade tem valorizado empresas e instituições que atuam para além da simples e única busca por resultados econômicos, mas que, ao contrário, adotam medidas sustentáveis e socialmente responsáveis.

Segundo se vê do Guia de Sustentabilidade para as Empresas<sup>2</sup>, a adoção de tais ações neste segmento, com a incorporação da sustentabilidade como estratégia das organizações, acaba por contribuir para o desenvolvimento tanto pessoal quanto profissional dos atores envolvidos, além do maior reconhecimento pela comunidade da atuação da empresa.

Também as instituições do **terceiro setor** estão envolvidas com a nova perspectiva do conceito de sustentabilidade, afinal da mesma forma estão percebendo que a sustentabilidade se trata de um poderoso aliado na busca pela eficiência operacional, na medida em que elimina desperdícios de recursos (no caso do 3º setor, sempre reduzidos); facilita a colaboração no estabelecimento de parcerias estratégicas e ainda permite a obtenção de legitimidade em sua atuação, a partir do reconhecimento da sua importância por diferentes setores sociais envolvidos em sua área de atuação.

Quanto à **Administração Pública**, especificamente tratando da ação dos agentes do estado, a sua atuação estampada nas práticas da Governança Pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das diversas políticas públicas colocadas em prática para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas, conforme descrito no Referencial de Governança – TCU.

A adoção e o alinhamento de estratégias de sustentabilidade devidamente articuladas com a definição, execução e monitoramento das políticas públicas, transformando princípios em ações definidas, proporcionam além do desenvolvimento pessoal dos agentes envolvidos, uma visão mais real e integral dos objetivos a serem alcançados, dos resultados esperados e dos “preços” envolvidos, especificamente em relação aos seus desdobramentos nas dimensões administrativas, sociais, ambientais e econômicas.

A definitiva incorporação dos ODS às políticas públicas dos municípios implica naquilo que se usa denominar o “pensar globalmente, agir localmente”.

O significado da inserção dos novos paradigmas à governança pública resulta na tomada de decisões considerando todas as implicações do presente para com o futuro, seja na área tributária ou administrativa, seja na área da saúde ou da educação, superando questões político-partidárias ou de duração de um mandato, sendo estes relevantes, mas não mais tão determinantes para uma gestão pública pautada pela eficácia e cujo objetivo seja garantir a oferta de um serviço público de excelência.

Uma medida que bem representa a adesão a estes novos conceitos no intento de atingir as metas da Agenda 2030 são as denominadas **Compras Públicas Sustentáveis**.

No Brasil, estima-se que as compras governamentais movimentem algo entre 10 e 15% do PIB nacional, o que gera significativos impactos na economia.

Há alguns anos o governo federal implementou o portal eletrônico de contratações públicas sustentáveis, o Comprasnet, o qual mantém o CATMAT – Catálogo de Materiais que possui mais de 700 itens feitos com materiais considerados sustentáveis, entre os quais, papéis, equipamentos de informática, materiais de limpeza, aparelhos de ar condicionado e materiais de escritório. Dessa forma, o gestor poderá optar por adquirir os materiais previamente cadastrados, quando definir critérios de compras sustentáveis para esses itens em seus editais.

2. Uma publicação do Instituto Brasileiro de Governança Cooperativa

Aí está o ente estatal dando exemplo da incorporação de práticas sustentáveis, promovendo economia tanto dos recursos naturais, quanto institucionais, estimulando uma revisão dos padrões de consumo da administração pública, que deve ser ampliado especialmente para o nível municipal, aquele que se apresenta mais próximo das pessoas.

Compras Públicas Sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Buscam evitar compras desnecessárias e identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas (LOPES, 1992).

Portanto, não se busca apenas priorizar produtos devido ao seu aspecto ambiental, mas considerar também este aspecto aliado e alinhado aos demais critérios de especificações técnicas e preço.

Adotando tais condutas, fundamentadas em inúmeros dispositivos legais<sup>3</sup>, o Estado, especialmente representado pelos municípios, estará incentivando o mercado nacional a se adaptar à nova realidade da sustentabilidade, permitindo às instituições públicas assumir a liderança pelo exemplo.

E tratando disso, não faltam bons exemplos da incorporação de uma adoção qualificada dos ODS nos municípios que estabeleceram ao menos alguns segmentos a serem priorizados (governança, justiça social, educação, cultura, mobilidade, saúde, etc.) e atacaram tais temas com resultados bastante significativos, como é o caso do trabalho de despoluição do rio Sorocaba, na cidade homônima do estado de São Paulo, com o tratamento de 96% do esgoto ali despejado, proporcionando o fim da degradação ambiental, redução de doenças transmissíveis, múltiplo uso do rio, com mais investimentos, especialmente voltados ao turismo, redução de enchentes e melhoria na qualidade de vida dos munícipes.

Outra situação envolvendo a democratização e abertura de participação popular pode ser

descrita pela ampliação do número e da atuação dos conselhos municipais de acompanhamento e fiscalização em diversas frentes, na cidade de São Carlos/SP. Ali, para cada secretaria houve a criação de conselhos que passaram a atuar concomitantemente, estimulando ainda a criação e instalação de ouvidorias setoriais e incentivando a adoção do orçamento participativo com audiências regionais.

O projeto “Território da Paz”, implementado em Canoas/RS, onde por meio de ações de inclusão social, inteligência e tecnologia na integração do policiamento comunitário, conseguiu significativa redução da criminalidade, especialmente representada no número de homicídios, porte de armas de fogo, etc.

A adoção do Portal da Transparência em Maringá/PR, o qual além de implantar o caráter informativo sobre as contas, propiciou facilitação na prestação de serviços e processos burocráticos via internet, bem como permitiu que a própria administração municipal passasse a utilizá-lo, gerenciando estoques e fluxos de materiais e serviços.

Paragominas no Pará, até então considerada sinônimo de desmatamento, implantou o projeto “Municípios Verdes” e ampliou expressivamente a sua área de cobertura por floresta nativa como área protegida.

Já Londrina/PR chama a atenção com o projeto “Calçadas para Todos”, voltado à construção e manutenção e calçadas, melhorando as condições de circulação e segurança dos pedestres.

Estes<sup>4</sup> são, entre outros, exemplos da exequibilidade da adoção de práticas sustentáveis por parte de municípios e demonstram tratar-se de um caminho sem volta no esforço pela consecução das metas estabelecidas na Agenda 2030.

Se em termos econômicos a sustentabilidade poderia ser representada pela expressão “viver da renda” proporcionada pela natureza e não do seu “capital” natural, numa dimensão mais alargada, a busca pela “prosperidade social” deve valorizar também outros capitais, além do econômico.

3. O que não falta são dispositivos legais a balizar tais procedimentos, a começar da própria CF, no seu art. 170, além das lei 6938/81 (Política Nac. Meio Ambiente), lei 7347/85 (ACP por danos ambientais), lei 8666/93, lei 9605/98 (lei crimes ambientais), lei 10295/01 (Política Nac. Uso Racional Energia), Instrução Normativa 01/10 SLTI/MP (dispõe sobre critérios sustentabilidade na aquisição bens, contratação serviços obras na Adm. Públ. Federal, lei 12305/10 (Política Nac. Resíduos Sólidos), entre outras.

4. Exemplos relacionados na publicação do Programa Cidades Sustentáveis, Metas de sustentabilidade para os municípios brasileiros – indicadores de referência

Descuidar-se da adoção de procedimentos sustentáveis, exaurir o “capital” ao invés dos seus “rendimentos” seria tal qual sacrificar as “galinhas poedeiras”, retirando do futuro a possibilidade de subsistir com segurança. Em respeito às futuras gerações, essa hipótese não pode e não deve ser colocada como uma possibilidade de ação.

O caminho a ser seguido é aquele do equilíbrio na busca de soluções, de avanços em prol da sociedade, de um lado superando a premissa de que os aspectos econômicos devem se sobrepor aos demais e de outro, afastar a imediatidade de resultados antes e acima de tudo.

A proposta é engendrar novas soluções, evoluindo para conquistas muito mais amplas e consistentes, voltadas à construção de uma sociedade mais solidária, comprometida com o bem-estar comum, com a inclusão social e com oferta de serviços públicos de qualidade a todos que a ele recorrerem, respeitando os limites de recursos existentes.

Qual o motivo do destaque à atuação das cidades?

O fato é que o estado brasileiro é composto em sua grande maioria por pequenos municípios. São nesses núcleos sócio-políticos que o atendimento às necessidades das comunidades se oferece a partir da estrutura municipal e, quanto menor o município, mais significativo e relevante o peso da presença estatal.

No entanto, a atuação dos órgãos de controle externo da administração pública, notadamente os Tribunais de Contas, infelizmente indica que a estrutura e qualificação do corpo técnico das administrações municipais nem sempre são suficientes o bastante para a incorporação de conceitos em ações pautadas na eficiência de procedimentos ou mesmo na eficácia dos seus resultados, quanto mais na recente adoção de medidas envolvendo a implementação dos ODS.

A partir de tais constatações conclui-se pela importância de se incrementar a informação e a formação desses atores, quer por impulso interno da própria administração, quer a partir da cobrança dos órgãos de controle externo, os quais apresentam significativa importância no direcionamento das ações dos gestores municipais, seja diante de suas orientações pedagógicas; seja por meio de apontamentos da fiscalização ou das cobranças presentes nas decisões proferidas.

Aliás, expressivo exemplo concreto da institucionalização da relevante atuação pedagógica junto aos Tribunais de Contas vem do TCESP, o qual recentemente criou o **Observatório do Futuro**, iniciativa destinada especificamente a adotar medidas de esclarecimento, orientação, capacitação e incentivo à adoção de medidas que conduzam os municípios paulistas à efetiva implementação dos ODS dentro da perspectiva temporal da Agenda 2030.

## CONCLUSÃO

Nesse diapasão, cresce a importância e a responsabilidade da administração pública municipal como propulsora do desenvolvimento local.

Para tanto, imaginemos que cada prefeitura municipal adote práticas estabelecidas nos ODS em suas ações, o impacto que tais medidas implicariam nas comunidades como um todo seria muito expressivo, produzindo extraordinário efeito sobre as demais instituições da sociedade organizada, organizações privadas e na cultura de toda a população, funcionando como indutora de uma nova concepção de desenvolvimento, muito mais eficiente e saudável, provedor do presente e garantidor do futuro.

Olhar para 2030, ajustando ações no presente representa um avanço na qualidade da gestão pública, significando importante evolução e significativa transformação na obtenção de melhores resultados a custos (econômicos, sociais, ambientais, relacionais, entre outros), muito mais reduzidos.

Esta será uma importante contribuição a ser proporcionada às futuras gerações, garantindo um desenvolvimento sustentável no presente, que contribua para a elevação das condições de vida das comunidades de forma perene e sem o comprometimento dos meios necessários a tais conquistas.

A necessária sinergia entre todos os órgãos e agentes envolvidos é mais um desafio que se impõe, a todos e a cada um dos atores deste processo, gestores, executores, controladores e a própria coletividade envolvida, cada um na sua seara de atribuições e responsabilidades. Sinergia representa eficiência de ações conjuntas, passo

primordial para a obtenção de resolutividade na obtenção de resultados.

Caso cada um dos atores assuma o protagonismo na atuação, formação, esclarecimento e convencimento nas famílias, escolas, enfim, da sociedade civil organizada, será automática a exigência de respostas do poder público a tais demandas, que deverá passar a atuar observando e respeitando a finitude de recursos, ampliando seus horizontes e perspectivas de atuação.

Essa evolução é perfeitamente factível, tal qual os casos aqui apresentados e delineados a partir do Programa Cidades Sustentáveis, demonstrando que é possível darmos um passo além e a cada etapa vencida, evoluirmos na velocidade da marcha desta caminhada rumo a dias melhores, obtendo desempenhos e resultados mais promissores, em direção a um 2030 mais justo e equilibrado.

#### BIBLIOGRAFIA

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudança da agenda 21**. 9 Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.158 p.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

GPS – GUIA GESTÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL. **Programa Cidades Sustentáveis**. São Paulo, 2013. Disponível em: . Acesso em: 14 nov.2018.

HOLLING,C. S. **Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems**. Ecosystems, n.4, p.390 – 405, 2001.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa **A Prática da Sustentabilidade: Desafios vividos por agentes da Governança Corporativa** / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa; coordenação: Cibele de Macedo Salviatto e Carlos Eduardo Lessa Brandão. São Paulo, SP: IBGC, 2009 (Série Experiências em Governança Corporativa 1).

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa Guia de Sustentabilidade para as Empresas / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa; Coordenação: Carlos Eduardo Lessa Brandão e Homero Luís Santos. São Paulo, SP: IBGC, 2007 (Série Cadernos de Governança Corporativa, 4).

LOPES, Anaísa Filmiano Andrade, 1992- **O programa cidade sustentável, seus indicadores e metas: instrumentos metodológicos para a avaliação da sustentabilidade no município de Prata/MG** / Anaísa Filmiano Andrade Lopes. - 2016.

MSMB – Metas de Sustentabilidade para Municípios Brasileiros. **Programa Cidades Sustentáveis**. São Paulo, 2012. Disponível em: . Acesso em: 14 nov. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030**. Disponível em: . Acesso em: 15 nov. 2018.

PCS - PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **O Programa**. São Paulo, 2012. Disponível em: . Acesso em: 04 nov. 2018.

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, Philip. **Cidades para um Pequeno Planeta**. Barcelona: GG, 2008.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SCANDAR NETO, W. J. **Indicadores de desenvolvimento sustentável no Brasil**. 4º Seminário Fluminense de Indicadores, 2004. Cadernos de Textos. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, 2004, 116 p.