



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Mestrado Profissional em Administração – MPA

Paulo Giordanni Dias Lima

Determinantes para a implementação de Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil:
o caso do Sistema Ministério do Meio Ambiente.

Brasília/DF

2018

Paulo Giordanni Dias Lima

Determinantes para a implementação de Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil:
o caso do Sistema Ministério do Meio Ambiente

Dissertação para o curso de Mestrado Profissional do
Programa de Pós-graduação em Administração da
Faculdade de Administração, Contabilidade e
Economia da Universidade de Brasília.

Orientador: Dr. João Mendes da Rocha Neto

Brasília/DF

2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Dd

Dias Lima, Paulo Giordanni

Determinantes para a implementação de Contratações
Públicas Sustentáveis no Brasil: o caso do Sistema
Ministério do Meio Ambiente / Paulo Giordanni Dias Lima;
orientador João Mendes da Rocha Neto. -- Brasília, 2018.

188 p.

1. Contratação Pública Sustentável. 2. Instrumentos de
políticas públicas. 3. Barreiras e Facilitadores. 4.
Percepção dos servidores. 5. Sistema Ministério do Meio
Ambiente. I. Mendes da Rocha Neto, João, orient. II. Título.

Paulo Giordanni Dias Lima

Determinantes para a implementação de Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil:
o caso do Sistema Ministério do Meio Ambiente.

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Administração da
Universidade de Brasília/Mestrado
Profissional como requisito básico para
conclusão do curso.

Brasília, 26 de fevereiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto
UnB/PPGA/MPA

Prof. Dr. Antônio Isidro da Silva Filho
UnB/PPGA/MPA

Prof. Dr. Sérgio Azevedo Fonseca
UFSCar/PPGGOSP

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela insistência em se fazer presente na vida.

A minha esposa, Marília, por viver comigo a vida, e pelas incontáveis noites cuidando de nossos filhos para que eu pudesse ir às aulas ou estudar na BCE, inclusive nos finais de semana.

A nossos filhos, Luca e Lina, por esperarem o fim do curso para estarmos mais juntos.

A meus pais, Paulo de Tarso e Maria do Carmo, por me permitirem a vida e, dentre outras coisas, pelas orações e carinhoso apoio, especialmente na reta final do curso.

A meus sogros, pais que ganhei, “D. Lena” e “S. Lula”, pela disposição de sempre e pelo conhecimento compartilhado.

A meus irmãos, irmãs, cunhados e cunhadas, pela intensa torcida para que tudo desse certo.

A nossa vizinha, Mércia, pelo apoio concreto e providencial quando precisei.

Aos familiares, amigos e colegas de mestrado e de trabalho, pelas respostas aos questionários, mensagens de incentivo, auxílio gráfico, empréstimo de material, etc.

Às autoridades do MMA, pelo apoio institucional que parece ultrapassar gestões.

A todos que me ajudaram de alguma forma nesses 2 anos de investimento acadêmico e profissional.

EPÍGRAFE

Não há espinhos sem rosas

Gen Sinco

RESUMO

O uso das contratações públicas pelo Estado brasileiro, além de permitir a inovação no setor público, cada vez mais se volta a finalidades de políticas públicas em prol do bem-estar social e do Desenvolvimento Sustentável, indo além da tradicional finalidade de suprir, pelo menor preço, a máquina administrativa. O objetivo do estudo consiste em analisar os fatores determinantes que influenciam o processo de implementação de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) nos órgãos responsáveis pela agenda ambiental no país. Para tanto, realizou-se pesquisa exploratória-descritiva, contando com etapas: bibliográfica, documental e aplicação de questionário. A partir da literatura sobre a contratação pública e sustentabilidade na administração pública; e dos entendimentos documentados pelo TCU e PNUMA, foi analisado o conteúdo dos dados, permitindo identificar diferentes naturezas de determinantes (barreiras e facilitadores), e relacioná-los aos principais achados no questionário a partir da percepção dos profissionais (triangulação). Apresentou-se um processo que viabiliza a inserção de critérios sustentáveis nas contratações públicas e ferramentas que permitem o respectivo controle processual, como as listas de verificação da AGU; e se identificou que os problemas mais percebidos pelos implementadores de CPS nos órgãos do sistema MMA estão relacionados, principalmente, ao fornecimento do mercado e à qualidade de recursos humanos; e que a maioria dos facilitadores apontados tem a ver com a missão do órgão ambiental e o crescente aparato jurídico e de gestão sobre CPS. O desenvolvimento do estudo contribui para a criação de núcleo de inovação e sustentabilidade no MMA, de atuação interna e com potencial de replicabilidade nos demais órgãos vinculados, com vistas a alavancar as ações de implementação de CPS no órgão.

Palavras-chave: contratação pública sustentável; instrumentos de políticas públicas; barreiras; facilitadores; Ministério do Meio Ambiente.

ABSTRACT

The use of public purchase by the Brazilian State, in addition to allowing innovation in the public sector, increasingly turns to public policy purposes in favor of social welfare and sustainable development, going beyond the traditional purpose of supplying the administrative machine at the lowest price. The objective of the study is to analyze the determinants that influence the process of implementation of Sustainable Public Procurement (SSP) in the organisms responsible for the environmental agenda in the country. For that, this work did an exploratory-descriptive research, counting on stages: bibliographical, documentary and application of questionnaire. From the literature about the public procurement and sustainability in public administration; and documents by TCU (the Brazilian Federal Court of Auditors) and by UNEP, the content of the data was analyzed, allowing different types of determinants (barriers and facilitators) to be identified and related to the main findings in the questionnaire based on the professionals' perception (triangulation). That study presented a process that makes possible the insertion of sustainable requirements in public procurement and tools to control it process, such as checklists; identified that the problems most perceived by SPP implementers in the public agencies of the MMA system are mainly related to the provision of the market and the quality of human resources; and also presented that most of the facilitators reported have to do with the agencies environmental missions and the growing laws and management tools about SPP in the country. The development of the study contributes to the creation of a innovation and sustainability task in the MMA, of internal performance and with potential of replicability in its agencies, to leverage its actions of implementation of SPP.

Keywords: *sustainable public procurement; government instruments; barriers; facilitators; Ministry of the Environment.*

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Lista de artigos por ano de publicação, periódicos	15
Quadro 2: Aspectos demográficos e metodológicos dos artigos estudados	16
Quadro 3: Barreiras institucionais	74
Quadro 4: Facilitadores institucionais	75
Quadro 5: Barreiras de conhecimento e informação	78
Quadro 6: Facilidades de conhecimento e informação	79
Quadro 7: Barreiras econômicas e financeiras	80
Quadro 8: Quadro dos objetivos x estratégia de pesquisa	92
Quadro 9: Legenda para o gráfico da figura 3.....	95
Quadro 10: Análise por “órgão”	104
Quadro 11: Análise por “cargo”	105
Quadro 12: Análise por “órgão”	109
Quadro 13: Análise por “cargo”	110
Quadro 14: Análise por “órgão”	115
Quadro 15: Análise por “cargo”	116
Quadro 16: Análise por “órgão”	120
Quadro 17: Análise por “cargo”	121
Quadro 18: Análise por “órgão”	127
Quadro 19: Análise por “cargo”	128
Quadro 20: Análise por “órgão”	132
Quadro 21: Análise por “cargo”	133
Quadro 22: Análise por “órgão”	137
Quadro 23: Análise por “cargo”	138
Quadro 24: Determinantes encontrados nas respostas (classificação) / Quantidade de respostas	141
Tabela 1: Lista de Variáveis Teóricas	18
Tabela 2: Teste do qui-quadrado: “nacionalidade do periódico” e “relaciona CPS à inovação”	19
Tabela 3: Teste do qui-quadrado: “método” e “percepção dos compradores públicos”	20
Tabela 4: Teste do qui-quadrado: “método” e “relaciona CPS a PP”	20

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráfico de evolução de publicações por ano	14
Figura 2: Evolução das CPS	47
Figura 3: Respondentes por atividade	94
Figura 4: Respondentes por cargo/responsabilidade	95
Figura 5: Análise dos dados sociográficos	96
Figura 6: Categorias de respostas à Pergunta 1	100
Figura 7: Teor das respostas à Pergunta 1	105
Figura 8: Categorias das respostas à Pergunta 2	106
Figura 9: Teor das respostas à Pergunta 2	111
Figura 10: Categorias de respostas à Pergunta 3	111
Figura 11: Teor das respostas à Pergunta 3	116
Figura 12: Categorias de respostas à Pergunta 4	117
Figura 13: Teor de respostas à Pergunta 4	121
Figura 14: Categorias de respostas à Pergunta 5	122
Figura 15: Teor de respostas à Pergunta 5	128
Figura 16: Categorias de respostas à Pergunta 6	128
Figura 17: Teor das respostas à Pergunta 6	132
Figura 18: Categorias de respostas à Pergunta 7	133
Figura 19: Teor das respostas à Pergunta 7	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P - Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública

AGU - Advocacia-Geral da União

ANA - Agência Nacional de Águas

APF – Administração Pública Federal

CATMAT- Cadastro de Materiais

CATSER – Catálogo de Serviços

CGU – Controladoria Geral da União

CISAP - Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPS - Compras Públicas Sustentáveis

CT – Contrato

ED – Edital

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

EPP – Empresas de Pequeno Porte

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IASA – Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IN – Instrução Normativa

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia Qualidade e Tecnologia

ISO - Organização Internacional de Normalização

JBRJ - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro

LT – Licitação

MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPEs - Micro e Pequenas Empresas

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NIS – Núcleo de Inovação e Sustentabilidade

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ON – Orientação Normativa

ONU - Organizações das Nações Unidas

PB – Projeto Básico

PIB - Produto Interno Bruto

PLS – Plano de Gestão de Logística Sustentável

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PP – Política Pública

PPP – Parceria Público Privada

RDC - Regime Diferenciado de Contratações

RH – Recursos Humanos

SEGES - Secretaria de Gestão

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SISG - Sistema de Serviços Gerais

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SPOA - Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

TR – Termo de Referência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
1.1 Problema de Pesquisa.....	5
1.2 Objetivos	7
1.3 Justificativa e relevância	7
1.4. Revisão da Literatura	9
1.4.1. Bibliometria sobre CPS.....	13
1.4.1.1. Análise dos Aspectos Demográficos e Metodológicos	14
1.4.1.2. Análise das Variáveis Teóricas	17
1.4.1.3. Análise dos Aspectos Conceituais.....	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 Contratações Públicas como instrumento de política pública	24
2.1.1 Contratação Pública.....	24
2.1.2 Política Pública.....	30
2.1.3. Instrumentos de Política Pública.....	32
2.1.3.1. Tipologias de instrumentos de política pública.....	33
2.2. O Estado do Bem-Estar Social	36
2.2.1. Desenvolvimento Sustentável	38
2.3. Sustentabilidade na Administração Pública	40
2.3.1. Contratações Públicas Sustentáveis (CPS).....	44
2.3.1.1. Legislação aplicável às CPS.....	48
2.3.1.2 Implementadores de Contratações Públicas Sustentáveis	50
2.4. Inovação e Contratações Públicas Sustentáveis	53
3. O SISTEMA MMA: AS INSTITUIÇÕES ESTUDADAS	58
3.1. Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)	62
3.2. Inserção de critérios sustentáveis nas contratações públicas federais.	65
4. FATORES DETERMINANTES À IMPLEMENTAÇÃO DAS CPS	71
4.1. Determinantes institucionais	71
4.2. Determinantes de conhecimento e informação	75
4.3. Determinantes econômicos e financeiros	78
4.4. O Acórdão do TCU	80
5. METODOLOGIA	86
5.1. Coleta de dados	87
5.2 Questionário.	88
5.2.1. A aplicação do questionário	89
5.3. Análise de dados	90
6. A VISÃO DOS IMPLEMENTADORES DE CPS NO ÂMBITO DO SISTEMA MMA.....	92
6.1. Caracterização dos respondentes: suas atividades e cargos.	92

6.2. A compreensão do papel e sua integração ao tema	97
7. CONCLUSÕES.....	142
7.1 Contribuição da pesquisa	142
7.2 Conclusão.....	144
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147
APÊNDICES.....	160
APÊNDICE A – Instrumento de Validação de Questionário.....	160
APÊNDICE B – Instrumento do Questionário.....	160
APÊNDICE C – Folder de Propostas do Núcleo de Inovação e Sustentabilidade.....	160
APÊNDICE D – Quadro-resumo da Triangulação de Dados	160

1 INTRODUÇÃO

O tema meio ambiente ampliou seu espaço nestas últimas cinco décadas, no mundo e no Brasil, que tem, inclusive, assumido papel de destaque no debate de alguns aspectos específicos, como aquecimento global, conservação de biomas e disponibilidade de recursos hídricos.

Sobre o tema, a degradação da natureza, a industrialização e a pobreza cingiram debates em conferências e estudos internacionais ao longo de décadas. Mas foi somente após a realização da Conferência de Estocolmo em 1972 e, depois, da divulgação do Relatório de Brundtland em 1987 (ONU, 2017c), que se discutiu a finitude dos recursos e a incompatibilidade do seu uso com o ritmo do crescimento econômico mundial, lançando luzes sobre as questões ambientais.

A partir da ECO-92, conferência mundial para o meio ambiente, sediada no Brasil, as autoridades públicas de todo o mundo foram conclamadas a implementarem políticas e critérios de contratação capazes de favorecer a produção de bens e serviços ambientalmente sustentáveis (ALENCASTRO, SILVA e LOPES, 2014).

Neste sentido, com base no conceito de Desenvolvimento Sustentável, da “Declaração do Milênio” em 2000, como sendo aquele que possibilita atender às necessidades atuais sem comprometer as necessidades das futuras gerações, fazendo uso razoável dos recursos naturais, construiu-se a compreensão das “Contratações Públicas Sustentáveis” como meio para promover políticas que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços ambientalmente adequados (ONU, 2017a).

Ressalte-se que o conceito de Desenvolvimento Sustentável vem se ampliando para alcançar elementos que explicariam melhor a sustentabilidade (OLIVEIRA; SANTOS, 2015). No Brasil, distintos matizes ideológicos têm se apropriado do termo sustentabilidade (BARONI, 1992), não sendo diferente em relação ao instituto das contratações públicas.

Vale ressaltar que a economia brasileira esteve alicerçada na utilização de recursos naturais renováveis e não renováveis, e, em tempos recentes, o Governo Federal, pressupondo seu poder de compra capaz de influenciar o mercado, normatizou a inserção de critérios ambientais nas contratações públicas. Seguiu, assim, uma tendência mundial de se reconhecer a importância dos atores governamentais como consumidores de produtos e serviços, conforme os vários guias e planos de ação publicados por diversos países visando a implantação de mecanismos de gestão ambiental nos órgãos públicos. Dentro dessa perspectiva inserem-se as denominadas Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) ou licitações sustentáveis, como são conhecidas no Brasil (ALENCASTRO, SILVA e LOPES, 2014).

Apesar da crescente normatização, a implementação das CPS sempre encontrou diversos obstáculos internos, sendo tais barreiras objeto dessa pesquisa, a partir da percepção dos servidores públicos federais envolvidos no processo de contratação pública do Ministério Meio Ambiente (MMA) e órgãos vinculados, denominado nestes estudo de sistema MMA.

Para discutir o assunto, o ponto de partida da presente pesquisa originou-se de uma revisão bibliográfica que trata de CPS em dimensões diversas, associando-as as políticas públicas e seus instrumentos; posteriormente, incorporou-se o debate sobre sustentabilidade na Administração Pública, onde foram levantados relatórios e documentos oficiais que tratam do tema no Brasil, desde sua origem e percurso até o presente momento, em face dos compromissos assumidos pelo país em cúpulas mundiais voltadas para o Desenvolvimento Sustentável, focalizando o sistema MMA; após essas fases de coleta e revisão, buscou-se tangenciar o debate sobre inovação de forma mais ampliada, dada a natureza inovadora do instrumento analisado.

Na etapa subsequente foram analisadas as percepções de servidores públicos que lidam diretamente com as CPS, investigando quais os desafios persistem na adoção dessa modalidade; e por fim, são feitas algumas considerações que não pretendem concluir, mas provocar novas investigações sobre a questão que ainda se mostra incipiente no âmbito da Administração Pública brasileira.

1.1 Problema de Pesquisa

Se por um lado as contratações públicas podem auxiliar na criação de um grande mercado para negócios sustentáveis, do outro lado, podem incentivar a inovação no país assegurando mudanças paradigmáticas para Administração Pública e para a sociedade como um todo (BIDERMAN et al, 2008).

Apesar de avanços na legislação e na implementação de práticas sustentáveis na Administração Pública Federal, estes não representaram até agora um incremento significativo em seu montante. Deficiências no processo de planejamento das aquisições na Administração Pública Federal e possibilidade de falha de percepção ou no entendimento do conceito de contratação sustentável podem estar ocorrendo nos órgãos públicos federais (BRASIL, 2017b).

O atual arcabouço legal a respeito das contratações públicas surgiu dentro do contexto denominado por Pereira (2001) de retrocesso burocrático de 1988, referindo-se à Constituição Federal do mesmo ano, considerada rígida e hierárquica. O mesmo autor compreendeu tal fato como: “[...] uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também uma

afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático” (PEREIRA, 2001, p. 245).

A contratação pública é classicamente compreendida como um instrumento que firma acordo, com contrapartida financeira, entre um órgão da Administração Pública e uma entidade privada, para fornecimento de bens ou serviços ao ente contratante (OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Previamente à contratação, realiza-se um processo denominado de licitação, pelo qual é selecionada a proposta mais vantajosa, a partir de critérios escolhidos pela própria Administração Pública. Ao longo de décadas, esse foi o entendimento exigido para o ingresso e trabalho dos servidores públicos que atuam na área de contratações e aquisições.

A partir da década de 1990, políticas e critérios de contratação capazes de favorecer a produção de bens e serviços ambientalmente sustentáveis tocaram agenda política dos governantes de inúmeros países (ALENCASTRO, SILVA e LOPES, 2014), assim também ocorreu no Brasil. Apesar de o critério menor preço ser o mais preciso e usado costumeiramente, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Acórdão 256/05-Plenário, passou a incluir em suas análises a promoção do Desenvolvimento Sustentável nas contratações públicas, tendo se manifestado que “[...] a vantajosidade [da proposta] não pode ser aferida em todos os casos apenas com base no preço” (BRASIL, 2005a). De fato, um dos papéis do setor público comprometido com o Desenvolvimento Sustentável é alterar o paradigma das contratações públicas para que estas não se limitem unicamente a critérios de preços e qualidade, mas transportem critérios sociais e ambientais (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Assim, assumindo um sentido maior que o de suprimento no setor público, a compreensão sobre contratações públicas se amplia e se transforma quando incorpora a ideia de sustentabilidade. Seria, portanto, a institucionalização como política pública das CPS em prol do Desenvolvimento Sustentável, com a finalidade de inserir critérios afetos ao bem-estar social, ambiental e econômico, o chamado *triple bottom line*, até então tratadas pelo Governo Federal brasileiro como uma política pública integrada às políticas de resíduos sólidos, de mudanças climáticas e de desenvolvimento produtivo (COUTO; RIBEIRO, 2016).

Nesta toada, além das normas clássicas sobre contratações públicas, como a Lei de Licitações (BRASIL, 1993) e a Lei do Pregão (BRASIL, 2002), o ordenamento jurídico pátrio passou a contar com normas que influenciam a implementação da sustentabilidade nas contratações públicas, como leis, decretos e, especialmente, portarias, instruções normativas e resoluções editadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG e também por órgãos e entidades vinculadas ao MMA, apontadas ao longo deste estudo.

No meio de práticas e procedimentos herdados do retrocesso burocrático e de normas e orientações modernizadas de sustentabilidade na gestão pública, cunhada pela necessidade de inovação no setor, encontram-se os implementadores da política pública de CPS, servidores que no contexto institucional devem se adaptar à integração da Administração Pública a este novo paradigma.

Pode-se afirmar que é inócua a intenção do governo de implementar as CPS, instituindo normas, leis, decretos, usando os órgãos, isto é, de cima para baixo, se não for acompanhada por uma adequada estruturação, recursos e capacitação de pessoal que na prática viabilizem aos atores a entrega dos resultados esperados.

Nesse sentido, entende-se que o MMA deve ter uma posição estratégica e constituir-se em protagonista junto à agenda ambiental do país tornando-se uma espécie de “referência” para a Administração Pública quanto ao uso das CPS.

Portanto, o principal problema desta pesquisa é avaliar a implementação das CPS no âmbito dos órgãos do sistema MMA, buscando resposta para a questão central: **Quais fatores determinantes influenciam na implementação das contratações públicas sustentáveis, segundo a visão dos implementadores, no âmbito do sistema Ministério do Meio Ambiente?**

1.2 Objetivos

Assim, este estudo tem como objetivo central analisar fatores que influenciam na implementação das CPS, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e órgãos vinculados (sistema MMA).

Para atingir o objetivo geral foram propostos os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar como critérios de sustentabilidade podem ser inseridos durante o processo de implementação das contratações públicas sustentáveis no sistema Ministério do Meio Ambiente; e
2. Identificar determinantes (barreiras e facilitadores) à implementação das contratações públicas sustentáveis no sistema Ministério do Meio Ambiente, a partir da percepção dos servidores que trabalham no processo de contratação dos órgãos.

1.3 Justificativa e relevância

A escolha dos temas de pesquisa parece indicar um excesso de trabalhos acerca de temas específicos, enquanto se observa uma grande lacuna sobre temas importantes que ainda não aportaram em nossa agenda de pesquisa. Temas, por exemplo, como o da burocracia – segmento que implementa as políticas públicas – ainda contam com

muitos poucos trabalhos vis-à-vis sua importância para o melhor conhecimento do que acontece quando a política é implementada (SOUZA, 2003, p.17).

O estudo sobre CPS se justifica, antes de tudo, pela relevância do tema, fato referendado pelo movimento mundial marcado pelas políticas de sustentabilidade ambiental (LUIZ et al, 2013). Em 2015, na Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, foi lançada a Agenda 2030, cujo um dos objetivos é “[...] promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (ONU, 2017d).

A utilização dos contratos públicos como meio de integrar a política ambiental é uma tendência mundial. (TESTA et al., 2012). No Brasil, país signatário da Agenda 2030, as compras ou CPS são tratadas pela literatura ora como uma política pública ora como instrumento de política pública, havendo pouca relevância quanto à sua implementação (COUTO; RIBEIRO, 2016). Percebe-se a ausência de ferramentas objetivas e suficientes, como de dados ambientais e sociais, o que acarreta a restrição das contratações sustentáveis a um número limitado de produtos e serviços (ALENCASTRO, SILVA e LOPES, 2014).

As contratações públicas no Brasil possuem um arcabouço jurídico criado a partir de uma visão burocrática de Estado, a qual contribui para o aumento do fosso entre o discurso e a prática na questão ambiental. Nesse sentido, é relevante compreender que as leis aprovadas nos distintos países para incluir critérios de sustentabilidade nas normas licitatórias, no geral, podem provocar o “[...] aumento da burocracia, distorções de preços entre produtos sustentáveis e convencionais”, gerando entre os gestores públicos receio em relação às Contratações Públicas Sustentáveis, entre outros desafios (BRITO, 2014. p.52). Além disso, não há estudos dedicados a avaliar de forma global a instituição de uma política nesse sentido, e os que existem, enfatizam as compras realizadas em instituições federais de ensino e de pesquisa (COUTO; RIBEIRO, 2016).

O estudo de uma política pública, como o presente caso, deve adotar dois preceitos fundamentais: o conhecimento legal-institucional e a capacidade de prever e antecipar seus efeitos sobre comportamentos individuais e coletivos. Quanto ao primeiro, já existem estudos sobre a legislação definidora da política, que conta com um arcabouço legal no Brasil, mas em relação ao segundo preceito, há ainda muita carência de estudos fundados nas opiniões de especialistas sobre o assunto. A razão está na recente instituição formal dessa iniciativa, havendo poucos dados disponíveis para sua análise, principalmente entre os implementadores, tornando estudos nesse sentido necessários (COUTO; RIBEIRO, 2016).

Oliveira e Santos (2015) sugerem que futuras investigações poderiam abordar o pensamento dos compradores públicos, pois acredita-se que o Estado, por meio de seu grande

poder como comprador, poderá reverter impactos sociais e ambientais advindos do processo produtivo, incentivando organizações que não tenham como princípio primeiro a busca do lucro individual.

Neste sentido, acredita-se que a relevância desse estudo sobre implementação da política de CPS está na identificação e confirmação de obstáculos e falhas, “[...] que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc.)” (SECCHI, 2011, p. 45), assim como de erros anteriores à tomada de decisão (antes da implementação), possibilitando detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.

Este estudo se justifica socialmente, por pretender identificar fatores que influenciam a implementação de CPS e com isso reforçar sua utilização como instrumento estratégico à disposição do Estado na busca por um Desenvolvimento Sustentável; institucionalmente, pela importância do estudo em identificar possíveis gargalos na implementação das CPS no órgão e poder fornecer novos elementos (parâmetros, medidas, estratégias, etc.) ao MMA para a implementação de uma política pública sustentável (OLLAIK; MEDEIROS, 2011), e cientificamente, por ser tema ainda incipiente em pesquisas, existindo poucos estudos sobre o processo de implementação das CPS no Brasil.

Vale registrar que ao MMA, órgão de trabalho do pesquisador, é confiada a Agenda Ambiental do país e, por esta razão, se espera certo protagonismo deste órgão quanto ao uso das CPS, uma vez que sua missão institucional é “[...] formular e implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos e a sociedade para o Desenvolvimento Sustentável” (BRASIL, 2014d). Da mesma forma, espera-se que os resultados da pesquisa possam servir para subsidiar decisões quanto ao aperfeiçoamento do processo de CPS e de sua difusão como importante estratégia de inovação para a Administração Pública e se constitua em demonstração para a sociedade civil do país.

1.4. Revisão da Literatura

A revisão da literatura foi feita em dois momentos, tendo o referencial teórico e todo o trabalho se enriquecido de ambas as buscas.

No primeiro momento, pesquisou-se nos diretórios SCIELO, CAPES e PROQUEST, e na base de periódicos SPELL, com um intervalo de tempo de 5 anos, delimitado de 2012 a 2016, período justificado pela criação do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal. Posteriormente, refez-se a pesquisa, o que

permitiu uma busca mais atualizada e ampliada, perfazendo um período em 10 anos, de 2008 a 2017, cujo resultado foi alvo de um estudo bibliométrico, constante no subtópico 1.4.1 deste trabalho.

A primeira procura de literatura para esta fase do estudo foi feita, até 2016, em 3 (três) diretórios: SCIELO, CAPES, e PROQUEST, na base de periódicos SPELL, e diretamente no periódico Revista da Administração Pública.

Para cada procura foram estabelecidos filtros de busca similares, com poucas variações. Vale registrar que foram descartados os artigos cujas palavras chave foram utilizadas fora do contexto de licitações públicas, tema deste trabalho, pois muitas vezes estas palavras são usadas apenas como exemplo ou referência a alguma prática ou estudo sobre Desenvolvimento Sustentável. Vale esclarecer ainda que, a partir do próximo parágrafo, a quantidade de artigos aproveitados, dentre os que foram encontrados nas buscas, estão representados por um número entre parênteses ao lado das respectivas palavras chaves.

O primeiro diretório utilizado para a pesquisa do estado da arte deste trabalho foi o SCIELO. Em toda rede SCIELO, procurou-se artigos, sem limite temporal, mas por artigos mais recentes, pelas seguintes sequências de palavras chave: licitações sustentáveis, licitação sustentável (1), licitações verdes, licitação verde, contratações sustentáveis, contratação sustentável, bidding sustainable, sustainable public procurement (2), sustainable public purchase, obtendo o total de 3 (três) artigos relacionados ao tema desejado.

O segundo diretório trabalhado foi o da CAPES, onde a procura de artigos se deu conforme critério de limite temporal informado ao lado das palavras-chaves, e revisado por pares, pelas seguintes sequências de palavras chave: licitações sustentáveis (1), licitação sustentável (1), licitações verdes (1), licitação verde, contratações sustentáveis (1), contratação sustentável, economy sustainable (1) bidding sustainable, no limite temporal de 2010 a 2015; purchase sustainable com busca refinada em política de meio ambiente, no limite temporal de 2010 a 2015 (1); compras sustentáveis (1), sustainable procurement, no limite temporal de 2010 a 2015; filtrando a busca por public sector e public procurement (3) obtendo o total de 10 (dez) artigos relacionados ao tema desejado.

No diretório PROQUEST, filtrando-se a busca pela área temática de Ciências Sociais, tendo como fontes periódicos acadêmicos e publicações governamentais, e como tipo de documentos artigo e estudo de caso. O idioma foi limitado ao português e inglês. A sequência da procura foi organizada por artigos mais recentes. As palavras chave foram: licitação sustentável, licitações sustentáveis, sem revisão por especialistas (1), compras públicas sustentáveis, *bidding sustainable*, aplicando-se neste o filtro de somente artigos e do assunto

limitado a *government purchase e public sector*, contratações sustentáveis (1), *procurement sustainable*, com filtro de somente artigo e a partir de 2010 (1). Neste, obteve-se 3 (três) artigos a respeito do tema.

Na base de periódicos acadêmicos SPELL, pela qual procurou-se nos resumos de artigos, as seguintes junções de palavras chave: licitações sustentáveis (1), licitação sustentável (1), licitações verdes, licitação verde, compras verdes, contratações sustentáveis, contratação sustentável, *sustainable bidding*, *sustainable procurement*, *sustainable purchase*. Neste, obteve-se 2 (dois) artigos a respeito do tema.

Após a primeira seleção, foram adicionados outros artigos a partir do uso da técnica denominada de *snowball* ou bola de neve, com a seleção de autores citados em textos anteriormente selecionados cujo trabalho guardasse relação com o tema, e outros a partir da indicação do orientador do pesquisador. Com base nestes critérios, foram obtidos e utilizados para a construção do referencial teórico 52 artigos.

Assim, para a elaboração desse trabalho, foram realizadas consultas nos diretórios de pesquisa acima relatados, e foram selecionados e analisados os artigos conforme critérios e metodologia já explicados. A partir desses artigos selecionados, categorizou-se 3 (três) tópicos os assuntos que servem para fundamentar e explicar o fenômeno objeto da pesquisa em questão: contratação pública como instrumento de política pública; sustentabilidade e Administração Pública; e Contratações Públicas Sustentáveis e Inovação.

As contribuições teóricas são oriundas de diversos campos do conhecimento e objetivam oferecer sustentação argumentativa para o debate aqui proposto, dentre os quais se destacam: AGUIAR; VIEIRA (2013); ALENCASTRO; SILVA; LOPES (2014); BARONI (1992); BIDERMAN et al. (2008); BRANDÃO; BARBIERI; MOURA (2014); BRITO (2014); CAPELLA (2007); CASTRO et al. (2013); COHEN (2005); COSTA (2009); COUTO; COELHO (2015); COUTO; RIBEIRO (2016); CUNHA; CUNHA (2005); DILL et al. (2013); GALLI et al. (2014); GRANDIA (2016); HARTLEY (2005); IPEA (2017); KANAPINSKAS; PLYTNIKAS; TVARONAVIČIENĖ (2014); LIMA; D'ASCENZI (2013); LOTTA (2012); MAIA; PIRES (2011); MARTINS (2003); MENDES; PLAZA; WALLERSTEIN (2016); MENKES (2004); MOORE; SPARROW; SPELMAN (1997); NONATO (2015); OLIVEIRA; SANTOS (2015); PEREIRA (2001); OLLAIK; MEDEIROS (2011); ROCHA NETO (2016); SACHS (2010); SCHUMPETER (1982); SECCHI (2011); SILVA; SOUZA; MACHADO; DALCIN (2015); SUBIRATS (2006); TIDD; BESSANT; PAVITT (2008); WATTS et al. (2015); WITJES; LOZANO (2016); WU et al. (2014).

Adicionalmente, foram consultados alguns documentos oficiais de referência, considerados essenciais ao desenvolvimento do trabalho tais como:

- 1) CMMD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro em comum, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- 2) MMA. Assuntos. Governança Ambiental. Gestão Estratégica. Planejamento Estratégico. Documento de Referência, 2014.
- 3) MMA. Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) (BRASIL, 2009c).
- 4) ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Report of the World Commission on Environment and Development – Oslo, Noruega, 1987. (BRASIL, 2017c)
- 5) ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU Report of the World Summit on Sustainable Development — Johannesburg, Africa do Sul, 2002. (BRASIL, 2017a)

Além das contribuições teóricas, foi consultado um conjunto de normas tais como:

- 1) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- 2) Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns,
- 3) Lei de nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC.
- 4) Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, que trata do pregão eletrônico.
- 5) Decretos nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal, e institui a CISAP.

Os portais institucionais e outras informações do ambiente web constituem-se em uma relevante fonte, pois trazem dados mais atualizados. Nesse sentido, a consulta sítio da Organização das Nações Unidas – ONU destaca as iniciativas mundiais e nacionais quanto ao Objetivo 12.7 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS (BRASIL, 2017b).

Os próximos subtópicos serão destinados à apresentação e análise dos resultados obtidos com a bibliometria, utilizando métodos próprios de coleta de dados e de análise apartados dos procedimentos metodológicos estabelecidos para o presente estudo.

1.4.1. Bibliometria sobre CPS

A segunda busca na literatura foi realizada sobre Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) nas bases da CAPES e SPELL, no período de 2008 a 2017.

Realizou-se um estudo apartado, dedicado a analisar as características das publicações e identificar quais tópicos relacionados com esse tema estão sendo estudados por meio de variáveis metodológicas, demográficas e teóricas, definidas na disciplina Tópicos Especiais em Administração Contemporânea do mestrado profissional do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade, no primeiro período de 2017. Os resultados serviram como base para elaboração do questionário aplicado como método do estudo principal.

As línguas portuguesa e inglesa delimitaram a busca realizada no banco de dados da CAPES e na base de periódicos SPELL, que foi refinada a artigos científicos revisados por pares. Na base SPELL, devido ao grande número de artigos obtidos na busca, limitou-se que as palavras-chave fossem buscadas no campo inicial. Observada a flexão de número da língua portuguesa, a pesquisa se limitou às seguintes palavras-chave: “Contratação Pública Sustentável”, “compra pública sustentável”, “compra verde”, “licitação sustentável”, e “licitação verde”. Na língua inglesa, as palavras-chaves se restringiram à *bidding sustainable*, *purchase sustainable*; *sustainable procurement* e, *public procurement*.

As variáveis demográficas estabelecidas foram “ano de publicação”, “nacionalidade do periódico”, “escopo do estudo” e “esfera de aplicação do estudo”. As de natureza metodológicas foram “natureza de pesquisa”, “delineamento de pesquisa”, “natureza dos dados”, “método”, “recorte temporal” e “amostragem”.

Já as variáveis teóricas foram escolhidas por conveniência, definindo-se descrições de conteúdo formados a partir das lacunas identificadas na revisão de literatura para o presente trabalho e do seu escopo pela busca sobre dificuldades e facilitadores da implementação de CPS. Assim, cinco variáveis em forma de perguntas foram procuradas nos artigos: 1 - “Esse artigo estuda barreiras e facilitadores nas CPS?”; 2 - “Esse artigo relaciona CPS a políticas públicas?”; 3 - “Esse artigo estuda a percepção de compradores públicos/implementadores de CPS?”. 4 - “Esse artigo relaciona CPS a algum paradigma da Administração Pública?; e 5 - “Esse artigo relaciona CPS à inovação na Administração Pública?”.

Outro critério usado na seleção dos artigos utilizado neste trabalho foi o de exclusão daqueles que tratavam essencialmente de outros temas pois, embora tenham sido capturados pelos diretórios de busca, destinavam-se essencialmente a estudos sobre consumo ou comportamento do consumidor, marketing, energia sustentável, moda, certificação ambiental, nutrição e auditoria ambiental.

Esta análise, de delineamento descritivo com abordagem eminentemente quantitativa, identificou a presença de variáveis categóricas de natureza demográfica, metodológica e teórica. Por se tratarem de variáveis nominais, não numéricas, utilizou-se o teste qui-quadrado para avaliar, nos artigos analisados, a associação entre as variáveis escolhidas. Utilizando-se como ferramenta o software SPSS, versão 24, foram cruzadas todas as variáveis teóricas com as demográficas e as metodológicas, e somente foram analisados neste trabalho resultados cujo qui-quadrado de Pearson apresentaram valores de significância assintótica inferiores a 0,050.

1.4.1.1. Análise dos Aspectos Demográficos e Metodológicos

Com relação aos aspectos demográficos, em que pese esta pesquisa demonstrar certa escassez de publicações específicas em CPS, constatou-se que houve uma crescente evolução de publicações por ano, conforme demonstrado no gráfico da Figura 1. Isso confirma a informação de Rosset e Finger (2016) de que há uma “evolução em quantitativo de pesquisas nos últimos anos, buscando demonstrar as práticas que estão ocorrendo em função das mudanças, principalmente de legislação do setor” (ROSSET; FINGER, 2016, p. 340). Neste sentido, destaca-se o ano de 2015, que foi o de maior produção de artigos, com 15 (quinze) trabalhos publicados, seguido pelo ano de 2016, 8 (oito) publicações, e em 2017, 1 (uma) publicação.

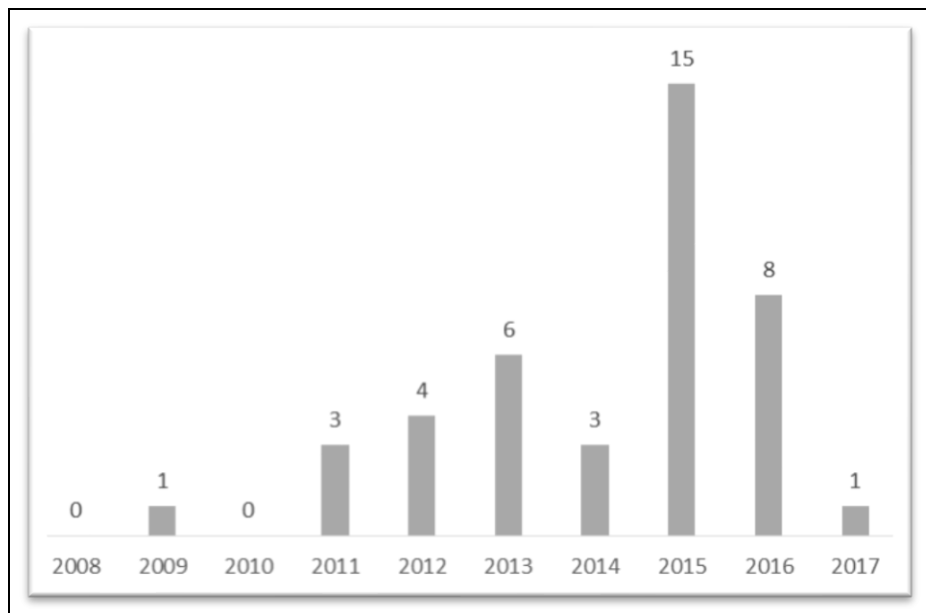


Figura 1: Gráfico de evolução de publicações por ano

Fonte: Elaborado pelo autor

Com relação aos aspectos metodológicos dos artigos analisados, pode-se constatar quanto ao escopo do estudo entre os 41 trabalhos selecionados haver 30 trabalhos de natureza empírica contra apenas 11 artigos de cunho teórico, o que demonstra uma necessidade de incrementar a

quantidade de publicação de estudos teóricos.

Quadro 1: Lista de artigos por ano de publicação, periódicos

Item	Artigo	Periódico	Ano	Subtema
1	JÚNIOR, A. C. S. et al.	CONTEXTUS Revista Contemporânea de Economia e Gestão	2009	CPS
2	RÊGO, G. S.; PIMENTA, H. C. D.; SARAIVA, V. M.	Holos	2011	Práticas Sustentáveis
3	RIBEIRO, J. D. A.; VEIGA, R. T.	Revista de Administração	2011	Práticas Sustentáveis
4	VILELLA, M. et al.	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	2011	CPS
5	INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J.	Revista de Administração	2012	CPS
6	REINECKE, M.; UHLMANN, V. O.; PFITSCHER, E. D.	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	2012	CPS
7	SILVA, R. C. DA; BARKI, T. V. P.	Revista do Serviço Público	2012	CPS
8	BRAMMER, S.; WALKER, H.	International Journal of Production Economics	2012	CPS
9	ALENCASTRO, M. A. C.; SILVA, E. V. DA; LOPES, A. M. D.	Revista de Administração Pública, RAP-FGV	2013	CPS
10	CASTRO, J. K. et al.	Revista Ambiente Contábil	2013	CPS
11	LUIZ, L. C. et al.	Jornal da Administração Pública e Gestão Social	2013	Práticas Sustentáveis
12	SARAIVA, E. B. et al.	Ciência & Saúde Coletiva	2013	Práticas Sustentáveis
13	SOUZA, P. DE; PFITSCHER, E. D.	Revista de Contabilidade e Controladoria	2013	Práticas Sustentáveis
14	ZHU, Q.; GENG, Y.; SARKIS, J.	Journal of Environmental Management	2013	CPS
15	HALL, R. J. et al.	AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade	2014	CPS
16	MCMURRAY, A. J. et al.	Journal of Purchasing and Supply Management	2014	CPS
17	SANTOS, M. P.	Revista Thesis Juris	2014	CPS
18	BIAGE, V. S. M. DE; CALADO, L. R.	REAd	2015	CPS
19	CABRAL, S.; REIS, P. R. DA C.; SAMPAIO, A. DA H.	Revista de Administração	2015	MPE
20	CAMARGOS, N. M.; MOREIRA, M. F.	Contabilidade, Gestão e Governança	2015	Inovação
21	COUTO, H. L. G. DO; COELHO, C.	Revista de Administração Pública, RAP-FGV	2015	CPS
22	GEZER, I.; OLIVEIRA, S.	Rev. Ciênc. Admin	2015	Compra Pública
23	LARA, J. E.	Anais do IV SINGEP –Simpósio Internacional de Gestão de projetos, Inovação e sustentabilidade	2015	CPS
24	ARAÚJO, R. M.; OTHON, M. L. P.	UnilaSalle editora	2015	Compra Pública
25	LOPES, R. G.; MOURA, L. R. DE.	Holos	2015	CPS
26	MANSI, M.	Journal of Purchasing and Supply Management	2015	CPS
27	NAGATI, O. M. AND H.; PACHE, G.; WEHRLE, F. T.	Industrial Management and Data Systems	2015	Compra Pública
28	NETO, G. C. de O. et al.	Revista Brasileira de Gestão de Negócios	2015	Influência de Stakeholders
29	OLIVEIRA, B. C. S. C. M. DE; SANTOS, L. M. L. DOS.	Revista de Administração Pública, RAP-FGV	2015	CPS

30	RUPARATHNA, R.; HEWAGE, K.	Canadian Journal of Civil Engineering	2015	CPS
31	STEFANUTO, G. N. et al.	Revista Brasileira de Inovação	2015	Compra Pública
32	VITTERSØ, G.; TANGELAND, T.	Journal of Cleaner Production	2015	Comportamento Consumidor
33	COSTA, C. F. et al.	REUNA	2016	CPS
34	FERNANDES, C. C. C.	Revista do Serviço Público	2016	Compra Pública
35	MERCADO, G.; HJORTSØ, C. N.; KLEDAL, P. R.	Journal of Rural Studies	2016	Práticas Sustentáveis
36	PACHECO, D. J. et al.	Interciência	2016	Práticas Sustentáveis
37	PERSSON, E.; PORTO, R. da S.; LAVOR, A. K. C. O..	Revista do Serviço Público	2016	Compra Pública
38	RIBEIRO, F. L.	Revista de Administração Pública - RAP	2016	CPS
39	ROSSET, A. C. S.; FINGER, A. B.	Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace	2016	CPS
40	WEBER, J.; MACHADO, N. S	Race	2016	CPS
41	MENDONÇA et al	REAd. Revista Eletrônica de Administração	2017	CPS

Fonte: Elaborado pelo autor

Seguindo a mesma ordem de artigos estabelecida no Quadro 1, o Quadro 2 descreve os aspectos demográficos e metodológicos, com destaque aos instrumentos de metodologia aplicados a cada trabalho e a natureza dos dados obtidos.

Quadro 2: Aspectos demográficos e metodológicos dos artigos estudados

Artigo ¹	Nacionalidade do periódico	Escopo do estudo	Natureza dos dados obtidos	Método de coleta de dados
1, 2, 5, 6, 22, 29, 31, 32	Nacional	Profissional/Aplicado	qualitativa	pesquisa bibliográfica
3, 28	Nacional	Profissional/Aplicado	quantitativa	estudo de caso/pesquisa-ação
4, 11, 15, 16, 24, 33, 35, 36, 39, 41	Nacional	Profissional/Aplicado	qualitativa	estudo de caso/pesquisa-ação
7, 13, 14, 21, 40	Nacional	Profissional/Aplicado	quantitativa	<i>Survey</i>
8	Nacional	Acadêmico/Básico	qualitativa	Estudo foi teórico.
9, 26, 27	Nacional	Profissional/Aplicado	quali-quanti	<i>Survey</i>
10, 17	Nacional	Profissional/Aplicado	quantitativa	pesquisa bibliográfica
12, 25	Nacional	Profissional/Aplicado	qualitativa	<i>Survey</i>
18, 37	Internacional	Profissional/Aplicado	quantitativa	<i>Survey</i>
19	Internacional	Profissional/Aplicado	qualitativa	estudo de caso/pesquisa-ação
20	Internacional	Profissional/Aplicado	quantitativa	estudo de caso/pesquisa-ação
23	Internacional	Profissional/Aplicado	qualitativa	pesquisa bibliográfica
30	Internacional	Profissional/Aplicado	quali-quanti	<i>Survey</i>
34	Nacional	Profissional/Aplicado	quali-quanti	estudo de caso/pesquisa-ação

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto ao método de coleta de dados há uma certa equivalência pela escolha de estudos de caso e levantamento dos dados (*survey*), com 14 (catorze) artigos cada, seguido por 11 (onze)

¹ O número nessa coluna identifica o artigo pelo correspondente número no Quadro 1.

estudos que preferiram a pesquisa bibliográfica para obter dados sobre CPS. Isso demonstra uma divisão equilibrada quanto aos tipos existentes, indo de encontro ao que concluiu Rosset e Finger (2016).

Quanto à esfera de aplicação do estudo, apenas 2 (dois) trabalhos foram destinados ao setor privado, sendo um estrangeiro, o de Ruparathna e Hewage (2015) e o outro de Oliveira Neto et al (2015) publicado em periódico nacional, mas em inglês. Esta baixa representatividade pode ser explicada pelo caráter eminentemente público das CPS, instrumento estratégico governamental (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014) que possibilita o uso do poder de compra do governo. Vale registrar que, dentre aqueles artigos recuperados nas bases de dados operacionalizadas, 32 (trinta e dois), 78,05%, foram publicados em periódicos nacionais. Os dados obtidos demonstram que mais de 60% do total de trabalhos analisados possuem dados de natureza qualitativa, contra 11 (onze) artigos que fornecem dados quantitativos e mais 5 (cinco), quali-quantitativo.

O resultado permitiu observar que a maioria dos trabalhos publicados possui natureza empírica, com maior utilização de métodos de estudo de caso e *survey*, o que mostra uma necessidade de publicação de estudos teóricos em maior quantidade. Em relação ao delineamento de pesquisa, foram encontrados estudos específicos sobre bibliometria em CPS dedicados às correlações entre variáveis sobre o tema, o que pode ser justificado em razão de ser um tema novo. O recorte longitudinal predominou, permitindo um acompanhamento mais detalhado das mudanças ocorridas, o que ocorre principalmente quanto à legislação.

1.4.1.2. Análise das Variáveis Teóricas

Para cada categoria de variável teórica analisada, foram obtidos os seguintes

Tabela 1: Lista de Variáveis Teóricas

Categoria	Quantidade	Percentual
CPS e Políticas Públicas	33	80,49%
Barreiras e Facilitadores em CPS	23	56,10%
Percepção dos Compradores Públicos	19	46,34%
CPS e Inovação	18	43,90%
CPS e Paradigmas da A. P.	8	19,51%

Fonte: Elaborado pelo autor

Pelo estudo, percebe-se que a maioria dos trabalhos (80%) relacionam de certa forma CPS a políticas públicas. Tal relação foi estabelecida a partir da teoria, de forma que representa tanto os estudos que compreendem as CPS como instrumento de gestão de políticas públicas (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014), como aqueles que as entendem como uma política pública em si (COUTO; RIBEIRO, 2016).

Barreiras e facilitadores em CPS é um assunto encontrado de forma geral, ou seja, sem ser direcionado especificamente a esta temática, em 17 (dezessete) artigos dos 23 (vinte e três) artigos categorizados como CPS.

A partir da análise desta subcategoria (barreiras e facilitadores), verificou-se que este assunto, além propriamente dos estudos sobre a disseminação de CPS na administração pública (CASTRO et al, 2013; ZHU; GENG; SARKIS; 2013; HALL et al, 2014; MCMURRAY et al, 2014; OLIVEIRA; SANTOS, 2015; BIAGE; CALADO, 2015; LARA, 2015; COSTA et al, 2016; WEBER; MACHADO, 2016; MENDONÇA et al, 2017); aparece em estudos que se voltam à opinião do comprador público e sua influência nas CPS (SILVA JUNIOR et al, 2009; INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, 2012; BRAMMER; WALKER, 2012; REINECKE; UHLMANN; PFITSCHER, 2012; MCMURRAY et al, 2014; BIAGE; CALADO, 2015; COUTO; COELHO, 2015; LARA, 2015; LOPES, MOURA, 2015; COUTO; RIBEIRO, 2016); em sistemas eletrônicos em contratações governamentais (BRAMMER; WALKER, 2012; INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, 2012); nas CPS em setores específicos (VILELLA et al, 2011; SILVA JUNIOR et al, 2009); e em responsabilidade socioambiental (LOPES; MOURA, 2015).

Apesar do estudo da percepção de compradores públicos ser envolvido em 10 (dez) dos estudos selecionados, é válido registrar que 3 (três) destes são estrangeiros, restando somente 7 (sete) artigos que realmente se utilizaram ou se preocuparam com a visão dos compradores públicos para tratar de seus objetos de estudo.

O fato de 43% dos trabalhos analisados relacionarem CPS ao construto da inovação pode ser explicado pelo trabalho de Santos e Sano (2016), para quem os estudos sobre inovação em gestão pública no Brasil em sua maioria estão relacionados a casos de inovação desenvolvidos nas organizações públicas, como é o caso das CPS, pois podem fomentar a inovação, desempenhando um papel importante no desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias (BRASIL, 2017b). Sobre esse resultado, vale ressaltar que o quantitativo expressivo de artigos reflete a forma mais geral de análise realizada. A intenção foi identificar quais estudos dentre os 41 (quarenta e um) artigos relacionavam as CPS à inovação, ainda que de forma não aprofundada.

A análise também revelou que 8 (oito) artigos relacionaram CPS aos paradigmas da Administração Pública. A aparente baixa relação não afasta a relevância desta abordagem para a melhor compreensão acerca das CPS, uma vez que “as licitações (...) foram influenciadas pelo modelo burocrático” e “o modelo de Estado gerencial é ideal para tornar a política de compras mais ágil e eficiente” (OLIVEIRA, 2015), sendo inevitável encontrar reflexos dos

paradigmas burocrático e gerencialista no trato com contratações públicas no Brasil.

Um estudo bibliométrico pode proporcionar a identificação de lacunas na produção científica sobre CPS o que justifica o presente trabalho, que também se preocupou com as possíveis associações entre aquelas variáveis categóricas.

Como explanado no tópico 1.4.1, realizou-se uma análise inferencial utilizando-se o *software* SPSS, onde foram cruzadas todas as variáveis teóricas com as demográficas e as metodológicas, e somente foram considerados os resultados com significância assintótica inferior a 0,050, conforme apresentado nas tabelas 2, 3 e 4.

Tabela 2: Teste do qui-quadrado: “nacionalidade do periódico” e “relaciona CPS à inovação”.

	Valor	gl	Significância Assintótica (Bilateral)	Sig exata (2 lados)	Sig exata (1 lado)
Qui-quadrado de Pearson	4,682 ^a	1	0,03		
Correção de continuidade ^b	3,171	1	0,075		
Razão de verossimilhança	5,327	1	0,021		
Teste Exato de Fisher				0,054	0,033
Associação Linear por Linear	4,565	1	0,033		
Nº de Casos Válidos	40				

a. 1 células (25,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 3,83.

b. Computado apenas para uma tabela 2x2

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 3: Teste do qui-quadrado: “método” e “percepção dos compradores públicos”

	Valor	gl	Significância Assintótica (Bilateral)
Qui-quadrado de Pearson	10,641 ^a	3	0,014
Razão de verossimilhança	12,189	3	0,007
Associação Linear por Linear	8,586	1	0,003
Nº de Casos Válidos	40		

a. 3 células (37,5%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é ,45.

a. 1 células (25,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 3,83.

b. Computado apenas para uma tabela 2x2

Tabela 4: Teste do qui-quadrado: “método” e “relaciona CPS a PP”

	Valor	gl	Significância Assintótica (Bilateral)
Qui-quadrado de Pearson	12,808 ^a	6	0,046
Razão de verossimilhança	14,888	6	0,021
Associação Linear por Linear	4,885	1	0,027
Nº de Casos Válidos	40		

a. 9 células (75,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é ,20.

Dessa forma, apesar de haver fatores limitantes, como o quantitativo de publicações e a delimitação das ferramentas de buscas de periódicos, verificou-se que existe associação estatisticamente significativa entre: (1) a variável demográfica “Nacionalidade do periódico” com a variável teórica “Esse artigo relaciona CPS à inovação na Administração Pública?”, sugerindo que o construto de inovação é mais tratado por artigos de periódicos nacionais sobre Contratações Públicas do que os artigos estrangeiros; (2) a variável metodológica “método de pesquisa” com a variável teórica “Esse artigo estuda a percepção de compradores públicos?”, sugerindo que os artigos que de alguma forma abordaram a percepção dos compradores públicos tendem a usar como método de pesquisa o levantamento (*survey*); e por fim, (3) a variável metodológica “método de pesquisa” com a variável teórica “Esse artigo relaciona CPS a políticas públicas?”, sugerindo que os artigos que de alguma forma relacionam CPS a políticas públicas tendem a usar *survey*. Vale registrar que o método estudo de caso teve a mesma frequência que o *survey* nos artigos analisados.

1.4.1.3. Análise dos Aspectos Conceituais

É recente a produção acadêmica sobre definições de CPS. Após a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, na África do Sul, em 2002, e com o intuito de levar as considerações de Desenvolvimento Sustentável ao processo de tomada de decisão de contratos públicos, incumbiu-se à Força-Tarefa de Compras Sustentáveis (2006), do Reino Unido, a definição do que seria a “aquisição sustentável” (RUPARATHNA, HEWAGE, 2015) ou, dentre outros nomes similares surgidos, “Compra Sustentável” ou “Compra Verde”.

Como esta pesquisa se predispõe a trabalhar sobre as Compras Sustentáveis realizadas pelo Estado, limitou-se às compreensões sobre Contratação Pública Sustentável apresentadas pelos artigos científicos selecionados. Vale registrar que, ainda que não tivessem como objetivo principal a conceituação das CPS, considera-se que os artigos trouxeram contribuições para a construção do referencial conceitual pátrio, quando elaboraram ou resgataram conceitos a respeito. Por esta razão, e pela importância do assunto, dedicou-se o presente tópico à análise dos conceitos trazidos nas publicações em tela.

Pode-se introduzir a análise com o conceito, apresentado e traduzido por Oliveira e Santos (2015), oriundo da Força-Tarefa de Compras Sustentáveis (2006), do Reino Unido, para quem

Compra Pública Sustentável ou Licitação Sustentável deve considerar as consequências ambientais, sociais e econômicas dos seguintes aspectos: elaboração de projeto; utilização de materiais renováveis; métodos de produção; logística e distribuição; uso, operação, manutenção, reuso; opções de reciclagem; e o comprometimento dos fornecedores em lidar com essas consequências ao longo de

toda a cadeia produtiva (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p. 195).

Entre os autores mais citados pelos artigos estrangeiros estão Brammer e Walker (2012), também captado pela presente pesquisa, para quem CPS são “a busca pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) através do processo de compras e fornecimento, incorporando aspectos sociais, ambientais e econômicos”. (BRAMMER; WALKER, 2012, p. 257, traduzimos).

O comportamento do comprador público é ressaltado pelos autores Lopes e Moura (2015), para quem as licitações sustentáveis são “o eixo que intenta trazer uma nova postura nas compras governamentais e promover a responsabilidade socioambiental”. (Lopes, Moura, 2015, p. 140). Assim como também, por Biage e Calado (2015), que ressaltam a importância do papel das CPS:

E relevante que a função de compras esteja consoante com a política ou estratégia de sustentabilidade da instituição para promoção do desenvolvimento de uma cultura, motivando os colaboradores, e principalmente o profissional de compras, a contribuir no movimento da gestão socioambiental (BETIOL et al apud BIAGE; CALADO, 2015, p. 610).

O papel de integração entre processo de compra com a proteção ao meio ambiente é o que define as CPS para algumas obras, como a de Biage e Calado (2015), para quem, referindo-se a outros autores, as CPS “são a integração da preocupação com o meio ambiente nos processos de contratação pública” (BOLTON apud ZHU, GENG, SARCHIS, 2013, p. 94; tradução do autor) e, ainda

[...] é uma alternativa para preservar o meio ambiente, motivando a seleção de produtos e serviços para a Administração Pública, em busca do bem-estar social, ambiental e também econômico, o chamado *triple bottom line*. (BRAGA apud BIAGE; CALADO, 2015, p. 611).

Castro et al. (2013) citam a definição trazida no guia de publicação nacional denominado “Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do Desenvolvimento Sustentável”, cuja autoria é de Biderman et al. (2008), os autores mais citados pelos artigos nacionais:

[...] a Licitação Sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo de compra (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos (BIDERMAN apud CASTRO et al. 2013, p.90)

Outra expressão do entendimento produzido sobre CPS nos trabalhos analisados é de cunho instrumental ou processual, pois tais contratações seriam um processo no qual seriam inseridos critérios que conduziriam a Administração Pública a uma contratação de bens ou serviços sustentáveis.

Na área pública, compras sustentáveis ou licitações sustentáveis podem ser consideradas um processo que envolve a observação de aspectos ambientais e sociais nos estágios da compra e contratação, seja de bens, serviços ou obras visando gerar benefícios à sociedade e à economia e, ainda, reduzir impactos negativos à saúde humana, danos ao meio ambiente e aos direitos humano (SOUZA; OLIVERO apud HALL et al, 2014, p. 28).

Alencastro, Silva e Lopes (2014) juntam várias finalidades das CPS, como de indutora de comportamento, de instrumento de gestão e de melhoria de imagem:

São instrumento de gestão ambiental nos órgãos governamentais, haja vista objetivarem inserir critérios de sustentabilidade nos procedimentos destinados a adquirir bens e contratar serviços, além de estimular os governos a adotarem comportamentos que usualmente são exigidos de particulares e de pessoas jurídicas de direito privado, melhorando a imagem da autoridade pública. (ALENCASTRO, SILVA, LOPES, 2014, p.209)

A finalidade como instrumento de política pública também é reconhecida por Couto e Ribeiro (2016), cujo trabalho concluiu que “os especialistas compreendem as compras públicas sustentáveis como uma política ambiental *stricto sensu*, ou seja, que considera apenas aspectos de natureza ambiental em sua formulação” (COUTO; RIBEIRO, 2016, p. 340)

Como se vê, as CPS possuem conceitos a partir distintas visões, como de fator integrativo, indutivo de comportamento e decisões e instrumental de política pública, mas que contemplam um fim em comum: o de ser (mais um) instrumento do governo voltado à proteção ao meio ambiente.

Dentre as contribuições deste estudo bibliométrico para o presente trabalho estão:

1 – a identificação dos autores de artigos mais citados, entre os nacionais: Silva e Barki (2012) com 7(sete) citações; Alencastro, Silva e Lopes (2014) com 3 (três) citações; e Oliveira e Santos (2015) com 2(duas). Entre os artigos estrangeiros: Brammer e Walker (2012), com 11 (onze) citações. E o autor de obra mais citada pelos artigos nacionais: Biderman et al (2008), com 10 (dez) citações.

2 - a identificação das palavras-chave mais comuns entre os autores de artigos científicos mais citados sobre o tema CPS na literatura pátria: “compras públicas sustentáveis”, “compras públicas”, “licitação sustentável”.

3 – os artigos que de alguma forma abordaram a percepção dos compradores públicos tendem mais a usar como método de pesquisa o levantamento (*survey*);

4 - a identificação das subcategorias mais debatidas nos artigos analisados, que foram: “CPS e Políticas Públicas”; “Barreiras e Facilitadores em CPS”; “Percepção dos Compradores Públicos”; “CPS e Inovação”; “CPS e Paradigmas da A. P”. Tal categorização serviu de base para a construção do referencial teórico e questionário.

5 - verificou-se que o assunto barreiras e facilitadores em CPS, aparece não somente em estudos sobre CPS na Administração Pública (CASTRO et al, 2013; ZHU; GENG; SARKIS; 2013; HALL et al, 2014; MCMURRAY et al, 2014; OLIVEIRA; SANTOS, 2015; BIAGE; CALADO, 2015; LARA, 2015; COSTA et al, 2016; WEBER; MACHADO, 2016; MENDONÇA et al, 2017); mas também em estudos que focam na opinião do comprador público e sua influência nas CPS (COUTO; COELHO, 2015; REINECKE; UHLMANN; PFITSCHER, 2012; COUTO; RIBEIRO, 2016); em sistemas eletrônicos em contratações governamentais (BRAMMER; WALKER, 2012; INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012); nas CPS em setores específicos (VILELLA et al, 2011) (SILVA JUNIOR et al, 2009); e em responsabilidade socioambiental (LOPES, MOURA, 2015).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta o referencial teórico que tem a finalidade de abordar o objetivo de pesquisa, voltado para a investigação dos fatores que exercem influência dificultando ou facilitando a implementação das CPS. Para tanto serão abordados o contexto histórico, os marcos legais e as aplicações do instrumento de contratações públicas para diversos fins, identificando atores e procedimentos relacionados à execução dessas contratações. Complementarmente será discutida a sustentabilidade e sua utilização pela Administração Pública e seus vários significados ao longo do processo de entronização do conceito de Desenvolvimento Sustentável; além do papel dos implementadores nas CPS e os fatores apontados na literatura e nos órgãos de controle como barreiras e dificuldades para implementá-las na Administração Pública. Por fim, será abordada a relação das contratações públicas e a inovação na Administração Pública, associando-a aos paradigmas que predominaram no Brasil.

2.1 Contratações Públicas como instrumento de política pública

À luz de uma perspectiva econômica, as contratações públicas são um instrumento de atividades-meio da Administração Pública, voltado a supri-la de bens e serviços necessários ao seu próprio funcionamento ou à consecução de políticas públicas, como manter escolas, socorrer pessoas em situação de calamidade, fornecer remédios em hospitais públicos, construir e reparar estradas, entre outras atividades. Nesse sentido:

As contratações públicas, por meio das quais os Estados compram bens, obras e serviços necessários para desempenhar suas funções, são reconhecidas como um dos mais importantes instrumentos da política de Estado (KANAPINSKAS, PLYTNIKAS e TVARONAVIČIENĖ, 2014, tradução do autor).

Porém, além desse suporte à atuação governamental, as contratações “[...] também podem ser vistas como um instrumento de política pública, por conter funções de ordem econômica, e social” (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p. 194). É necessário conhecer as contratações públicas para compreender as variações em seu uso, o que será objeto da próxima seção.

2.1.1 Contratação Pública

É tradicionalmente definida como um processo pelo qual o governo busca obter materiais, serviços e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as normas e leis em vigor (FARREL; STUART, 1983). Realiza-se por intermédio de um contrato bilateral, com direitos e obrigações, com pagamento de preço e contraprestação pela entrega do bem (CÂMARA; FROSSARD, 2010).

A contratação pública ocorre via de regra por meio de um processo administrativo denominado de licitação, pelo qual é selecionada a proposta mais vantajosa, a partir de critérios escolhidos pela própria Administração Pública, sendo o mais comum o de menor preço, conforme disposto em legislação.

A Licitação é um certame que as entidades governamentais abrem disputa, entre os interessados em estabelecer relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas (MELLO, 2004, p. 487). Para Meirelles (2012, p. 287), trata-se de um “[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Trata-se, pois, de um procedimento administrativo em que os entes públicos, no exercício da função administrativa, abrem a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionarão e aceitarão a mais conveniente (DI PIETRO, 2014) a realizar “[...] dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 234). Consultado pela maioria dos servidores que atuam na área de contratações públicas, o autor Justen Filho lembra que o instituto da licitação é disciplinado: “[...] por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica”. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 309)

Pode-se dizer que a contratação governamental e a do setor privado têm como premissa básica a busca pelo menor preço, com garantia de qualidade, sendo que na primeira deve-se cumprir processos específicos, como a legislação, enquanto na segunda há livre escolha dos procedimentos destinados a alcançar o menor preço com qualidade (BATISTA; MALDONADO, 2008). O setor privado pode escolher livremente com quem contratar, mas a Administração Pública não tem liberdade de escolha, pois tem a obrigatoriedade de licitar (ROSSET, FINGER, 2016).

As contratações governamentais compreendem procedimentos com características e componentes de caráter comercial, envolvendo a negociação de proposta de preço, mas também de caráter jurídico-legal, sujeitando-se a controles, à interposição de recursos e à aplicação de sanções administrativas. Para a compra pública de bens, por exemplo, é necessária a administração de materiais de uso corrente, a determinação de fontes e meios de fornecimento, havendo durante todos os estágios do processo de contratação decisões a serem tomadas quanto à qualidade, quantidade, cronogramas, origem e custo (CARNEIRO, 2016).

De fato, pode-se dizer que a função de comprar ou contratar está intrinsecamente ligada a todos os departamentos da instituição, envolvendo diferentes decisões a serem tomadas, não só do ponto de vista da compra em si, como as que envolvem qualidade, quantidade, origem, cronograma e custo de aquisição, mas, sobretudo, as que se preocupam com o alcance dos objetivos e finalidades institucionais (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Historicamente, verifica-se várias mudanças ocorridas nas contratações públicas no Brasil, as quais tiveram intensa relação com as reformas administrativas brasileiras, que marcaram sua trajetória e conferiram-lhes transformações que podem ser identificadas resumidamente como: (i) Centralização das compras e rigidez burocrática (até 1967); (ii) Centralização política e fragmentação administrativa/Estado como executor (1967-1993); (iii) Foco no controle e na eficiência/Estado como gestor de contratos (1993-2010); e, (iv) Foco em segmentos estratégicos socialmente relevantes/Estado como indutor do Desenvolvimento Sustentável, um caminho que está em construção (NONATO, 2015).

Especialmente no contexto do último estágio, discute-se os reflexos do paradigma da Nova Administração Pública nas contratações públicas, que não se preocupa somente com reformas de cunho administrativo e economicista, mas também com as dimensões política, ambiental, social e institucional que seus atos podem repercutir na sociedade. Tais dimensões no setor público foram capazes de relativizar o conceito tradicional de eficiência, de tal forma que o critério mais eficiente para uma contratação pública (menor preço) passou a considerar outros critérios (sustentáveis), o que possibilitou ao Estado o uso desse instrumento na busca pelo Desenvolvimento Sustentável (NONATO, 2015).

Com relação ao aspecto legal, a Lei nº 8.666/93, de 21 de julho de 1993, estabelece normas gerais sobre licitações que tem como objetivo principal selecionar a proposta mais vantajosa para a administração no suprimento dos materiais ou serviços necessários, em quantidades e qualidades certas, a preço adequado, e no momento certo (CARNEIRO, 2016). Vale registrar que a adoção do termo “contratações públicas” permite abranger as compras ou contratações realizadas pela Administração Pública brasileira, sejam as realizadas por licitação pública, sejam aquelas entendidas como “contratações diretas”, que pode ser sem licitação.

Antes, a própria Constituição Federal, de 1988, trouxe no seu arcabouço, especificamente, no art. 37, XXI, a obrigatoriedade da licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações, e para a concessão e a permissão de serviços públicos. Nesta toada, a Lei nº 8.666/93, no art. 2º, obriga reiteradamente durante seu texto, a licitação quando se tratar de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações. A licitação é obrigatória para a maioria dos casos, porém existem exceções a essa

regra: as figuras da dispensa e da inexigibilidade de licitação, cujos casos são definidos na legislação. Independente da necessidade ou não de licitação, haverá ao final a contratação pública de um interessado que atenda os critérios exigidos pela Administração Pública.

O art. 22 da Lei nº 8.666/93 elenca as modalidades das licitações: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). Todavia, segundo Di Pietro (2014) com a edição da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, criava-se uma modalidade chamada de pregão, posteriormente normatizada pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. No exercício de 2017, dos R\$ 38.669.045.654,99 contratados pela Administração Pública Federal até o mês de dezembro, aproximadamente R\$ 15.470.500.000,00 foram via pregão, R\$ 13.083.000.000,00 via dispensa de licitação, e R\$ 7.824.670.000,00 por inexigibilidade, representando respectivamente cerca de 40%, 33% e 20% do montante gasto (BRASIL, 2017c). Assim, na esfera federal, mais de 40% do volume gasto por meio de contratações públicas são realizadas pela modalidade pregão, porém, cerca de 53% ocorrem por dispensa e inexigibilidade de licitação.

Em geral, o rito procedimental licitatório se inicia com a abertura do processo administrativo, conforme art. 38 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), seguido da elaboração do edital da licitação, que é o instrumento normativo e de publicidade dos atos; da habilitação, onde ocorre a abertura dos envelopes e a verificação dos requisitos exigidos pelo edital; e da classificação, em que se processa e julga as propostas habilitadas, a partir de critérios de julgamento (menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e a de maior lance ou oferta, conforme o caso), avaliando-se o cumprimento de condições e critérios técnicos, conforme definidos no edital e, ainda, as condições de exequibilidade da proposta. Ao final, ocorre a adjudicação, que equivale a uma aprovação do procedimento de licitação pela autoridade competente, que o anulará, se identificar vícios ou, sendo possível, deliberará pela correção dos mesmos, procedendo em seguida à homologação do certame.

O sistema de compras públicas do Governo Federal é transparente e funcional, sendo formado por um cadastro dos atores envolvidos (fornecedores e unidades da Administração Pública) e um catálogo de bens e serviços. Além disso, o processo é todo informatizado para a compra ser executada pelo Portal de Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br), plataforma que contém informações para as CPS e links de direcionamento para outras plataformas de operação da Administração Pública Federal (PNUMA, 2017).

Além da lei de licitações, as contratações governamentais contam com a Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Inicialmente, aplicado exclusivamente às licitações e contratos destinados à Copa das Confederações de 2013, à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e infraestrutura e serviços para aeroportos das capitais próximas às cidades sede desses eventos, porém, em 2012, este regime foi ampliado para uso no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Por esta norma, a busca da maior vantagem para a Administração Pública passa pela consideração de vários fatores, não somente o de menor preço: custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e outros de igual relevância (BRASIL, 2011a, art. 4º, inciso III). Como exemplo, é pertinente citar o § 1º do art. 4º da mesma Lei, no qual há diversos critérios socioambientais a serem observados nas contratações realizadas sob o RDC:

§ 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais;

IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e

VI - acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. (BRASIL, 2011a, art. 4º, § 1º)

Também pode-se citar a Lei Geral da microempresa, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que assegura nas licitações públicas da União a preferência de contratação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) como critério de desempate.

Como diretriz, a partir de 2008, o governo brasileiro definiu que as contratações governamentais são instrumentos prioritários para impulsionar a economia, estabelecendo para isso, metas de aumento da taxa de investimento no País, a elevação dos gastos com pesquisa e o crescimento na participação das exportações brasileiras (MOREIRA; VARGAS, 2009). Estes instrumentos movimentam recursos estimados entre 15% a 20% do PIB e, portanto, tem relevância econômica nos gastos da Administração Pública, pois mobilizam setores importantes

da economia, que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação (BIDERMAN et al, 2008).

Recentemente, foi formalizado o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul sob o pretexto de ampliar a concorrência, reduzir gastos, internacionalizar empresas e integrar processos na região abrangida pelo bloco. O Mercosul hoje equivale à quinta economia do mundo, com PIB de US\$ 2,7 trilhões. (BRASIL, 2017d)

Diversos países e organismos internacionais, como as Organizações dos Estados Americanos (OEA), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC), legitimam o uso das contratações governamentais como integrante dos planos governamentais pois reconhecem o poder de compra como instrumento de promoção do desenvolvimento social e econômico. Além disso, seu uso no desenvolvimento de novos produtos auxilia políticas que objetivem o aumento em investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e a promoção da inovação (CARNEIRO, 2016).

Na literatura, é comum a discussão sobre o crescente papel econômico e estratégico das contratações públicas desde 1990, mas pouco se tratou sobre sua estrutura e processo nas organizações do setor público, ou sobre os perfis dos profissionais envolvidos (BATISTA; MALDONADO, 2008), cada vez mais complexos e dependentes de recursos vultosos, dinâmicos, interconectados e inovadores (CARNEIRO, 2016). Mas a preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos continua motivando os gestores públicos a buscar alta qualidade, menor custo, maior rapidez e flexibilização das contratações públicas, sendo o papel dos compradores públicos fundamental na realização desses objetivos (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Na medida em que o gestor público inclui na condução das contratações públicas atividades ou funções que levem ao alcance das finalidades de Estado, as contratações públicas adquirem um papel de instrumento de atividades-fim (CAMARA; FROSSARD, 2010), ainda que também se destinem ao suprimento da Administração Pública na forma comentada.

É o caso das CPS que, conforme abordado mais adiante, referem-se ao uso das contratações públicas em prol do Desenvolvimento Sustentável, inserindo critérios de sustentabilidade na seleção de bens e serviços para a Administração Pública, desta forma sendo um instrumento governamental em busca do bem-estar social, ambiental e econômico, o chamado *triple bottom line*.

Trata-se, pois, de uma verdadeira modificação da própria finalidade da contratação pública. Isto é, uma mudança de paradigma desse instrumento nas mãos do Estado capaz de influenciar no resultado das políticas públicas, por conduzir funções relacionadas diretamente

com os objetivos de cada política. Assim, entende-se que as políticas públicas podem ser fortemente influenciadas pelos instrumentos usados para alcançar seus objetivos, conforme se verifica na secção seguinte.

2.1.2 Política Pública

A política pública sempre foi objeto de estudos na Europa, baseados em teorias sobre o papel do Estado e do Governo como produtor de políticas públicas, mas foi nos Estados Unidos que nasceu como disciplina acadêmica, com foco na ação governamental, como um ramo da ciência política para entender como e por quê os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006).

Thomas Dye (apud SOUZA, 2006) definiu política pública como algo que o governo decide fazer ou não fazer, envolvendo essa decisão, de ação ou de omissão, alocação de valores. Hill (2005) acrescenta que esta decisão do governo envolve um curso de ação a ser seguido. Com outra visão, (SOUZA, 2006) a compreende como um processo sistêmico, com *inputs* dos partidos, mídia e grupos de interesse e *outputs* em forma de decisões e ações que alocam valores. Para Lowi (1985), políticas públicas são regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou negativas. Martins (2003) reforça tal aspecto ao comentar que:

“[...] esse conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos, que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos, é, portanto, fruto de um processo de decisão política, usualmente consubstanciado em uma disposição normativa (lei, decreto, documento de governo ou outra forma de resultado político), que demanda competência autorizativa no âmbito governamental (Executivo ou, na maior parte das vezes, Executivo e Legislativo) (MARTINS, 2003, p.28).

Também a política pública pode ser definida como sendo um campo de estudo que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (MEAD apud SOUZA, 2006), ou um conjunto de ações do governo a produzir, direta ou por delegação, efeitos específicos sobre os cidadãos (LYNN; PETERS apud SOUZA, 2006), ou um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução pacífica dos conflitos (RUA, 1998), ou, ainda, um conjunto de decisões e ações relativas alocação imperativa de valores (SECCHI, 2011).

Heidemann (2009) ressalta que a definição de política pública inclui ao mesmo tempo ação e intenção, podendo até existir uma política pública sem uma intenção formalmente

expressa, mas dificilmente sem ações que materializem essa intenção. Para Silva e Midlej (2011), a definição de política pública como conjunto de ações governamentais que articula meios para atingir um fim é insatisfatória, pois nem sempre os fins são claros e quando o são, podem ser interpretados e ponderados de formas diversas, resultando em diferentes possibilidades e linhas de ação. Sapru (2010) afirma que para entender o que é política pública é importante analisar sua natureza, que pode ser geral ou específica, abrangente ou focada, simples ou complexa, explícita ou implícita, escrita ou não-escrita, qualitativa ou quantitativa. Hill (2005) afirma existir, antes da política, um curso de ação ou uma teia de decisões de considerável complexidade que contribuem na formação da política pública.

Souza (2006) sustenta que as definições de políticas públicas, ainda que tenham abordagens diferentes, sempre guiam o olhar para os governos, lócus de desenvolvimento dos embates em torno de interesses, preferências e ideias, e por isso costumam apresentar uma visão holística do tema, onde o todo é mais importante que a soma das partes, e os indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses são fatores que influenciam, de acordo com a importância relativa dada por cada abordagem, na política pública. A consequência dessa concepção é que as políticas públicas comportam vários olhares se tornando, enquanto área do conhecimento, território de várias disciplinas, teorias e modelos (SOUZA, 2006), tendo sido desenvolvido na ciência política uma série de modelos construídos a partir de diferentes óticas para a análise das políticas públicas (DYE, 2005).

Tais modelos podem ser compreendidos por três dimensões, que se entrelaçam e se influenciam mutuamente, das quais partem as análises das políticas públicas (FREY, 2000): conteúdo das políticas - *policy*, instituições políticas - *polity*, e processos políticos - *politics*. Alguns autores estudam esses modelos por tipologias (SOUZA, 2006; LIMA, D'ASCENZI, 2013), outros, além disso, relacionam tipos a etapas específicas das políticas públicas (MARTINS, 2003; CAPELLA, 2007; WU et al, 2014).

Dentre diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Souza (2006) sintetiza seus elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Porém, o conceito de política pública se refere a questões cujas respostas mudam com o tempo e variam de sociedade para sociedade (PETERS; PIERRE, 2000), de tal forma que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública (SOUZA, 2006), nem uma metodologia universalmente reconhecida para a análise dos problemas políticos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), mas várias compreensões que coexistem e se complementam.

Independentemente do ângulo de visão a respeito, a elaboração de políticas públicas envolve escolhas por parte do governo não somente de soluções, mas além disso, dos meios ou dispositivos usados de fato para implementar política (HILL, 2005), os quais são denominados de instrumentos de política pública, pois quando os formuladores estão a explorar opções de políticas públicas, eles devem considerar não apenas o que fazer, mas também como fazer (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; WU et al, 2014).

Ao longo da história da Administração Pública encontram-se muitas transformações da ação governamental, mas, sobretudo, na forma dessa ação. Nesse contexto, surgiram novas abordagens nos estudos sobre políticas públicas congruentes com essas mudanças, como a “[...] substituição ou complementação de estudos sobre políticas e programas públicos como um todo para o estudo dos diferentes instrumentos para sua realização” (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1945). Sobre tais instrumentos governamentais foi desenvolvida a próxima secção.

2.1.3. Instrumentos de Política Pública

Após a definição de qual problema deve ser percebido pelo Estado (agenda), os *policy makers* passam a considerar quais as melhores opções para enfrentar o problema (formulação), mas como nem sempre percebem da mesma forma as causas e os desdobramentos de um problema, os formuladores encontram dificuldade para definir soluções (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Neste ponto, vale reforçar que este estudo não se atém ao processo de escolha do instrumento de CPS para políticas públicas, mas ao seu papel na implementação das mesmas.

Os instrumentos de política pública, também chamados de ferramentas ou instrumentos governamentais, são os meios e os expedientes reais a que os governos recorrem para implementar políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Também podem ser vistos como instituições, não no sentido de serem organizações, mas por serem um grupo de regras e

procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações (POWEL; DIMAGGIO apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Ollaik e Medeiros, definem instrumento governamental como um “[...] método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (2011, p. 1945), explicando que a ação é “coletiva” porque abrange outras entidades além das do setor público; e “estruturada” porque o instrumento escolhido define a quem cabe a operação do programa governamental, quais os papéis de cada um e como eles devem se relacionar uns com os outros.

Alguns autores também se referem aos instrumentos governamentais como ferramentas de governo para implementação de políticas públicas (HOOD, 1991; SALAMON, 2002), outros diferenciam instrumentos de ferramentas e de técnicas, onde técnicas veiculam instrumentos e ferramentas os interpretam dentro das técnicas, a exemplo de uma obrigação legal escrita (ferramenta) que interpreta um instrumento governamental de comando e controle, veiculado em uma lei ordinária (técnica) (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

De uma forma geral, a escolha dos instrumentos costuma ser estudada em relação à formulação de políticas públicas, mas a sua aplicação é comumente analisada na fase de implementação daquelas. O foco do presente estudo não põe em evidência a visão política ou a forma de escolha das CPS como instrumento governamental, mas a sua utilização como instrumento na implementação de políticas públicas.

2.1.3.1. Tipologias de instrumentos de política pública

Embora seja possível, de uma forma genérica, quantificar os instrumentos de políticas públicas, cada tipo permite inúmeras possibilidades de variações e combinações, o que torna a sua catalogação um trabalho quase interminável (WU et al, 2014). De fato, as tipologias dos instrumentos variam de autor para autor, conforme o ponto de vista adotado, a lente utilizada e o grau de análise, mas ainda que haja grande variedade e diferenças entre as tipologias encontradas, essas visões não se contrapõem, são sempre complementares (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Howlett (2013) elenca diferentes parâmetros de tipologias de instrumentos de políticas públicas, como pela possibilidade de regulamentar ou não as atividades societárias (CUSHMAN apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013); pelo grau de dependência de órgãos estatais ou mercados (DAHL; LINDBLOM apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013); pelo alvo e probabilidade de aplicação real da coerção (LOWI apud HOWLETT; RAMESH; PERL,

2013); ou pela relação entre o uso dos instrumentos e dos recursos envolvidos (BALCH; HOOD apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Ollaik e Medeiros (2011) citam outros parâmetros de classificação dos instrumentos, conforme sua nodalidade, autoridade, recursos e organização (HOOD apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011); ou de acordo com o grau de direção, coerção, visibilidade e automaticidade, uso de recursos, abrangência e punição (PETERS apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011); ou por regulação, códigos de conduta e acordos negociados (JORDAN; WURZEL; ZITO apud OLLAIK, MEDEIROS, 2011).

Ollaik e Medeiros (2011) relatam ainda que há classificações que elencam desde 3 (três) até 63 (sessenta e três) instrumentos (KIRSCHEN, 1975). Citam diferentes tipos de instrumentos, como os de regulação, de incentivo econômico, de instituições e de autoridade (MCDONNELL; ELMORE apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013); de incentivo, punição ou informação (BERTELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013); legislativo ou regulatório, econômico e fiscal, de acordos ou incentivos (por contrato), de informação e comunicação (incluindo conselhos) e de padrões de boas práticas (LASCOUMES; LE GALÈS apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013); e de gestão direta, de corporações governamentais, de regulação econômica, de regulação social, de seguros governamentais, de publicidade de utilidade pública, de impostos corretivos e taxas, de contratação, de aquisição de serviço contratado, de assistência financeira, de empréstimos e garantia de empréstimos, de renúncia fiscal, de vales, e de legislação de perdas e danos (SALAMON apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Não obstante diversas classificações dos instrumentos de política pública, Wu (2014) sustenta que os instrumentos podem ser divididos em duas categorias principais, públicos e privados, a depender do quanto são usados elementos de autoridade pública ou de recursos privados para sua eficácia. Vale registrar que, não obstante a denominação de “privado”, o instrumento é enquadrado pelo autor como sendo governamental, pois “[...] é mais comum que instrumentos particulares sejam apoiados por diferentes níveis de envolvimento indireto do governo, do que exercidos exclusivamente por atores privados” (WU et al, 2014, p. 58). De fato, é possível identificar pelo menos dois parâmetros comuns a todas as tipologias: a autoridade e o incentivo (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Adicionalmente, identifica-se nos estudos sobre instrumentos governamentais que as tipologias derivam do trabalho de Howlett, Ramesh e Perl (2013), baseado na relação entre instrumentos e recursos a influenciar políticas públicas. Segundo este autor, os governos teriam desenvolvido um número limitado de estratégias que envolviam ativos de valor para influenciar

os resultados das políticas públicas. Por outro ângulo, os estudos “[...] tentaram identificar os recursos de governo básicos nos quais os instrumentos se apoiaram para sua eficácia” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.129).

Para fins do presente estudo, destacam-se as tipologias de Hood (1991) e Salamon (2002) cuja ideia é que o Estado usa de instrumentos (como regulação, subsídios, campanhas de informação, entre outros) relacionados a recursos (como autoridade, dinheiro e informação) para influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos das políticas públicas (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

A taxonomia de Hood (1991) é baseada na categorização de quatro recursos que os governos podem usar para influenciar atores políticos: informação, poder, dinheiro e organização. Sua tipologia, assim, classifica os instrumentos governamentais de acordo com a nodalidade, autoridade, recursos e organização.

A nodalidade demonstra a capacidade do governo de operar como um nódulo (um ponto focal) em uma rede de informação (OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Podem ser campanhas públicas, que são estudos específicos (publicitárias) para informar a população sobre assuntos a respeito dos quais se espera que ela responda de acordo com as informações, a exemplo de dados divulgados sobre o malefício do fumo. Exortações, mais que informar, procuram persuadir, pois visam influenciar ações e preferências da população, como as campanhas para economia de água. Benchmarking, indicadores de desempenho, comissões, inquéritos também são tipos de instrumentos que trabalham com informação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A autoridade, também conhecido como regulação de comando e controle, denota o poder legal do governo e outras fontes de legitimidade governamental. Podem ter como alvo questões econômicas (preços, produção, etc.) ou sociais (poluição sonora, risco alimentar, discriminação racial, etc.). Com a proliferação de normas e padrões visando a práticas empresariais ambientalmente sustentáveis, a regulação do governo consiste em fazer cumprir tais normas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Finalmente, quanto à tipologia de Hood (1991), recurso, ou tesouro, denota os recursos governamentais utilizados em cada instrumento. E organização denota a capacidade de dirigir a ação (pela polícia, pela burocracia) (HOOD apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Para Salamon (2002), a escolha dos instrumentos tem alto grau de discricionariedade por ter natureza política, permitindo aos atores dar forma aos programas políticos a partir da escolha dos respectivos instrumentos governamentais aplicados na implementação das políticas. Os instrumentos não são escolhas puramente técnicas e produzem efeitos específicos, podendo

inclusive causar um distanciamento substancial dos objetivos originais dos formuladores das políticas em favor dos objetivos dos implementadores (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

A classificação de Salamon (2002) elenca 14 instrumentos: gestão direta, fornecimento de bens e serviços diretamente aos cidadãos; corporações governamentais, como empresas estatais que atuam em atividades privadas; regulação econômica, como controle de preços e produção no mercado; regulação social, como regras, sanções e incentivos a comportamentos sociais em prol do bem-estar de todos; seguros governamentais, para indenização por eventos específicos; publicidade de utilidade pública, propagandas que influenciam no comportamento dos cidadãos em prol do bem comum; impostos e taxas, tributos que influenciam no comportamento dos cidadãos em prol do bem comum; contratação, acordo com ente privado cujo pagamento tem como contraprestação o fornecimento de bens e serviços ao setor público; aquisição de serviço, acordo com ente privado cujo pagamento tem como contraprestação o fornecimento de bens e serviços a terceiros, grupos específico da sociedade; assistência financeira, que transfere recursos do governo para ente público ou privado sem fins lucrativos em apoio a suas atividades; empréstimos ou garantia de empréstimos, que empresta recursos ou garante o pagamento com recursos públicos em prol de atividades de interesse público; renúncia fiscal, que estimula comportamentos com adiamento, redução ou isenção de obrigações tributárias; vales, para que indivíduos possam contratar bens e serviços de sua preferência; e legislação de perdas e danos, que estabelece ao cidadão o direito de compensação por danos sofridos por terceiros.

Assim, as contratações públicas podem ser consideradas instrumentos de política pública, segundo essa classificação de Salamon (2002), por firmar acordo entre um órgão da Administração Pública e uma entidade privada, com contrapartida financeira: “[...] para fornecimento de bens ou serviços a órgão da Administração Pública contratante ou para a entidade que o represente” (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1959).

A natureza multidimensional e dinâmica das CPS se alinha à transversalidade da sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável, bem como das questões relativas ao Estado, cuja compreensão é objeto das próximas seções.

2.2. O Estado do Bem-Estar Social

A evolução do Estado, com suas crises e mudanças, é seguida pela Administração Pública. Em fases de intensiva expansão do capitalismo, a forte industrialização e a Segunda Guerra Mundial, o Estado, antes liberal, passou a intervir na sociedade para atenuar as

consequências da livre ação do mercado (desemprego, velhice, doença, etc.), dando assistência aos necessitados.

Posteriormente, após reivindicações sociais vindas com a desagregação das economias em face das Guerras Mundiais, o Estado passou a reconhecer o bem-estar social como princípio norteador da coletividade, criando, por exemplo, seguro social, assistência pública, serviços médicos, política habitacional e educação, e deixando de prestar caridade, para promover o crescimento vinculado ao bem-estar da população. Denominado de Estado de Bem-Estar Social, seu auge ocorreu após a industrialização e as Guerras Mundiais, com a maior intervenção do Estado na sociedade e sua crise se iniciou por volta das décadas de 1960/70 (SANTOS; NETO, 2008).

Fiori (1997) distinguiu três posições conceituais sobre o Estado de Bem-Estar Social: uma de visão mais historiogeográfica, que identifica o surgimento da intervenção social do Estado basicamente na Inglaterra (assistencial) e na Alemanha (imposta); uma de visão mais conceitual de evolução das políticas sociais (direitos civis - direitos políticos - direitos sociais), e uma última visão que identifica uma ruptura qualitativa antes (contratual, de políticas sociais) e depois (não contratual, universal) da Segunda Guerra Mundial.

O Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, é aquele que, diante dos ganhos fiscais oriundos do crescimento econômico e das demandas sociais e trabalhistas, reconhece os direitos sociais e se estrutura em prol do desenvolvimento e do bem-estar social. A estruturação do Estado do Bem-Estar Social permitiu à Administração Pública maior participação na vida dos cidadãos, ampliando e diversificando suas atribuições, mas, também, exigindo-lhe uma atuação direcionada à plena eficiência. (PEREZ, 2009).

No Brasil, a emergência do Estado do Bem-Estar Social foi tardia devido às interrupções no processo de democratização do país, tendo em vista ser a democracia elemento fundamental para sua criação e desenvolvimento. Após a ruptura com a ditadura em 1985, e uma lenta redemocratização nacional, passou-se a reconhecer um Estado assemelhado a um *Welfare* brasileiro.

Do ponto de vista do funcionamento da Administração Pública, o surgimento do Estado de Bem-Estar Social era incompatível com o modelo weberiano que apregoava, através da burocracia, a distância entre a Administração Pública e os administrados, justificada pela eficiência e legitimidade. A eficiência administrativa sempre foi uma meta do Estado, seja sob o enfoque liberal ou do *Welfare*, mas, com o Estado do Bem-Estar Social, percebeu-se menor eficiência com forte burocracia, menor responsabilização com grande hierarquização, menor

fidelidade aos objetivos com exacerbado formalismo, e menor relação do Estado com o cidadão (PEREZ, 2009).

Nos últimos quarenta anos, as limitações do Estado do Bem-Estar Social, na capacidade de enfrentar as desigualdades, o aumento da demanda, os recursos limitados e a degradação ambiental, foram se tornando cada vez mais evidentes. Além disso, se de um lado há maior pressão política sobre os custos enfrentados pelos governos, do outro são maiores as expectativas dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços prestados pela administração. Os dilemas decorrentes desses *trade-off* estimularam pesquisas para identificar possíveis caminhos de solução para a crise do Estado do Bem-Estar Social (GALLI et al, 2014), que apesar de passar por uma crise aguda, ainda sobrevive (SANTOS; NETO, 2008).

A preocupação do Estado do Bem-Estar Social em prol do desenvolvimento e do bem-estar social, para tanto ampliando e diversificando suas atribuições sem deixar de lado a busca pela eficiência, torna-se um campo fértil para a ideia de Desenvolvimento Sustentável. Trata-se de um conceito que ainda merece ampliação nas análises, considerando as diversas perspectivas existentes e distintos campos do conhecimento que se utilizam dele, e que será abordado na secção seguinte.

2.2.1. Desenvolvimento Sustentável

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, foi constituída a Organização das Nações Unidas (ONU), com o propósito de manter a paz e o desenvolvimento dos países, tendo como missão enfrentar os problemas relativos à pobreza, desemprego, degradação ambiental, criminalidade, Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA/AIDS) e redução da desigualdade social (DILL et al, 2013).

A degradação da natureza, a industrialização e a pobreza foram as principais discussões sobre o tema meio ambiente em conferências e estudos internacionais ao longo de décadas. A Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera (UNESCO), realizada em Paris no ano de 1968, pode ser considerada como o primeiro marco na regulamentação sobre meio ambiente em nível global (UNGARETTI, 1998). A partir de então, foram adotadas diversas convenções internacionais nesse sentido, até a realização da Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, em 1972.

Após a conferência de Estocolmo, a Assembleia Geral da ONU convocou uma nova conferência, cujo tema foi “Meio Ambiente e Desenvolvimento”, em 1983. Nesta oportunidade, quando se instituiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, produziu-se um relatório

sobre o estado do planeta, conhecido como o Relatório Brundtland, ou “Nosso Futuro Comum” (ONU, 2017c). Em 1987, o Relatório Brundtland descreveu o conceito de Desenvolvimento Sustentável como sendo “[...] o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem às próprias necessidades”.

Tais conferências, a partir da constatação de que os recursos são finitos, representaram pontos de inflexão para as discussões sobre Desenvolvimento Sustentável e sustentabilidade, considerando o debate sobre produção e o consumo. Para Ignacy Sachs, sustentabilidade consiste em:

[...] busca pela harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos, que foi inicialmente chamada de ecodesenvolvimento e posteriormente, Desenvolvimento Sustentável, elencando os três objetivos da sustentabilidade: 1. Preservação potencial da natureza para a produção de recursos renováveis; 2. Limitação do uso de recursos não renováveis; e 3. Respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos sistemas naturais. (SACHS, 2010, p. 21)

Witjes e Lozano (2016) complementam o entendimento ao afirmarem que:

Em geral, a literatura sobre sustentabilidade tem se concentrado em questões ambientais; embora, uma série de autores têm destacado a importância de equilibrar as questões de sustentabilidade (ou seja, econômico, ambiental e social; e a dimensão do tempo, bem como as suas ligações internacionais através de uma abordagem de perspectiva holística (WITJES; LOZANO, 2016, p.38) (Tradução do autor)

Pode-se dizer, nesse sentido, que o conceito de sustentabilidade tem relação com o de Desenvolvimento Sustentável, tanto por abarcar três dimensões (social, ambiental e econômica), como por se preocupar com uma dimensão temporal: garantia de um futuro com recursos. Mas, como a ideia de desenvolvimento pressupõe a de eficiência, “[...] só o alinhamento entre eficiência econômica, ambiental e social se justifica e pode apontar para um futuro realmente sustentável e humanamente decente” (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

A partir do final da década de 1980, quando a discussão sobre meio ambiente deixou de ter caráter mais combativo, ou seja, contrário à industrialização, o tema passou a ter maior aceitação no cenário mundial, pautando a agenda de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Afinal, não se pode reduzir o desenvolvimento apenas ao crescimento econômico, pois o crescimento leva em consideração a qualidade de vida e o aumento de riquezas, que está ao alcance somente de alguns indivíduos, já o desenvolvimento se preocupa também com a geração de riquezas, mas de forma equilibrada, primando pela qualidade de vida de toda a população, portanto, a preservação ambiental (AGUIAR; VIEIRA, 2013).

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ECO-92) elaborou a “Agenda 21” para dar maior respaldo às discussões e ações sobre sustentabilidade, através de diretrizes de planejamento e construção de sociedades sustentáveis. Cohen (2005) lembra que havia três décadas que prevalecia uma visão ambiental atribuída à pobreza e ao crescimento populacional desenfreado no hemisfério sul do planeta, capitaneado principalmente pela China e Índia. Tal leitura dos problemas mundiais ecológicos afetava discussões sobre responsabilização neste sentido.

De fato, na ECO-92, havia de um lado, uma ampla coalizão de países ricos liderada pelos Estados Unidos, relutante em incluir qualquer mudança substancial quanto à área do consumo, e do outro lado, países em desenvolvimento que, a partir de uma análise de pegada ecológica, alegavam terem pequena participação na deterioração ecológica global, a partir de fatores como as emissões de gases de efeito estufa das nações desenvolvidas e as taxas desproporcionais de apropriação dos recursos naturais, causados pelo apetite voraz dos seus pares desenvolvidos (COHEN, 2005).

Esses eventos revelam que a questão do Desenvolvimento Sustentável tem encontrado guarida na estrutura e decisões estatais brasileiras, mais interessando ao presente estudo o reflexo deste tema sobre o instrumento das contratações públicas no país, razão da próxima seção.

2.3. Sustentabilidade na Administração Pública

No Brasil, percebe-se que o tema Desenvolvimento Sustentável entra na agenda de gestão pública quando se promove adequações normativas, criação de estruturas administrativas ao redor do assunto, ou quando é incluído, de forma expressa, nos objetivos de ações governamentais em diferentes órgãos de governo ou diferentes políticas públicas, ou nos discursos internacionais dos presidentes do Brasil, ainda que separados por projetos diferentes de governo (BRASIL, 2015a; 2016g).

Desde então, a sociedade tem intensificado sua demanda por administrações que se posicionem em prol da sustentabilidade de suas ações e programas, amparadas, conjuntamente, nos sistemas econômico, social e ambiental (COUTO; COELHO, 2015). Mas, além dessas áreas, outras visões e discussões são flamejadas pela corrente da sustentabilidade, revelando o quão dinâmico e subjetivo é este conceito.

A institucionalização da agenda ambiental teve início após a Conferência de Estocolmo, tendo como marcos importantes a sanção da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e a garantia pela Constituição de 1988, em seu art. 225, ao direito à um ambiente sadio e equilibrado (BRASIL, 1988).

A “Declaração do Milênio”, em 2000, promovida pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), que definiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, em 2002, trouxeram conceitos, indicadores e práticas de Desenvolvimento Sustentável, compreendido como aquele que possibilita atender às necessidades atuais sem comprometer as necessidades das futuras gerações, fazendo uso razoável dos recursos naturais. Tais conceitos, posteriormente, serviriam para a construção da compreensão das CPS, a exemplo do conceito de “compras verdes” surgido neste evento, como sendo a promoção de “[...] políticas de contratação pública que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços favoráveis ao meio ambiente” (ONU, 2017a), vislumbrando-se a possibilidade de utilizar as licitações como instrumento de política pública (COUTO; COELHO, 2015)

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012, deu início ao processo de negociação intergovernamental visando a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), absorvendo inclusive alguns objetivos dos ODM que não foram totalmente cumpridos. Esse encontro também serviu para a criação do Foro Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável e do incentivo ao fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Este programa, como um dos resultados do Rio+20, criou uma iniciativa para promover as CPS, cujo objetivo é vincular o consumo, através da contratação pública governamental, à produção, através do desenvolvimento de modelos de negócios mais sustentáveis (WITJES; LOZANO, 2016).

Em 2015, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, foi lançada a Agenda 2030, também denominada na sua preparação de Agenda pós-2015. Este documento, contendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, construídos sobre o legado dos ODM, foi planejado para os 15 anos seguintes. Os ODS buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas, e equilibram as três dimensões do Desenvolvimento Sustentável: a econômica, a social e a ambiental, conhecidos como *triple bottom line*. Um dos objetivos dos ODS é promover práticas de “compras públicas sustentáveis”, de acordo com as políticas e prioridades nacionais (ONU, 2017b), visando a utilização do poder de compra dos Estados como mecanismo indutor de transformações nos padrões de consumo e de produção nacionais.

Na mesma perspectiva é possível caracterizar as compras ou contratações públicas como sustentáveis quando apresentarem fatores ambientais, sociais e econômicos em algum momento do seu procedimento, a exemplo de considerar o ciclo de vida do produto quando da sua aquisição (ambiental), inserindo critérios de desempate entre empresas priorizando as de

pequeno porte (social), considerando tudo isso na obtenção do menor preço para a administração (economicidade), conforme se verifica na Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P (BRASIL, 2009c, p.50):

[...] consistem naquelas [compras] em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios dos processos de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas. Logo, não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preço.

Entretanto, políticas formuladas segundo a tendência do Desenvolvimento Sustentável “[...] são muitas vezes falhas, e refletem preferências pessoais, organizacionais e políticas”, tendo em vista a confusão existente sobre termos, percepções e conceitos (LÉLÉ, 1991). Além disso, são os governantes que em última instância definem as questões que entrarão na agenda política do país de forma que a temática sobre sustentabilidade chega a ser “usada como um meio de os políticos encherem a boca para falar sobre os problemas de políticas públicas a fim de marcar pontos, em vez de se esforçar de fato para resolver os problemas” (WU et al, 2014, p.39).

Nesta toada, Baroni (1992) afirma que a ideia do Desenvolvimento Sustentável é utilizada por interesses diversos, como se existisse um consenso ideal sobre seu conceito, mas na verdade este está longe de ser construído, ficando no plano dos discursos, uma vez que as ambiguidades são muitas e não se explicita a realidade atual dos conflitos sociais e econômicos pelo uso dos recursos naturais. O autor expõe sua compreensão de que os diferentes usos do termo sustentabilidade de acordo se justificam pela diferentes conveniências, ideologias e projetos dos interessados:

O industrial, o agricultor, o burocrata, o cidadão preocupado com a poluição, o político, o tomador de decisão, o trabalhador e o habitante do Primeiro Mundo amante da vida selvagem não têm os mesmos interesses nem a mesma ideia sobre o que seja Desenvolvimento Sustentável. (BARONI, 1992, p.24).

Assim, nem sempre são consideradas todas as dimensões da sustentabilidade no processo de tomada de decisão de implementação das políticas públicas, enfatizando-se, normalmente, a dimensão econômica, em detrimento das demais. Esta falta de enfoque sobre as dimensões social e ambiental pode ser explicada pela complexidade envolvida no processo de decisões dos

implementadores e pela subjetividade na definição dos critérios que compõem a dimensão da sustentabilidade (MAIA; PIRES, 2011).

Mas, no Brasil, como dito acima, é possível identificar que o tema Desenvolvimento Sustentável possui certo relevo na agenda do país ao se perceber a realização, além de um conjunto de ações governamentais (OLIVEIRA; SANTOS, 2015), de alterações no ordenamento jurídico pátrio e de ampliação de estruturas administrativas justificadas pela temática. Neste sentido, ilustram a relevância do assunto no país, o “Plano Brasil Maior” (PBM), que explicita entre seus instrumentos o poder de compra ou contratação governamental, a promoção do Desenvolvimento Sustentável e o uso da margem de preferência de até 25% para os produtos com tecnologia nacional; e o “Plano Inova Empresa”, que indica o uso do poder de compra, especialmente por meio de aquisições estratégicas, voltadas para o fomento à inovação e competitividade empresarial (CARNEIRO, 2016).

Ainda outros acontecimentos ajudam a demonstrar que a questão da sustentabilidade vem se incorporando a agenda pública no Brasil, como a crescente (mas ainda incipiente) onda de seminários e cursos sobre o tema promovidos pela Administração Pública; a normatização, que vai desde portarias de órgãos até assinaturas em convenções internacionais; e, a manifestação do TCU em favor de exigências de sustentabilidade em licitações e contratações públicas (BRASIL, 2016d).

Assim, apesar dos interesses econômicos do agronegócio, no campo da agricultura, a tomada de decisão de um agricultor tem sido cada vez mais influenciada por questões que envolvem a preocupação com a sustentabilidade, como pressões sociais para redução de impacto ambiental, melhorias na saúde do produtor e da sua família pela redução do uso de agrotóxicos, filosofia/estilo de vida, opinião favorável da família a esse tipo de processo produtivo, informações sobre tecnologias e configurações de mercado. Porém, tal decisão ainda é comedida por ser baseada em informações ou apoio, como por meio de políticas públicas incentivadas pela sustentabilidade (SOUZA; MACHADO; DALCIN, 2015).

Na área do turismo, o que se entende por turismo sustentável significa a inserção de atividades econômicas levando em conta, a exemplo do turismo indígena, os princípios e objetivos declarados na Agenda 21, na sua Seção III, Capítulo 26, especificamente (BRANDÃO; BARBIERI; MOURA, 2014). O turismo indígena passou a ser moldado, de forma mais explícita, no contexto da sustentabilidade. Uma das responsabilidades para os agentes públicos encarregados de elaborar e implementar políticas de desenvolvimento para as atividades turísticas é implementar um modelo de desenvolvimento com competitividade, sustentabilidade e justiça social (CUNHA; CUNHA, 2005).

No âmbito da saúde, a sustentabilidade pode ser definida, na sua forma mais simples, como a capacidade de que iniciativas que promovem a saúde sejam institucionalizadas dentro da infraestrutura relativa a um programa, governo ou comunidade (MENDES; PLAZA; WALLERSTEIN, 2016).

Essas imersões em várias áreas do conhecimento ocorrem a partir da elasticidade do conceito de sustentabilidade, por si só controvertido e complexo (BRAMMER e WALKER, 2011), não havendo, por isso, consenso. A movimentação no cenário mundial em torno da fixação de seu significado foi acompanhada por processos discursivos e disputas entre diversos atores (NONATO, 2015). Essa complexidade é percebida no conceito de Desenvolvimento Sustentável, o qual constantemente se expande para alcançar elementos que explicariam melhor essa realidade, a exemplo da visão de eficiência (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Não obstante a complexidade na busca de um conceito singular de sustentabilidade, a sua aplicabilidade prática por atores que tratam de políticas públicas diversas possibilita soluções conjuntas capazes de promover o Desenvolvimento Sustentável, como as compras compartilhadas sustentáveis que, por meio de um sistema de registro de preços, onde preços são fixados para posterior utilização pelo contratante, é possível haver a participação de vários órgãos públicos no processo de licitação, possibilitando uma economia eficiente e uma aquisição ambientalmente correta. (SILVA; BARKI, 2012).

Quando o gestor público decide contratar serviços ou adquirir bens com base no ciclo de vida útil dos produtos envolvidos na contratação, por exemplo, preferindo ainda empresas contempladas por lei por incentivos de cunho social e trabalhista, sem abandonar critérios de eficiência no processo de escolha por estes produtos de forma a proporcionar um mercado de bens e serviços eficientes, de baixo carbono (WATTS et al., 2015), ele está dimensionando as contratações públicas como instrumento, permitindo o alcance dos objetivos integrados de outras políticas voltadas à saúde, meio ambiente e direitos sociais.

A instrumentalização da contratação pública para alcançar objetivos de políticas com finalidades econômicas, além das sociais e ambientais, revela a capacidade, e a obrigação, do Estado para atingir o interesse público do bem-estar social, conforme será discutido na seção subsequente.

2.3.1. Contratações Públicas Sustentáveis (CPS)

Para fins deste trabalho, esclarece-se que o termo Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) será usado como sinônimo de expressões como compras públicas sustentáveis, eco-aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável, licitação positiva (CASTRO et al, 2013) além de outros, como aquisições sustentáveis, contratações públicas

ecológicas, contratações públicas verdes, compras governamentais verdes e licitações sustentáveis.

Este termo, contratações públicas sustentáveis (CPS), inclui-se dentre as traduções possíveis do termo *public procurement that are sustainable* usado pela Agenda 2030, lançada na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em 2015, da qual o Brasil é um dos países signatários e cujo um dos objetivos é “[...] promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” (ONU, 2017b).

As CPS podem ser compreendidas como instrumentos de implementação disponível para várias políticas públicas setoriais por conterem características de “função regulatória conformadora do mercado”, que é utilizar a licitação não apenas para adquirir bens e serviços a um menor custo, mas para “[...] servir de instrumento para o atendimento de outras finalidades públicas definidas no ordenamento jurídico constitucional”. (GARCIA, RIBEIRO, 2012, p. 232-234).

Mais que isso, espera-se que as CPS se utilizem das forças eficientes de mercado, da instrução e da parceria para alcançar objetivos ambientais e sociais, elementos, inclusive, que as diferenciam dos regulamentos de comando e controle (BIDERMAN et al, 2008). De fato, a negociação e persuasão, estão substituindo o papel que o comando e o controle tinham nos instrumentos da Administração Pública tradicional (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

As CPS se caracterizam principalmente pelo uso das contratações públicas em prol do Desenvolvimento Sustentável, e vem sendo relacionadas, por muitos trabalhos sobre o tema, ao forte poder de compra do Estado, à construção de uma boa imagem do governo perante a sociedade e ao seu papel dentro de uma dimensão de política pública, constituindo-se como uma referência para o restante da sociedade.

As CPS podem ser definidas como um processo no qual os órgãos governamentais procuram inserir critérios de sustentabilidade socioambiental nas práticas voltadas para a aquisição de bens e contratação de serviços. Portanto, dizem respeito à integração das preocupações com os impactos sociais e ambientais nas contratações realizadas pelos órgãos do setor público (BRAMMER e WALKER apud ALENCASTRO, SILVA e LOPES, 2014). Nesse sentido, as CPS são também:

[...] uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos (BIDERMAN et al., 2008, p. 21).

No mundo, alguns governos assumiram a abordagem de estabelecer as CPS como uma política pública e outros, de internalizar as CPS em outras políticas (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). No Brasil, ainda há uma indefinição nesse sentido.

No caso brasileiro, vale sublinhar que, há alguns anos, o *International Council for Local Environmental Initiatives* - ICLEI vem formando parcerias que envolvem revisão de normas de licitação, publicação de manuais, com metodologia de implementação de CPS, realização de projetos e proposta de capacitação de servidores. O ICLEI é uma associação mundial formada por uma rede de governos locais, com mais de 1.500 governos de estados e cidades de diversos portes em mais de 100 países, que oferece apoio para desenvolvimento de políticas e ações pela sustentabilidade, considerando as CPS como política (BIDERMAN et al, 2008; ICLEI, 2015).

Na esfera federal, tais parcerias se deram com o MPDG e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); na esfera estadual, com São Paulo, Minas Gerais e Amazonas; e no âmbito municipal, com mais de 30 governos locais, incluindo 13 capitais, como São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba.

Pode-se citar, como um dos principais resultados dessa parceria no estado de São Paulo, o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 53.336/2008, o qual prevê que, até 2020, 20% de todos os bens e serviços adquiridos ou contratados pelo governo estadual deverão ter critérios de sustentabilidade. Vale citar Oliveira e Santos (2015, p. 203), para quem “[...] o Estado tem contribuído para o Desenvolvimento Sustentável de forma bastante incipiente, com razoável destaque para o estado de São Paulo”.

Já quanto ao governo estadual de Minas Gerais, Mendonça et al (2017) perceberam recentemente haver lentidão nas ações empreendidas, a começar pela parceria celebrada com o ICLEI, que parece ser “[...] mantida apenas em caráter formal, sem que haja troca de informações ou auxílio” (MENDONÇA et al; 2017, p.87).

Não obstante a influência destas parcerias, parece haver diferentes posicionamentos entre órgãos públicos federais, aqueles que lidam com CPS como política, a exemplo da Controladoria Geral da União - CGU e da Advocacia geral da União - AGU (BRASIL, 2016e, p. 37), outros, como instrumento de promoção para o Desenvolvimento Sustentável dentro de uma política de sustentabilidade, como o Tribunal de Contas da União - TCU (BRASIL, 2017b), e outros, como instrumento de implementação de outras políticas, como o MPDG e MMA (BRASIL, 2017b; 2017d).

Independente da definição assumida para o uso de CPS, tem-se que a transversalidade da temática sustentabilidade, caracterizada pelas suas três dimensões (econômica, social e ambiental), costuma estar presente nas diferentes relações que a literatura faz entre as CPS e o

processo de implementação de políticas públicas (COUTO; RIBEIRO, 2016; ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014; CASTRO et al, 2013), fato que justifica o estudo sobre barreiras e facilitadores identificadas neste processo.

Outrossim, ainda que não tenha sido delineada normativamente pelo Governo Federal uma política pública ou que não tenham sido desenvolvidos programas específicos sobre CPS (na esfera federal), tem sido fundamental o suporte do alto nível do governo para a eficácia da implementação das CPS, com a criação de um arcabouço jurídico e político ao redor do tema, capaz de integrar diferentes setores públicos.

Contudo, no Brasil, desde 2012, a quantidade e o valor dos processos orientados pelas CPS vêm decrescendo, o que denota uma tendência de abandono dos princípios da sustentabilidade na Administração Pública e reforça uma contradição no esforço do governo em disciplinar essa modalidade de aquisições e contratações. Segundo o portal painel de compras do MPDG, o percentual de aquisições sustentáveis pelo Governo Federal ainda é incipiente, chegando a 0,8677% do total de processos somente no ano de 2017 (BRASIL, 2017c), o que pode corroborar com a percepção de haver baixa participação das CPS no total daquilo que o Governo Federal compra e/ou contrata.

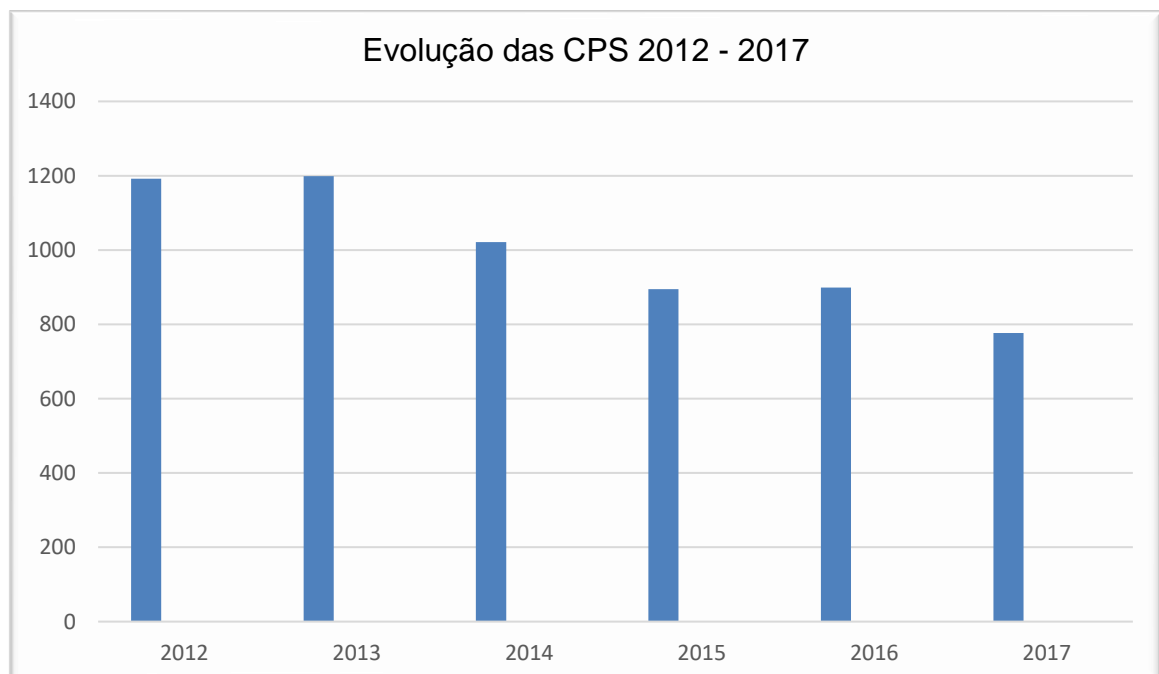


Figura 2: Evolução das CPS

Fonte: <https://paineldecopras.planejamento.gov.br>

Por isso, vale conhecer as normas existentes que viabilizam à Administração Pública a realização de práticas de CPS e que, dado o seu caráter transversal, requerem cooperação efetiva

entre diferentes departamentos governamentais (COMISSÃO EUROPEIA, 2016, p. 10). Este é o objeto do tópico a seguir.

2.3.1.1. Legislação aplicável às CPS.

O arcabouço legal para as compras sustentáveis não é estático e está em permanente evolução para acompanhar o desenvolvimento das iniciativas (PNUMA, 2017). No ordenamento jurídico brasileiro o tema foi abordado pela norma que trata de licitações e contratações públicas, a Lei nº 8.666/93, cujo art. 3º foi alterado pela Lei nº 12.349/2010 para constar o Desenvolvimento Sustentável como meta das contratações governamentais:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.
(Grifos do Autor)

Neste ponto, destacam-se ainda as normas referentes à modalidade pregão, com o Decreto nº 5.450, de 2005, que o regulamentou na forma eletrônica, a aquisição de bens e serviços comuns; a Lei nº 12.462, de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação Fifa 2013 e Copa do Mundo de futebol de 2014.

O Decreto nº 7.746, de 2012, regulamentou o art. 3º da Lei nº 8.666, estabelecendo critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), cujo funcionamento será alvo do tópico 3.1 deste estudo. Antes desse decreto, a Administração Pública contava com a orientação da Instrução Normativa nº 1, de 2010, que estabelecia critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal.

Quanto à possibilidade de priorizar no processo de contratação pública as soluções que promovam a sustentabilidade, tem-se a Lei nº 12.187, de 2009, que prevê critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais; a Lei Complementar nº 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de

pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi regulamentada no âmbito da Administração Pública Federal pelo Decreto nº 6.204, de 2007; e a Lei nº 12.305, de 2010, que estabelece como objetivos a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis, possibilitando o uso do poder de compras do Estado para valorizar no mercado fornecedores sustentáveis.

Vale ressaltar que a Lei 12.187/09, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, dispõe, no art. 6º, XII, de instrumentos como “o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração” (BRASIL, 2009b). No Brasil, as parcerias público-privadas (PPP), contratos administrativos de concessão instituídos pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), cujo valor de cada projeto é estimado em 20 milhões de reais ou mais, somam hoje aproximadamente U\$ 325.000.000,00 (trezentos e vinte e cinco milhões de dólares), havendo ainda cerca de 751 projetos ativos em construção ou em operação no país, representando, assim, uma alternativa importante para a sustentabilidade nas contratações públicas do país (GPI, 2017).

Algumas políticas e programas podem integrar as CPS na consecução de seus objetivos, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pelo Decreto nº 7.404, de 2010, que estabeleceu entre seus objetivos a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis, assim como para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, pela Lei nº 10.295, de 2001, regulamentado pelo Decreto nº 4.059, de 2001; o Programa de Aquisição de Alimentos, estabelecido pela Lei nº 10.696, de 2003 junto com exigências legais como a da Lei nº 11.947, de 2009, que prevê que 30% dos recursos repassados pela União para os Estados e Municípios devem ser aplicados na compra de produtos provenientes da agricultura familiar para alimentação nas escolas.

Ao contrário de se promover o consumo de itens sustentáveis, o Estado também pode inibir a contratação de produtos e serviços que agridam o meio ambiente, conforme previsto no Decreto nº 2.783, de 1998, que proíbe as entidades do Governo Federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio.

Ainda outras normas viabilizam a sustentabilidade das contratações da Administração Pública, como a Portaria nº 2, de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

(SLTI) do MPOG, hoje Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

As margens de preferência também são estabelecidas pelo ordenamento jurídico como mais um critério no âmbito das contratações públicas destinado à sustentabilidade e inovação. A Lei nº 12.349, de 2010, estabelece nas contratações públicas margem de preferência, de até 25% para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e incorporem inovação, já o Decreto nº 7.601, de 2011, que estabelece o mesmo critério para produtos de confecções, calçados e artefatos.

As CPS, ao mesmo tempo em que incorporam o conceito de Desenvolvimento Sustentável no mundo, propagam seus princípios, o que levou a internalização e à aplicação generalizada do seu conceito no âmbito da Administração Pública. Contudo, segundo Alencastro, Silva e Lopes (2014), para que haja a sua implementação como política pública, é essencial que os servidores públicos que implementam as CPS estejam familiarizados com o conhecimento sobre as outras políticas envolvidas. Ocorre que estes profissionais geralmente se encontram imersos nas áreas de atividade-meio de um órgão, não necessariamente tendo o conhecimento dos objetivos da totalidade de seus mandatos legais e, portanto, das políticas públicas.

Assim, o real sucesso da implementação das políticas depende da participação dos níveis mais baixos do governo (burocratas implementadores) e de atores populares. Se não prevista a integração destes *stakeholders*, a capacidade de implementação das políticas pode ser afetada. (WU et al, 2014). Por esta razão, será trata a questão dos implementadores de CPS na próxima seção.

2.3.1.2 Implementadores de Contratações Públicas Sustentáveis

Pressupondo-se seu caráter instrumental de política pública das CPS, os atores que a realizam e influenciam na sua operacionalização dentro da Administração Pública são considerados burocratas implementadores.

Apesar de não serem burocratas “de rua”, pois não trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, a exemplo dos professores, policiais e profissionais de saúde (LOTTA, 2012), os implementadores de CPS podem ser considerados do mesmo nível que estes. De fato, estes são servidores públicos do escalão mais baixo no órgão público onde atuam e geralmente estão relacionados às atividades-meio da organização, lidando com os usuários

dos bens e serviços (outros servidores) adquiridos para suprir e manter o funcionamento da Administração Pública.

São os implementadores das CPS que cumprem as orientações dos órgãos de controle quanto à sustentabilidade em suas contratações, expressam quais práticas e critérios sustentáveis são inseridos nas licitações do órgão onde atuam, ou, ainda, que entram em contato com as empresas fornecedoras dos bens e serviços, tudo em nome da Administração Pública.

O poder discricionário dos burocratas do baixo escalão é decisivo na sua atuação na distribuição de bens e serviços públicos, sendo a ação desses atores uma variável determinante para o sucesso da implementação das políticas (OLIVEIRA, 2015). Do mesmo modo, são burocratas desse nível os que participam diretamente do processo de escolha e seleção dos bens e serviços sustentáveis, visando suprir a Administração Pública ao mesmo tempo promovem políticas atreladas às contratações públicas.

Apesar da baixa discricionariedade delimitada, sobretudo pela Lei de Licitações, há um espaço de decisão, que permite a esses profissionais modificar ou interromper processos de contratação, caso entendam haver comprometimento da competitividade no certame, ou ausência de fundamentação técnica na definição dos bens ou serviços, seja pela: “[...] indevida preferência por marca específica de equipamento de informática, ou pela inserção, no instrumento convocatório, de características atípicas desses equipamentos, em ambos os casos sem justificativa técnica” (BRASIL, 2010b); ou ainda, direcionamento de fornecedores, dentre outros problemas que afetem a economicidade e eficiência nas contratações. Assim, os servidores que exercem atribuições relacionadas à seleção da melhor proposta para a administração também influenciam o processo de contratação no órgão.

Portanto, ainda que haja normas consolidadas sobre contratação pública no país, existe espaço para autonomia e discricionariedade destes servidores quando sopesam a inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações, cabendo a orientação de Subirats, quando analisa a influência da burocracia na implementação das políticas, no sentido de ser necessário contar com o apoio e disponibilidade dos implementadores e suas relações com a estrutura administrativa e com o entorno (SUBIRATS, 2006).

Dessa forma, até mesmo espaço para a discricionariedade deve ter alguma orientação indutiva e por vezes até forçosa, no sentido de valorizar o mercado de bens e serviços que tenham a sustentabilidade como um princípio fundamental, sob pena de outros valores já internalizados sempre se sobreporem e tornarem secundária a intenção manifesta pelas CPS.

De fato, esse agente público, quando define ou influencia os critérios e especificações dos bens e serviços a serem adquiridos em uma contratação, atua como um contratante (comprador)

organizacional, uma vez que há um processo decisório distinto por envolver, na maioria dos casos, muitos indivíduos em uma unidade da organização. Vale frisar que esse profissional, considerando-se o vulto das aquisições que faz, de muitas formas é alvo da atenção comercial, razão pela qual existe legislação específica e instrumentos de auditoria com a finalidade de manter e acentuar a conduta ética de tais agentes (COUTO; COELHO, 2015).

Este trabalho pressupõe que a discricionariedade desses servidores não deve ser observada como um erro ou problema a ser combatido em prol da implementação das CPS, mas apenas um elemento a ser considerado na análise da utilização dessa modalidade e, neste caso, na identificação de quem é responsável pela contratação, ou pelo estabelecimento dos critérios de sustentabilidade, ou pelos editais. Vale registrar que tais parâmetros serviram de base para a identificação de implementadores das CPS no Brasil no Projeto “Compras Sustentáveis pela Inovação e por uma Economia Verde e Inclusiva” (ICLEI, 2015, p.31), que fora proposto ao MPDG e ao MDIC.

Assim, a partir da ideia da responsabilidade e influência sobre a contratação pública no órgão, base dos parâmetros descritos no parágrafo anterior, assumiu-se como implementador de contratação pública os servidores públicos que desempenham funções de definição, análise, seleção, autorização, negociação, e execução dos serviços e bens no mercado que atendam às necessidades para o regular funcionamento da Administração Pública, o que envolve primordialmente atividades da área meio dos órgãos.

Quanto à definição da solução, isto é, do que poderá suprir as demandas da administração, nem sempre há um setor específico para isso. O Termo de Referência ou Projeto Básico, que é o instrumento onde são definidas as especificações dos produtos ou serviços capazes de atender à administração, são elaborados por diferentes setores, a exemplo dos departamentos responsáveis pelos serviços de gerais ou logísticos, como almoxarifado e transporte. Assim, independentemente do setor de trabalho, são implementadores de contratação pública os servidores que têm atribuição de elaborar Termos de Referência ou Projeto Básico, definindo as especificações que atenderão às demandas da administração.

Quanto à seleção da melhor proposta, segundo o TCU, consideram-se responsáveis pela licitação os agentes públicos designados pela autoridade competente, por ato administrativo próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite.

Desta forma, pode ser considerado como implementador de contratação pública sustentável o servidor que foi escolhido pelo órgão para exercer as atribuições de pregoeiro, desde as previstas em lei, como coordenar o processo licitatório, verificar a conformidade da

proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, verificar e julgar as condições de habilitação, (BRASIL, 2005b), como outras atribuições muito comuns no dia-a-dia desse profissional, como analisar Termos de Referência ou elaborar editais, e, ainda, outras que, mesmo sendo relacionadas ao processo de contratação, ultrapassam, ou se antepõem àquelas atribuições previstas em normas, como a elaboração de Termo de Referência.

Quanto à autorização das contratações públicas, figura como responsável o ordenador de despesas do órgão que, segundo o TCU, é: “[...] toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da Administração” (BRASIL, 2010b).

Já a execução contratual conta com servidores que atuam como gestores e fiscais de contratos, que podem estar em setores específicos ou nos próprios setores que demandaram o objeto contratado. Cada organização define tais atribuições conforme sua realidade e quantidade de pessoal disponível.

Estes profissionais são considerados implementadores de CPS por exercerem nos órgãos onde trabalham atribuições sinápticas, relacionadas à integração e ao funcionamento do ente, capazes de influenciar diretamente nos resultados pretendidos com a inserção de critérios sustentáveis nos processos de contratação pública. Enquanto implementadores de um instrumento governamental relativamente novo no meio administrativo, deparam-se diariamente com dificuldades relativas à realidade de suas atribuições, cujo conhecimento é crucial para uma eficiente implementação das CPS, o que motivou o estudo.

Cada vez mais discute-se como “[...] disseminar entre toda a APF [Administração Pública Federal] inovações em sustentabilidade” (BRASIL, 2017b), sobretudo pelo uso da contratação pública. A relação da inovação e CPS é o assunto tratado a seguir.

2.4. Inovação e Contratações Públicas Sustentáveis

Um dos maiores desafios à Administração Pública brasileira tem sido promover transformações substanciais na gestão. Isso fica evidente quando as iniciativas voltadas para inovação são confundidas com processos reformistas, encontrando resistências nas instituições.

Desde o governo FHC com o Ministério da Reforma do Estado (MARE), alguns paradigmas foram objeto de questionamento e iniciaram mudanças que ainda permanecem em curso. No âmbito interno, o Governo Federal implantou uma série de sistemas, tais como o SIAPE, SIAF, SIORG, SICONV, SCDP, que buscam dar tratamento capilarizado a questões da gestão internas, além de outras iniciativas que poderiam ser exemplificadas. E mais recente, por ocasião da aprovação do Plano Plurianual vigente do país (PPA 2016-2019), evidenciou a

intensificação dos avanços na gestão pública, destacando instrumentos como a Central de Compras e Contratações, “[...] para aquisições centralizadas voltadas às políticas finalísticas, ampliando a eficiência nas compras públicas” (BRASIL, 2015b). No entanto, persiste uma grande dificuldade de modificar métodos e processos de trabalho interno nas instituições, havendo uma cultura mais permeável a mudanças nas ações voltadas para o público externo e fortes reações contrárias/resistências quando isso se dá nas rotinas internas aos órgãos.

Na perspectiva de Schumpeter (1982), a inovação consiste no desenvolvimento de novos produtos ou serviços, marcados pelo caráter inédito ou uma modificação de padrão até então existente. Embora seus estudos tenham se voltado para o mercado é cada vez mais comum que a Administração Pública tome por base sua teorização para discutir as mudanças paradigmáticas nos últimos anos.

Nesse sentido, o debate de Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 30), mostra-se relevante ao tratar a inovação em quatro categorias: de produto (bem ou serviço), quanto à inserção de característica nova no produto; de processo, quanto à mudança no método de produção; de posição, quanto à mudança do contexto onde se encontra o produto; e de paradigma, quanto à mudança nos modelos mentais subjacentes que orientam o que a organização faz. Ainda segundo os autores a inovação se distingue segundo o grau de novidade envolvido em sua difusão. Quando se limita a uma única organização pode ser vista como incremental, que busca melhorias de performance, e quando se espraia e promove modificações significativas, pode ser classificada como radical.

Outra referência no campo da inovação procede do estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que a conceitua como: “[...] a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo (...) ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE e EUROSTAT, 2005, p. 55).

No setor público, inovar consiste em implementar novas ideias estruturantes de políticas governamentais concretas que criem condições de prosperidade econômica, civilidade nos relacionamentos sociais, avanço da justiça e promoção do interesse público, contribuindo para o desenvolvimento de programas na Administração Pública (BENINGTON; MOORE, 2010).

Neste sentido, as contratações governamentais são capazes de estimular os mercados locais e globais à inovação quando demandam produtos e serviços que sejam sustentáveis (OLIVEIRA; SANTOS, 2015), pois sua utilização é um instrumento eficaz para a indução de inovações nas empresas contratadas por clientes governamentais, sendo uma alternativa para a proposição de políticas públicas de estímulo à inovação (MOREIRA, VARGAS, 2009).

A despeito de seu caráter inovador, as CPS parecem encontrar limitações diversas, considerando sobretudo que a economicidade constantemente se sobrepõe a qualquer outro princípio. Isso em parte decorre de comportamentos individuais, mas também coletivos, nos quais não só os indivíduos, mas também as organizações se colocam em uma zona de conforto e tendem a resistir quando são propostas modificações nos métodos de trabalho e nas relações já cristalizadas, que por sua vez são expressadas na cultura institucional.

Dessa forma, as mudanças promovidas no âmbito da Administração Pública, quando estabelecidas por normativos e impostas a todas as suas unidades se caracterizariam pela inovação mais ampliada e capaz de influenciar o mercado, considerando o potencial a capacidade econômica que é natural dos Estados na movimentação da economia. Logo, aquelas funções relacionadas diretamente ao seu funcionamento cotidiano podem ter efeitos muito intensos, em face da escala, a exemplo das compras governamentais.

Interessa aqui demarcar no tempo a Teoria Autóctone, entendida como uma tendência mais recente (a partir dos anos 2000) que procurou distanciar e distinguir as inovações do setor público das do setor privado. Destaca-se que a:

[...] Teoria Autóctone, (...) tenta se afastar das abordagens anteriores para discutir inovações nos serviços públicos e governança. Todavia, ainda há questionamentos sobre questões subjetivas utilizadas como linha divisória do que seria uma inovação de fato ou apenas uma melhoria incremental no setor público. Nesse contexto, emergem como reflexão os papéis dos políticos e dos gestores públicos no processo de inovação (HARTLEY, 2005).

Trata-se de um avanço no sentido de compreender que somente um normativo, ou um plano com estratégia não são o bastante para impor modificações paradigmáticas. É necessário muito mais.

Para Lynn (2013), a inovação no governo estaria devidamente definida como uma transformação fundamental, disruptiva e original das tarefas essenciais da organização. No entendimento do autor, a inovação muda estruturas profundas, modificando-as permanentemente. Ou seja, seriam aquelas transformações que demarcam fases ou mesmo que promovem novos arranjos, mas também podem ser o fim de instituições, de culturas organizacionais, de políticas públicas e de marcos normativos.

Já Moore, Sparrow e Spelman (1997) entendem inovação no setor público como novidades amplas e duráveis o suficiente para afetarem sensivelmente as operações ou as pessoas da organização. Nessa perspectiva, é importante entender que o mercado de produtos e serviços sustentáveis, em algum momento chegaria ao setor público e, portanto, lhe compete

criar mecanismos de incentivo para fortalecer o segmento como uma forma de mudar também a perspectiva da sociedade, mostrando que tais mudanças são permanentes.

Isso é corroborado por Mulgan (2007) ao comentar que o processo da inovação no setor público deve evidenciar ideias eficazes para criar valor público, sendo necessário que as mesmas se mostrem mais do que meras melhorias incrementais e sejam úteis e viáveis quanto a sua implementação.

Mulgan e Albury (2003) conceituam inovações no setor público como novas ideias, expressadas por novos processos, produtos, serviços ou métodos de trabalho que resultem em entregas, e ganhos de eficiência, efetividade e qualidade. No caso da Administração Pública, nem sempre é possível atender esses princípios de forma concomitante em face de uma série de questões objetivas e subjetivas presentes no cotidiano das organizações.

Portanto, as CPS poderiam ser resultantes desse percurso, em que compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, nas questões ambientais, são traduzidos pelas ações, que, por sua vez, devem servir ao incentivo para abertura de novos mercados, voltados para produtos e contratações preocupados com o meio ambiente. A partir dos acordos internacionais, no âmbito das convenções mundiais em torno do tema da sustentabilidade, os formuladores de políticas públicas brasileiros introduziram diretrizes de Desenvolvimento Sustentável à atuação governamental.

Nesse sentido, como já visto neste estudo, um dos papéis do setor público, com forte efeito demonstrativo na perspectiva da sustentabilidade, é alterar o paradigma de contratações públicas, que além de ser um instrumento que firma acordo entre um órgão da Administração Pública e uma entidade privada para fornecimento de bens ou serviços, passou a garantir também: “[...] a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 1993).

De fato, as CPS podem incentivar a iniciativa privada à adoção de padrões de sustentabilidade, estimulando a inovação, principalmente se forem consideradas as áreas onde a demanda do setor público representa uma expressiva parcela do mercado, como é o caso da construção de rodovias, dos serviços de saúde, transporte público, dentre outros (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Pode-se dizer que a questão das CPS se insere no paradigma da inovação no setor público. Muitas inovações surgem como consequência de exigências do Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, como ocorre com as CPS do governo federal, que podem resultar em mudanças positivas tanto no desempenho das empresas privadas fornecedoras,

como também dentro dos governos, com a redução de custos e a promoção da sustentabilidade. (CAVALCANTE et al, 2017).

As autoridades públicas, como consumidores em larga escala, podem incentivar a inovação, estimular a competição na indústria, garantindo, aos produtores, retornos pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, através da demanda do mercado ou de incentivos concretos (BIDERMAN et al, 2008). Consequentemente, esse volume significativo de gastos realizados com licitações, de forma sustentável, poderá servir de exemplo para as empresas privadas. Tal fato direciona mercados para produtos e serviços sustentáveis. Contribuirá para o fomento de tecnologias de produtos ambientais, aspectos econômicos sustentáveis, surgindo inovações no desenvolvimento nacional (PREUSS; MICHELSEN; DE BOER apud CASTRO et al, 2013).

A decisão de se realizar uma compra ou contratação sustentável não implica, necessariamente, em maiores gastos de recursos financeiros, pois a proposta mais vantajosa deve considerar, observando as normas de CPS, dentre outros aspectos: os custos ao longo de todo o ciclo de vida ponderando-se preço de compra, custos de utilização e manutenção e custos de eliminação; a eficiência, para saber se as compras e licitações sustentáveis permitem satisfazer as necessidades da Administração Pública mediante a utilização mais eficiente dos recursos e com menor impacto socioambiental; a possibilidade de fazer compras compartilhadas, criando-se centrais de compras que viabilize a utilização em grande escala de produtos inovadores e ambientalmente adequados sem aumentar-se os gastos públicos; a redução de impactos ambientais e problemas de saúde, avaliando a qualidade dos produtos consumidos e dos serviços que são prestados; e o desenvolvimento e inovação presentes na contratação, de forma que o consumo de produtos mais sustentáveis pelo poder público possa estimular os mercados e fornecedores a desenvolverem abordagens inovadoras e a aumentarem a competitividade da indústria nacional e local (BRASIL, 2016b).

Assim, o presente estudo, ao discutir fatores determinantes à implementação das CPS, ultrapassa a perspectiva de análise de uma ação da Administração Pública para entender como a inovação e as mudanças paradigmáticas de uma sociedade podem ser modificadas pela atuação do Estado.

3. O SISTEMA MMA: AS INSTITUIÇÕES ESTUDADAS

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão responsável por políticas públicas ambientais nacionais para a proteção do meio ambiente, para a qual conta com as atuações de outros órgãos federais, a ele vinculados a partir de temáticas dessa agenda, definidas de acordo com a legislação pátria.

Ao MMA compete os assuntos sobre: política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; políticas para a integração do meio ambiente e a produção; políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e zoneamento ecológico-econômico (BRASIL, 2017a).

Sua estrutura é composta por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, órgãos específicos singulares, órgãos colegiados, o Serviço Florestal Brasileiro e as entidades vinculadas (BRASIL, 2017a).

Os órgãos de assistência direta e imediata são o Gabinete Ministerial, a Secretaria Executiva, a Assessoria de Assuntos Internacionais, a Consultoria Jurídica e a Assessoria Especial de Controle Interno. Já os singulares se referem a 5 secretarias (de Mudança do Clima e Florestas; de Biodiversidade; de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental; de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; e de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental).

Dentre os órgãos colegiados, destaca-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), pois segundo à Advocacia Geral da União (AGU), no que diz respeito especificamente à licitação sustentável, as normas produzidas pelo CONAMA, assim como pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pelo MMA e pelo MPDG possuem “força vinculante” (CARVALHO; FERREIRA; VILLAC, 2016)

Vale apontar que é na Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC), que se encontra o Departamento de Desenvolvimento, Produção e Consumo Sustentáveis, competente para propor e desenvolver políticas, normas, regulamentos, estratégias, mecanismos e iniciativas, estudos, capacitação, pesquisas e campanhas, que estejam relacionadas à utilização do poder de compra do Estado para estimular inovações e processos produtivos mais sustentáveis.

Também é na SAIC que é promovido o programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), a partir do qual se passou a incluir o Desenvolvimento Sustentável em objetivos de diversas políticas públicas, programas e estratégias governamentais do país, como recursos

naturais e energéticos (MENKES, 2004), alimentação (BRASIL, 2009), e contratações públicas (BRASIL, 2010a).

Imperioso, assim, é fazer um breve registro sobre a A3P neste trabalho. Esta agenda foi concebida em 1999 pelo MMA como resposta da Administração Pública à necessidade de enfrentamento das graves questões ambientais, tendo por base a Agenda 21, que orienta os países para a criação de programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e para o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças. Tornou Programa somente em 2002, quando passou a fazer parte do PPA. Na prática, o poder público é convidado pelo MMA a ajudar no engajamento institucional a esta causa, para promover mudanças na cultura, almejando o Desenvolvimento Sustentável nacional.

O programa está fundamentado em cinco objetivos: sensibilizar os gestores públicos para as questões socioambientais; promover a economia de recursos naturais e redução de gastos institucionais; reduzir o impacto socioambiental negativo causado pela execução das atividades de caráter administrativo e operacional; contribuir para revisão dos padrões de produção e consumo e na adoção de novos referenciais, no âmbito da Administração Pública; e contribuir para a melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 2016b).

Para o alcance desses objetivos, com base na política dos 5R's (Reduzir, Repensar, Reaproveitar, Reciclar, Recusar consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos), foram estabelecidos cinco eixos temáticos: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada dos resíduos gerados; qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização e capacitação dos servidores; contratações sustentáveis (BRASIL, 2016b).

No Brasil, mais de 300 órgãos assinaram o Termo de Adesão ao programa e, além desses, outras 1.300 instituições, incluindo entes do setor público e do privado, pessoas físicas e jurídicas, integram a chamada Rede A3P, que é uma plataforma de caráter informal criada pelo MMA para troca de experiências (BRASIL, 2016b). Não obstante a forte adesão dos órgãos a este programa do MMA, a sua atuação é mais centrada ao amparo externo ao Ministério, isto é, ao atendimento a outros órgãos públicos.

O MMA desempenha, assim, papel fundamental na implementação de CPS no país, tendo em vista que estas constituem um dos eixos da A3P, mas também do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (BRASIL, 2011c), lançado em 2011. O objetivo da atuação do MMA é garantir que os objetivos e metas estabelecidos no PPCS sejam atendidos (PNUMA, 2017)

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) é um órgão instituído pela a Lei nº 11.284, de 2006, e regulamentado através do Decreto nº 8.975, de 2017, que possui além da diretoria geral, onde se localizam unidades regionais da “BR-163”, do “Purus-Madeira”, do “Nordeste”; e do “Sul”, outras 4 diretorias: de Concessão Florestal e Monitoramento; de Pesquisa e Informação Florestal; de Cadastro e Fomento Florestal, e de Administração e Finanças, sediadas em Brasília. É nesta última (DAF) que funciona a Gerência de Administração e Logística (GEAL) onde está situada a coordenação responsável pelas licitações e contratos (COLIC) do órgão (BRASIL, 2017a). Diferente das outras vinculadas, é órgão integrante da estrutura básica do MMA, mas possui autonomia financeira e administrativa, podendo realizar suas contratações que, pela particularidade, merecem um destaque quanto ao funcionamento da contratação pública.

No SFB, as unidades regionais não estão habilitadas a realizar suas próprias licitações, solicitam a compra ou serviço através de Nota de Requisição que, após aprovada por um Diretor, inicia um processo administrativo para a contratação. Assim, os Termos de Referência, bem como a coleta de preços, são atribuídos às Unidades demandantes, porém o ato da licitação e contratação é realizado exclusivamente pela Coordenação de Licitação e Contratos (COLIC/GEAL/DAF/SFB). As despesas são ordenadas pelos Gerentes e/ou Diretores que estejam devidamente habilitados como ordenadores de despesas.

Enfim, as entidades vinculadas ao MMA, assim definidas pelo Decreto nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017 são: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Agência Nacional de Águas (ANA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO); e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ). Todas estas foram constituídas como autarquias federais em regime especial. Para fins deste trabalho, esse conjunto de órgãos foi denominado também de ‘Sistema MMA’.

O IBAMA foi criado em 1989 pelo art. 2º da Lei nº 7.735 e possui a estrutura regimental estabelecida pelo Decreto nº 8.973, de 24 de janeiro de 2017, tendo com principais atribuições o exercício do poder de polícia ambiental federal e a execução de ações de meio ambiente referentes às atribuições federais de licenciamento ambiental, controle da qualidade ambiental, autorização de uso dos recursos naturais e fiscalização, monitoramento e controle ambiental (BRASIL, 2017e).

O IBAMA atua em todo o território nacional e estruturalmente possui uma sede, onde há a presidência e cinco diretorias: Diretoria de Qualidade Ambiental, a Diretoria de Licenciamento Ambiental, a Diretoria de Proteção Ambiental, a Diretoria de Uso Sustentável

da Biodiversidade e Florestas e a Diretoria de Planejamento, Administração e Logística. Esta última é incumbida de realizar as contratações públicas para suprir as demandas da sede.

Também possui unidades descentralizadas nos 26 estados e no Distrito Federal, organizadas em superintendências, localizadas em todas as capitais, gerências executivas e unidades técnicas, situadas em municípios estratégicos (BRASIL, 2017e). Cada unidade tem autonomia para realizar contratações que sirvam para seu funcionamento. Este trabalho se limitou às contratações da sede.

A ANA foi criada pela Lei nº 9.984, de 2000 e é a agência reguladora vinculada ao MMA dedicada a fazer cumprir os objetivos e diretrizes da Lei das Águas do Brasil, a Lei nº 9.433, de 1997. Sua estrutura é composta por 5 diretorias, das quais uma exerce a presidência da autarquia. As diretorias, situadas em Brasília/DF, são compartimentadas em superintendências, de acordo com o assunto. As contratações da ANA são realizadas pela Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas, ligada à Diretoria de Administração do órgão (BRASIL, 2017f).

O ICMBIO, criado no dia 28 de agosto de 2007, pela Lei nº 11.516, é uma autarquia em regime especial, vinculada ao MMA, a quem cabe executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação instituídas pela União, assim como fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais (BRASIL, 2017g).

Sua presidência é composta por 4 diretorias, às quais são vinculadas unidades descentralizadas de acordo com o assunto. As diretorias são as de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade; de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação; de Criação e Manejo de Unidades de Conservação; e de Planejamento, Administração e Logística. Esta última diretoria é composta por 4 coordenações, dentre as quais a Coordenação Geral de Administração e Tecnologia da Informação é a responsável pelas contratações públicas realizadas para o suprimento do órgão, hospedando os departamentos que operacionalizam as licitações e os contratos (BRASIL, 2017g).

O JBRJ foi criado pela Lei 10.316, de 6 de dezembro de 2001, mas sua fundação como Jardim Botânico do Rio de Janeiro remonta à data de 13 de junho de 1808. Atualmente, constitui-se como um dos mais importantes centros de pesquisa mundiais nas áreas de botânica e conservação da biodiversidade (BRASIL, 2017h).

É estruturado por 1 presidência, 3 diretorias (de Gestão, de Pesquisa Científica e de Conhecimento, Ambiente e Tecnologia), e a Escola Nacional de Botânica Tropical. As

contratações públicas realizadas para atender as demandas logísticas do órgão são feitas pela Diretoria de Gestão. Registra-se que o JBRJ coordenou a primeira iniciativa de compras públicas sustentáveis compartilhada no Brasil, em 2010 (SILVA, BARKI, 2012).

Após conhecer melhor as estruturas dos órgãos citados, facilitando identificar o *locus* da análise sobre as CPS nessas entidades, é possível identificar práticas comuns entre os órgãos, como o uso do instrumento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), e a aplicação de um documento denominado “lista de verificação”, conforme detalhado a seguir.

3.1. Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)

Por meio do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012 (BRASIL, 2012a), o Governo Federal institucionalizou o instrumento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS ou simplesmente PLS), cujas regras foram estabelecidas pela Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, a Instrução Normativa SLTI/MPDG nº 10/2012 (BRASIL, 2012b).

Trata-se de uma ferramenta de planejamento, a ser elaborada por todas as instituições da Administração Pública Federal, em que são definidas as ações de promoção da sustentabilidade e respectivas metas, com seus prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, sacramentando no serviço público a evolução dos anos anteriores apresentada na temática da sustentabilidade e dando respaldo à sua continuidade. Por isso, a implementação dos PLS e o acompanhamento pelas instituições públicas federais das ações previstas no decreto são essenciais para o sucesso das políticas de promoção da sustentabilidade (BRASIL, 2013a).

O intuito é dar condições para que os órgãos e as entidades públicas federais estabeleçam suas práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos, sobretudo quanto às compras e contratações sustentáveis. O PLS, neste assunto, deve abranger pelo menos obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial do órgão (BRASIL, 2012b, art. 8º, VI).

As regras para a elaboração dos PLS na Administração Pública Federal estão a cargo da CISAP do MPDG, criada pelo Decreto nº 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), cuja finalidade é propor à Secretaria de Gestão (antiga SLTI) do MPDG a implementação de critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e para as ações de logística sustentável no âmbito do poder executivo federal.

Compete à CISAP, dentre outras coisas, propor à Secretaria de Gestão (SEGES) do MPDG critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações públicas federais.

A CISAP é composta por representantes de vários Ministérios, sendo presidida pelo representante da Secretaria de Gestão do MPDG, ocupando o MMA a sua vice-presidência. Os

gestores responsáveis nos vários Ministérios são os Secretários-Executivos ou o gestor de cargo equivalente, no caso das autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (BRASIL, 2015d). Há previsão de se reunirem a cada dois meses, sendo necessária a presença de ao mínimo cinco dos nove representantes, mas houve descontinuidade das atividades da CISAP desde o final de 2014, segundo apurou o TCU, em seu recente Acórdão 1.056/2017.

Em tal instrumento, o TCU apontou descumprimentos e inexistência legais relativos à atuação da CISAP, relacionando tais fatores à uma deficiente atuação do nível central do governo, percebida como uma das causas pela baixa implementação de ações de sustentabilidade na Administração Pública Federal (BRASIL, 2017b).

Dentre as falhas de atuação do nível central do governo, no que toca à implementação de políticas sustentáveis, foram citadas deficiências, em relação aos órgãos públicos em geral, na oferta de condições, como capacitações, incentivos e apoio aos servidores, e foram apontadas lacunas normativas no Decreto nº 7.746/2012 (BRASIL 2012a), como a não determinação de que os PLS estejam previstos nos planejamentos estratégicos dos órgãos públicos. Isso leva, conforme o TCU, a um descompasso entre as diretrizes previstas no planejamento estratégico e a implementação das ações de sustentabilidade na instituição, impactando negativamente o avanço da sustentabilidade na Administração Pública.

No Acórdão 1.056/2017, o TCU determina ao MPDG, dentre outras ações, que adote medidas junto à CISAP para exigir dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal a criação, em suas estruturas, de unidades de sustentabilidade com caráter permanente, compostas por servidores com atuação exclusiva e com perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes (BRASIL, 2017b).

Pontualmente em relação à CISAP, o TCU entende que houve descumprimento do Decreto nº 7.746/2012, ao se interromper reuniões e encontros da comissão a partir do final de 2014, e ausência de algumas atribuições no decreto, como a de acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento dos PLS pelos órgãos da Administração Pública, e de cobrar e analisar os relatórios de avaliação desses planos (BRASIL 2017b).

Vale registrar que, em consulta ao site oficial das atividades da comissão verifica-se que, em agosto de 2017 foi realizada a 12ª reunião ordinária da comissão, o que marcou o retorno de suas atividades (BRASIL, 2017j). Sobre o entendimento pela alteração do decreto citado, o TCU manteve esta orientação, mesmo após o contra-argumento da Secretaria de Gestão (SEGES) do MPDG no sentido de que a CISAP possui caráter eminentemente normativo e não fiscalizatório (BRASIL, 2017b).

No MMA, a Secretaria Executiva, pela Portaria nº 42, de 05 de março de 2013, constituiu a “Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável” (BRASIL, 2013a) para a elaboração, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PLS do órgão. Como resultado, o MMA foi a primeira instituição pública a elaborar e divulgar seu PLS (BRASIL, 2013b).

O PLS do MMA, que foi elaborado por servidores do MMA e SFB, nomeados pelo Secretário Executivo, serviu também ao SFB. Vale registrar que a ANA, IBAMA, ICMBio e JBRJ colaboraram tecnicamente nas reuniões semanais da Comissão Gestora do PLS MMA-SFB (BRASIL, 2013b, 2013c). Estas entidades vinculadas ficaram com a incumbência de criar seus próprios PLS, que poderão ser anexados àquele, posteriormente, caso assim entendam.

O objetivo principal do PLS do MMA-SFB foi estabelecer diretrizes e um conjunto de projetos para a inserção de atributos de sustentabilidade na gestão da logística do MMA, como práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos e dos processos administrativos. Mas também, o documento foi criado com a intenção de que os órgãos do sistema MMA entendessem como o PLS deveria ser confeccionado, com vistas a padronizar um modelo de documento para tais órgãos (BRASIL, 2015e).

Este documento foi elaborado para ser uma “espinha dorsal” para a agenda de logística sustentável, integrando todas as ações de projetos afins que são: Programa de Eficiência do Gasto Público - PEG (SOF/MPOG), Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica - Procel (SPE/MME), Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P (SAIC/MMA), Coleta Seletiva Solidária – CSS (SG/PR), Projeto Esplanada Sustentável - PES (SOF/MPOG) e Contratações Públicas Sustentáveis (SEGES/MPDG).

Posteriormente, instituiu-se também, pela Portaria SECEX nº 258, de 31 de dezembro de 2013, uma “Comissão Gestora de Sustentabilidade do MMA”, com semelhante finalidade de implementar o PLS e integrar as ações do programa Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P, da Coleta Seletiva Solidária– CSS e Planejamento Estratégico (BRASIL, 2015e).

Saliente-se que o PLS elaborado pelo MMA em 2013 serviu de referência para várias instituições elaborarem seus respectivos documentos. Além disso, como o MMA foi pioneiro na elaboração do PLS, por meio da A3P, várias capacitações sobre o PLS foram realizadas de forma a auxiliar os gestores públicos a elaborarem seus planos.

O plano foi estruturado em 7 projetos, 123 iniciativas e 21 metas gerais, de curto e médio prazos, os quais estavam previstos para serem implementados até 2015. Na primeira e única avaliação do plano, que ocorreu nesse mesmo ano, verificou-se que 50% das iniciativas do plano tinham sido finalizadas, e 22% encontram-se em execução. Foram apontadas dificuldades

internas, inerentes ao processo, e externas, como a falta de um *benchmarking* para as ações de sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios (BRASIL, 2013c).

Porém, apesar do PLS do MMA-SFB ter chegado ao seu primeiro ciclo de avaliação e revisão, com proposições para o segundo ciclo, não houve registro de continuidade de suas atividades desde 2015 no órgão (BRASIL, 2015d). Neste ponto, parece pertinente a observação do TCU em apontar, como possível causa pela baixa taxa de elaboração e manutenção de PLS na Administração Pública Federal, em especial pelo poder executivo, a ausência de acompanhamento na elaboração, implementação e monitoramento dos PLS, e de cobrança e análise dos relatórios de avaliação desses planos (BRASIL, 2017b).

Com exceção do ICMBio, os órgãos vinculados instituíram seus próprios PLS, sendo em 2013 o do JBRJ (BRASIL, 2013d), e em 2014, o da ANA (BRASIL, 2014b) e o do IBAMA (BRASIL, 2014c).

3.2. Inserção de critérios sustentáveis nas contratações públicas federais.

Um processo de contratação contém uma sequência lógica de eventos ou atividades sucessivas visando a produção de um bem ou serviço que agrega valor para um grupo específico (HARRINGTON, 1991).

O processo administrativo do MMA, como em todos os órgãos públicos federais, referente às modalidades previstas na Lei nº 8.666/93 (concorrência, tomada de preços e convite), à modalidade pregão (nos formatos eletrônico e presencial), e ao Sistema de Registro de Preços (nas modalidades concorrência e pregão, presencial e eletrônico), desenvolve-se por meio de fases: uma interna (preparatória) e outra externa, que são traçadas em uma sequência certa e ordenada de atos, tal como estabelecida em lei e nos seus regulamentos.

A fase interna transcorre restrita a administração e visa ao levantamento das informações necessárias à definição das normas que disciplinarão o certame e da solução contratual que atenda às características e especificações do objeto e aos interesses da administração. A fase externa inicia-se com a publicação do Edital, voltando-se o processo administrativo à disputa entre interessados capazes de fornecer serviço ou bem adequado ao exigido, o que permitirá a seleção da melhor proposta.

A inserção de critérios de sustentabilidade deve ser a atividade junto ao processo de contratação que garanta que esta sirva como instrumento também para promover o Desenvolvimento Sustentável além do atendimento às necessidades da organização. No caso das CPS, a incorporação da sustentabilidade se realiza pela inclusão dos aspectos da *triple bottom line* em cada uma das diversas etapas do processo (PNUMA, 2017).

As etapas de um processo são definidas por pontos de controle, que servem para identificar os eventos-chave, regulando a qualidade das etapas e propiciando um resultado - *feedback*. O ponto inicial e o final do processo são os seus limites, sendo o primeiro a atividade diagnóstica inicial, onde se discute a necessidade de aquisição de um determinado bem ou serviço pelo órgão público competente. Já o ponto final, por sua vez, corresponde ao recebimento do produto gerado pelo processo de contratação (GONÇALVES, 2000).

No meio do processo, há etapas onde são executadas algumas atividades de operação. Entre estas estão as que o operador se depara com *trade-off* para definir qual será a modalidade de licitação adotada, qual será a especificação técnica para ofertar o bem e/ou serviço, qual será a forma de remuneração, qual tecnologia será priorizada, qual o perfil do fornecedor, entre outras (NONATO, 2015).

No diagnóstico sobre a melhor solução para a demanda apresentada, o solicitante deve racionalizar a demanda, ou seja, refletir sobre a real necessidade de aquisição do material ou serviço. Aqui se mostra o primeiro momento em que o requisitante ou responsável pela licitação pode definir os requisitos de sustentabilidade (PNUMA, 2017).

O estabelecimento de requisitos de sustentabilidade tem como objetivo assegurar que as medidas previstas para minimizar os aspectos negativos e potencializar os aspectos positivos relacionados ao objeto contratado sejam adequadamente contempladas no conjunto de documentos do processo (termo de referência, projeto básico, edital e contrato), em situações diferentes: especificação do objeto, habilitação do fornecedor, cláusulas contratuais. Para tanto, pode-se utilizar abordagens diferentes (PNUMA, 2017).

A abordagem do ciclo de vida, por exemplo, estuda os impactos-chave na sustentabilidade durante a vida do material ou do serviço pretendido, ou seja, impactos ambientais, sociais ou econômicos que ocorram durante a extração das matérias primas, a produção, o transporte e descarte do material utilizado, ou mesmo durante o seu uso. Outra, pode ser uma abordagem de riscos, que considere a probabilidade e a consequência dos impactos em relação a cada aspecto da sustentabilidade presente, seja aspectos de dimensão ambiental, como gases de efeito estufa, consumo de água, toxicidade, geração de resíduos, consumo de energia; ou social, como bem-estar do trabalhador, direitos humanos, saúde e segurança do trabalho, desenvolvimento local, equidade de gênero; ou econômica, como a participação de micro e pequenas empresas, imagem e reputação, fornecimento regional, impacto na produção de energia.

A abordagem do custo total de posse é aquela que avalia os custos completos da aquisição, incluindo logística, operação, manutenção e descarte do produto enquanto na posse da administração (PNUMA, 2017).

Assim, o requisitante ou responsável pela licitação pode usar essas abordagens e técnicas que ajudam a estabelecer os requisitos de qualidade, de funcionalidade, e de sustentabilidade que, associados aos requisitos previstos em normas técnicas e legislação eventualmente aplicáveis, delimitarão tal decisão.

Nesse ponto, encontra-se uma dificuldade do processo de CPS, que é ter profissionais capacitados para realizar essas análises de identificação de riscos e impactos das aquisições dos objetos, assim como a transformação desse conhecimento em requisitos de sustentabilidade (PNUMA, 2017).

Após, mas ainda na etapa de estabelecimento dos requisitos, o operador deve assegurar que estes não sejam muito estritos, que poucas empresas atendem, sob pena de prejudicar a competitividade no certame que se forma. A ideia é verificar se há fornecedores suficientes no mercado e se de fato não se favorecerá determinada empresa ao exigir algum critério sustentável. Para evitar isso, sugere-se consultar o mercado, formal ou informalmente e fazer estudos, desde que se respeite a transparência, a credibilidade e o ambiente de concorrência entre os fornecedores.

No entanto, este raciocínio impõe o nivelamento por baixo e até um desestímulo para as empresas com produtos inovadores (ou simplesmente melhores produtos), que não podem fornecer para o Estado porque grande parte dos seus concorrentes não as alcançam tecnologicamente. Um raciocínio como esse tende a penalizar quem inova e privilegiar quem fornece produtos com menor qualidade (PNUMA, 2017).

Outrossim, o operador deve ainda considerar como depois serão conferidos os requisitos exigidos no processo de contratação, ou seja, que meios podem ser usados para fazer uma avaliação da conformidade entre os bens e serviços apresentados e os requisitos exigidos. Apesar desses meios serem pré-definidos pelo operador nessa etapa, servem posteriormente como instrumento de monitoramento do desempenho do fornecedor, ou do próprio material ou serviço, fazendo com que a participação do operador na verdade vá além da efetivação do pedido (PNUMA, 2017).

Para o mesmo requisito existirão maneiras diferentes de se avaliar a sua conformidade. Exemplos desses meios de avaliação são declarações, atestados, visitas, provas de conceitos, amostras, certificações ou outras atestações independentes acerca dos produtos e serviços. Deve-se escolher a melhor forma de avaliar a conformidade em cada caso, a depender de fatores como custos, disponibilidade de infraestrutura tecnológica necessária (por exemplo, laboratórios, auditores competentes), riscos, tempo, localização geográfica etc. (PNUMA, 2017).

Um dos meios de avaliação da conformidade é a certificação (rotulagem e declarações), cujas restrições na legislação pátria ainda são importantes. Aqui vale citar a recente alteração do Decreto nº 7.746/2012 feita pelo Decreto nº 9.178/2017, de 23 de outubro de 2017 (BRASIL, 2012a), sobre a possibilidade de comprovação do atendimento aos critérios e práticas de sustentabilidade ocorrer mediante processo de certificação, desde que reconhecido por instituição pública oficial (BRASIL, 2012a):

(Dec. 7.746/2012) Art. 8º. A comprovação das exigências apresentadas no instrumento convocatório poderá ser feita por meio de certificação emitida ou reconhecida por instituição pública oficial ou instituição credenciada ou por outro meio definido no instrumento convocatório. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

Apesar da norma admitir a comprovação do atendimento aos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório mediante certificações, não quer dizer que se possa exigí-las, mas sim que podem ser aceitas (PNUMA, 2017).

Assim, os requisitos de sustentabilidade podem ter fontes de informação diferentes a depender da abordagem (avaliação do ciclo de vida, custo total da posse, avaliação dos riscos, análise da legislação e normas técnicas, e análise do mercado), estabelecidas nos instrumentos (termo de referência, projeto básico, edital, contrato) por maneiras diferentes, tais como a habilitação do fornecedor, a especificação do objeto ou as cláusulas contratuais.

Ainda que o operador tenha a mais acurada atenção sobre a definição dos requisitos de sustentabilidade, estes apenas possibilitam selecionar os produtos ou serviços “mais sustentáveis”. Isto é:

[...] não se trata de estabelecer quais produtos ou serviços são “sustentáveis”, mas de comprar aqueles que “atendem a requisitos de sustentabilidade”, ou seja, com aspectos “mais sustentáveis”, dado que é muito discutível o conceito de “produto/serviço sustentável” ou “fornecedor sustentável” (PNUMA, 2017, p. 56)

Além das abordagens para definir quais e como serão inseridos os critérios de sustentabilidade no processo de contratação pública, conforme acima, tem-se que a fase interna das CPS conta com um instrumento que auxilia o operador na identificação dos pontos de controle deste processo: as listas de verificação da AGU.

Tais listas foram introduzidas nos processos administrativos de vários órgãos públicos federais a partir das orientações do MPDG e das consultorias jurídicas ou órgãos consultivos da Advocacia Geral da União (AGU) atuantes nos órgãos públicos assessorados. Tais

orientações se fundamentam nas recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Acórdão nº 2.328/2015, exarado pelo Plenário (BRASIL, 2015c).

Com efeito, a partir desta decisão do TCU, a AGU proferiu o enunciado da “Boa Prática Consultiva – BPC nº 06” da Advocacia Geral da União (AGU) e a Portaria nº 10, de 2015 da Consultoria Geral da União (CGU). Igualmente, o MPDG publicou a Orientação Normativa /SEGES nº 2, de 06 de junho de 2016 (BRASIL, 2016f). Em comum, tais diretivas servem de norte para os servidores que atuam na formulação dos processos de contratações públicas pelos órgãos federais. A diferença é que a primeira é facultativa e abrange toda a fase interna da licitação, enquanto a segunda é obrigatória e se limita a procedimentos relacionados à fase de seleção do fornecedor. Forçoso registrar que tais características advêm do próprio acórdão do TCU:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

[...]

9.1.3. estabeleça listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor e promova, mediante orientação normativa, a OBRIGATORIEDADE de sua utilização por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU, à Advocacia-Geral da União (AGU) que:

9.2.1. adote medidas para estimular a utilização, por parte das organizações incluídas em sua esfera de atuação, das listas de verificação disponibilizadas no seu sítio na internet, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios; (Acórdão nº 2328/2015 – Plenário) (Grifos do autor)

Vale registrar que, primeiramente, o uso se limitou ao modelo de *check list* fornecido como anexo da Orientação Normativa nº 2, de 06 de junho de 2016, oriunda da Secretaria de Gestão do MPDG (BRASIL, 2016f). Posteriormente, foi substituído pela lista de verificação da AGU, que segue sendo aplicada até hoje.

A lista de verificação da AGU compreende a fase interna do procedimento licitatório nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite e pregão (formatos presencial e eletrônico), e para o sistema de registro de preços, que tenham por objeto compras e serviços (BRASIL, 2016e). Este instrumento contém itens formulados a partir da legislação e orientação dos órgãos de controle, visando o atendimento à legislação da área de contratação pública.

Os servidores do MMA envolvidos com licitação pública usam este instrumento, além das minutas padronizadas de editais e contratos. As listas servem de roteiro parametrizado para a instrução dos autos. Assim, este trabalho delimitou sua análise em tal documento que foi apresentado pelo próprio setor de licitações do Ministério como útil para análise dos momentos em que há possibilidade de inclusão de critérios de sustentabilidade numa contratação.

Vale registrar que este documento é adotado pela maioria dos órgãos do sistema MMA, isto é, pelo MMA, IBAMA, JBRJ e SFB. Como foi construído pela AGU, a partir da recomendação do TCU, acredita-se que tal documento possui o potencial de ser igualmente aplicado nos demais órgãos vinculados, inclusive o ICMBIO e a ANA.

No MMA, este *check list* foi adotado a partir de 2016, seguindo a orientação expressa da Consultoria Jurídica do Ministério em seus pareceres jurídicos nos processos licitatórios. O setor de licitação e a consultoria jurídica são os principais aplicadores deste documento, que segue anexado a todo processo administrativo licitatório. O documento pode ser acessado por qualquer pessoa no site da AGU (BRASIL, 2016e)

4. FATORES DETERMINANTES À IMPLEMENTAÇÃO DAS CPS

Há ainda poucos estudos na literatura sobre fatores que incidem positivamente ou negativamente sobre implementação das CPS, principalmente sobre barreiras e facilitadores, sendo comumente encontradas informações em estudos que analisam outras temáticas, como opinião e influência do comprador público em CPS; sistemas eletrônicos em contratações governamentais; realização de CPS em setores específicos; e responsabilidade socioambiental das organizações.

Brammer e Walker (2011) identificaram quatro fatores que mais influenciam a realização de CPS: fatores informativos, financeiros, cultura organizacional e a disponibilidade de mercado. Steurer et al (2007) identificaram como as maiores barreiras a CPS: custos mais elevados de produtos verdes, falta de informação ambiental, de conhecimento e treinamento, bem como de apoio gerencial e político e aspectos relacionados à legislação.

Para este trabalho, denominou-se os fatores que incidem sobre o processo de implementação de CPS de determinantes, sejam estes facilitadores ou barreiras. Serviu como base para o estudo a classificação de barreiras e facilitadores da implementação de CPS trabalhada por Couto e Ribeiro (2016), que também classificam tais fatores em institucionais, de conhecimento e informação, e econômicas.

4.1. Determinantes institucionais

Várias são os fatores determinante de cunho institucional que incidem à adoção de CPS, que vão desde pressões institucionais para sua implementação até a falta de incentivos (BRAMMER; WALKER, 2011; ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014), a exemplo da falta de incentivo governamental (financiamentos) à inovação tecnológica para produtos “verdes” (COUTO; RIBEIRO, 2016) Esses fatores podem estar relacionados a outra barreira: a falta de comprometimento da alta gerência e de apoio político do governo (SANTOS et al, 2010; MCMURRAY et al, 2014; BIAGE; CALADO, 2015).

McMurray et al (2014), sobre a implementação de contratações sustentáveis tanto nas organizações públicas como privadas, especificamente na Malásia, concluíram que, enquanto a falta de conscientização representa a barreira mais significativa no país, fatores como condições de trabalho melhoradas, a imagem pública, a eficiência e transparência organizacional proporcionam ótimas oportunidades para este fim. Por outro lado, a explicação dos autores sobre a falta de interesse dos servidores quanto às CPS pode ter sido resultado do fato da maioria das leis sobre CPS na China serem mais orientadoras - *promotion-oriented* -, ou seja, baseadas em incentivos, em vez de regulatórias e obrigatórias - *mandatory* -, recomendando ao final de

seu trabalho a elaboração de normas mais categóricas quanto à implementação de CPS (ZHU; GENG; SARKIS, 2013).

A ausência de controle informacional e de organização administrativa dos procedimentos (NONATO, 2015), além do elevado grau de corrupção nas licitações públicas, incluindo-se a fase política de definição de projetos e a execução física do que se licitou, relacionado a falta de mecanismos de controle, regulação e punição (OLIVEIRA; SANTOS, 2015) são considerados como barreiras relacionadas ao controle e fiscalização dos instrumentos de contratação pública e, por isso, podem ser relacionadas às CPS.

Neste sentido, Mendonça et al (2017), comparando a implementação de CPS entre os governos de São Paulo e Minas Gerais, encontraram como aspecto favorável o fato das ações de fomento de CPS estarem sob a égide da pasta de planejamento, pois a mesma detém poder de normatização, facilitando a implementação por todo o governo; práticas de natureza coercitiva como manter catálogos de compras e estabelecer instrumentos que pactuam resultados (Acordo de Resultados), prevendo recompensas aos órgãos e aos servidores que cumprissem a legislação e orientações estratégicas (MENDONÇA et al, 2017, p. 80). De qualquer forma, faz diferença na implementação de CPS o nível de suporte fornecido pelos superiores e tomadores de decisão na instituição, bem como os processos e estruturas organizacionais disponibilizados (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

Podem ser consideradas como barreiras institucionais aquelas quanto à cultura e estrutura organizacionais, tais como a não padronização no estabelecimento de critérios sustentáveis, possibilitando que cada órgão estabeleça diferentes critérios de sustentabilidade numa mesma contratação (COSTA et al; 2016); a cultura organizacional das instituições públicas ainda resistente a questões ligadas à sustentabilidade; a percepção de resistência dos órgãos de controle (TCU, CGU, etc.) à adoção de critérios ambientais; a falta de capacitação dos servidores envolvidos diante da elevada complexidade das decisões a serem tomadas pelos gestores de compras (COUTO; RIBEIRO, 2016); submissão à aprovação de clientes internos (SILVA JUNIOR et al; 2009); excesso de rigidez na burocracia brasileira (NONATO, 2015); dificuldade de incluir fatores mais amplos que as considerações ambientais; dificuldade de adaptação de processos na organização, por haver resistência interna e problemas de coordenação em grandes organizações descentralizadas (OLIVEIRA; SANTOS, 2015); processos de adaptação entre as organizações compostos por problemas de coordenação horizontal entre os diferentes organismos públicos e vertical entre os vários membros da cadeia de suprimentos do setor público (OLIVEIRA; SANTOS, 2015); e ainda, pressões relativas ao tempo e estruturas de compras descentralizadas (MCMURRAY et al, 2014).

Neste sentido, são encontrados em vários trabalhos sobre o tema fatores relacionados ao (des)interesse na implementação dos CPS, dentre os quais podem ser citadas como barreiras: resistência a mudanças e preconceito da força de trabalho com os produtos ambientalmente amigáveis (SILVA JUNIOR et al; 2009); interesses conflitantes e falta de conscientização (MCMURRAY et al, 2014); hábitos complexos e dificuldade de mudar o comportamento de compra (OLIVEIRA; SANTOS, 2015); falta de estímulo à mudança do comportamento associada à falta de engajamento dos servidores (SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015); desinteresse dos servidores em implementar CPS, ainda que detenham conhecimento sobre o assunto (ZHU; GENG; SARKIS, 2013, p.93).

Abaixo dois quadros que estruturam barreiras e facilitadores encontrados na literatura, com a respectiva fonte, sobre as quais foi possível fazer uma sucinta classificação a partir da ideia evidenciada em cada fator encontrado.

Quadro 3: Barreiras institucionais

<i>Ideia em evidência</i>	(i) institucionais, que são as questões relativas à mudança de cultura organizacional, por meio da conscientização e da capacitação de servidores;	<i>Fonte</i>
<i>Controle</i>	Ausência de controle informacional e de organização administrativa dos procedimentos	(NONATO, 2015)
	Elevado grau de corrupção nas licitações públicas (incluindo-se a fase política de definição de projetos e a execução física do que se licitou, relacionado a falta de mecanismos de controle, regulação e punição)	(OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
<i>Interesse</i>	Preconceito da força de trabalho com os produtos ambientalmente amigáveis	(SILVA JUNIOR et al; 2009)
	Resistência a mudanças,	(MCMURRAY et al, 2014)
	Interesses conflitantes,	
	Falta de conscientização,	(OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
	Hábito e a dificuldade de mudar o comportamento de compra;	(SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015)
	Falta de estímulo à mudança do comportamento	(ZHU; GENG; SARKIS, 2013, p.93)
	Falta de engajamento dos servidores, que reclamam de falta de normas sobre CPS	
<i>Estrutura / cultura organizacional</i>	Não há padronização no estabelecimento de critérios sustentáveis (cada órgão estabelece diferentes critérios de sustentabilidade)	(COSTA et al; 2016)
	A cultura organizacional das instituições públicas, ainda resistente a questões ligadas à sustentabilidade;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
	A falta de capacitação dos servidores envolvidos;	
	Resistência dos órgãos de controle (TCU, CGU etc.) à adoção de critérios ambientais;	
	A elevada complexidade das decisões a serem tomadas pelos gestores de compras;	
	Aprovação dos clientes internos.	(SILVA JUNIOR et al; 2009)
	Excesso de rigidez na burocracia brasileira,	(NONATO, 2015)
	Dificuldade de incluir fatores mais amplos que as considerações ambientais;	(OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
	Dificuldade de adaptação de processos na organização, como a resistência interna e problemas de coordenação em grandes organizações descentralizadas	

Priorização Política e da Alta Gestão	Processos de adaptação entre as organizações, compostos por problemas de coordenação horizontal entre os diferentes organismos públicos e vertical entre os vários membros da cadeia de suprimentos do setor público.	
	Pressões de tempo,	(MCMURRAY et al, 2014)
	Estruturas de compras descentralizadas,	
	Falta de comprometimento da alta gerência	
	Falta de apoio político a nível de governo,	
	Falta de vontade política	(SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015)
	Faltam incentivos e pressões institucionais para implementação das CPS (pois faz diferença na implementação de CPS o nível de suporte fornecido pelos superiores e tomadores de decisão na instituição bem como os processos e estruturas organizacionais disponibilizados)	(ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
	A falta de incentivo governamental (financiamentos) à inovação tecnológica, para produtos “verdes”;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
Restrições financeiras (falta de recursos)	(MCMURRAY et al, 2014)	

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 4: Facilitadores institucionais

Ideia em evidência	(i) institucionais, que são as questões relativas à mudança de cultura organizacional, por meio da conscientização e da capacitação de servidores;	<i>Fonte</i>
Legislação e Orientação	Práticas de natureza coercitiva ou regulatória, como manter catálogos de compras e estabelecer instrumentos que pactuam resultados (acordo de resultados), prevendo recompensas aos órgãos e aos servidores que cumprissem	(MENDONÇA et al, 2017, p. 80).
	Edição de um decreto, dispondo de forma clara a opção do Governo (MG) para aquisição de produtos e serviços sustentáveis.	(MENDONÇA et al, 2017, p. 80).
	Plano de compras ou de gestão estratégica de suprimentos, que considerem critérios de sustentabilidades na CP;	(MENDONÇA et al, 2017, p. 80).
	As ações de fomento de CPS estarem sob a égide da pasta de planejamento, pois detém poder de normatização, facilitando a implementação por todo o governo;	(MENDONÇA et al, 2017, p. 80).
	Programas de sensibilização para a mudança de comportamento e internalização de atitudes dos servidores;	(MENDONÇA et al, 2017, p. 80).
	Uso da normatização e certificações do INMETRO na elaboração de editais licitação	(CASTRO et al, 2013)
Estrutura e cultura organizacionais	Fomentar parcerias (ex; ICLEI);	(MENDONÇA et al, 2017, p. 80).

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2. Determinantes de conhecimento e informação

Quanto aos fatores classificados de conhecimento e informação, podem ser compreendidos como os que abrangem formas de conhecimento e informação necessárias para a adequada realização de CPS (COUTO; RIBEIRO, 2016), sendo em geral, a falta de conhecimento e de informação muito citadas na literatura (BIDERMAN et al, 2008; SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015).

Neste estudo, os fatores determinantes encontrados continham elementos de conhecimento e informação sobre normatividade, experiência, certificação, catalogação e especificações de bens e serviços na área de CPS. Os fatores sobre legislação neste tópico não se referem a barreiras e facilitadores quanto ao processo de criação de leis e normas sobre CPS - o que estaria mais para um fator institucional, mas sim, quanto ao acesso, compreensão e aplicabilidade, usabilidade pelos servidores das normas e informações para implementar CPS.

Podem ser compreendidos como fatores determinantes que influenciam o acesso à informação e, por consequência, a formação de conhecimento, questões de normatividade: a falta de indicadores com base em metas que possibilitem adequada avaliação da política pública (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014); a falta de acesso às normas que definem qualidade ambiental; e a dificuldade de utilização do critério sustentável como critério de desempate ou como margem de preferência (COUTO; RIBEIRO, 2016).

A experiência pode ser evidenciada principalmente em barreiras, como a falta de experiência do comprador para fazer a comparação das características de um produto específico (BIDERMAN et al, 2008; BIAGE; CALADO, 2015); a falta de familiaridade do servidor com as CPS (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014); e o conflito entre a inclusão de critérios de sustentabilidade e a restrição da competitividade (COUTO; RIBEIRO, 2016). Conhecer essa barreira é essencial ao sucesso da implementação das CPS, uma vez que os agentes responsáveis pelas contratações devem compreender o conceito e objetivos das CPS e das respectivas políticas governamentais (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

A ausência de esquemas de avaliação da conformidade (certificação, rotulagem etc.) e até mesmo o impedimento legal para a utilização de certificações ISO de gestão ambiental como critérios de habilitação são barreiras às CPS na percepção de Couto e Ribeiro (2016).

São citadas, em diferentes trabalhos, como dificuldades que abrangem questões de especificações técnicas para as CPS, a elaboração de editais contendo menção genérica da legislação sustentável, sem o detalhamento de quais critérios de sustentabilidade são importantes para a contratação pública, por prejudicar a seleção dos interessados em fornecer à administração (CASTRO et al; 2013); a ausência de informações confiáveis sobre os impactos

ambientais de produtos e serviços; a incerteza acerca das possibilidades legais de se incluir critérios ambientais nos editais de licitação (COUTO; RIBEIRO, 2016); e o desconhecimento das características sustentáveis dos produtos (HALL et al; 2014).

Por outro lado, Castro et al (2013) evidenciam o uso de *check list* e da normatização e certificações do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO na elaboração de editais licitação, o que podem ser considerados como fatores facilitadores na implementação de CPS, uma vez que concedem maior segurança aos servidores.

Mais barreiras de informação e conhecimento foram apontadas na literatura analisada, dessa vez quanto a deficiências no uso de sistema de catálogos durante o processo de CPS, como a precariedade de informações cadastradas no Catálogo de Materiais (CATMAT) e até mesmo, a inexistência de dados sobre os critérios sociais ou ambientais no Catálogo de Serviços (CATSER), para servir de suporte para contratação de serviços sustentáveis (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014; COUTO; RIBEIRO, 2016). Portanto:

Entram nas estatísticas determinados tipos de produto que no CATMAT não deveriam figurar e, por outro lado, deixa-se de computar nas mesmas estatísticas aquisições feitas em consonância com requisitos de sustentabilidade, mas que foram baseadas na utilização de itens genéricos do catálogo. Além disso, as estatísticas acima tratam apenas da aquisição de produtos, não abrangendo a contratação de serviços (PNUMA, 2017, p.31).

Assim, nota-se que a estrutura do sistema e a forma de classificação dos itens com relação à sustentabilidade no âmbito do CATMAT podem gerar algumas dificuldades com relação ao monitoramento das CPS do Governo Federal

Não obstante tais barreiras, ambos os catálogos - que são módulos operacionais do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) cujo acesso é franqueado pelo Portal de Compras Governamentais, onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) mantido pelo MPDG² - identificam, descrevem e relacionam os itens, em sentido amplo, a serem contratados e, por isso, seu uso possibilita maior agilidade e segurança para os responsáveis pela realização dos procedimentos de contratações e compras identificarem a adequada especificação dos produtos considerados sustentáveis (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

Zhu, Geng e Sarkis (2013) citam o uso de uma lista de produtos sustentáveis, a exemplo do CATMAT no Brasil, como um fator que ajudou a adoção de CPS no Estado da Califórnia,

² O *Painel de Compras* e o *Comprasnet* são subsistemas do SIASG usados pelos órgãos públicos federais integrantes do SISG, sendo os principais instrumentos de operacionalização e divulgação de contratações públicas.

nos Estados Unidos. No Brasil, Biage e Calado (2015) indicam o CATMAT e CATSER como contribuições à implementação de CPS.

Quadro 5: Barreiras de conhecimento e informação

<i>Ideia em evidência</i>	(ii) de conhecimento e informação, que abrangem formas de conhecimento e informação necessárias para a adequada realização de CPS;	<i>Fonte</i>
<i>Sistemas de catálogo</i>	Precriedade de informações cadastradas no Catálogo de Materiais (CATMAT)	(ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
	Inexistência de dados sobre os critérios sociais ou ambientais para servir de suporte para as CPS que visam a contratação de serviços (CATSER).	
	A ausência de catálogos de materiais e/ou serviços com critérios específicos para a escolha de itens sustentáveis;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
<i>Certificação</i>	O impedimento legal para a utilização de certificações ISO de gestão ambiental como critérios de habilitação;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
	A ausência de esquemas de avaliação da conformidade (certificação, rotulagem etc.);	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
<i>Especificações</i>	Editais contendo menção genérica da legislação sustentável sem o detalhamento de quais critérios de sustentabilidade são importantes para a contratação pública, prejudicando a seleção dos interessados em fornecer à administração;	(CASTRO et al; 2013)
	A ausência de informações confiáveis sobre os impactos ambientais de produtos e serviços;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
	A incerteza acerca das possibilidades legais de se incluir critérios ambientais nos editais de licitação;	
	Desconhecimento das características sustentáveis dos produtos	(HALL et al; 2014)
<i>Normatividade</i>	Falta de indicadores com base em metas que possibilitem adequada avaliação da política pública.	(ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
	A normatização insuficiente do assunto;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
	A falta de acesso às normas que definem qualidade ambiental.	
	O fato de não haver previsão legal para a utilização do critério sustentável como critério de desempate ou como margem de preferência	
<i>Experiência</i>	Falta de experiência do consumidor para fazer a comparação das características de um produto específico,	(BIDERMAN et al, 2008; BIAGE; CALADO, 2015)
	Falta de familiaridade com as CPS (pois é essencial que os agentes responsáveis pelas contratações compreendam o conceito e objetivos das CPS e das respectivas políticas governamentais);	(ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
	O conflito entre a inclusão de critérios de sustentabilidade e a restrição da competitividade;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
<i>Conhecimento</i>	A falta de conhecimento sobre o tema	(SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015)

Falta de informação sobre o tema	(BIDERMAN et al, 2008; BIAGE; CALADO, 2015)
Despreparo da administração em identificar, na fase de planejamento da contratação, o impacto ambiental do objeto.	(COSTA et al; 2016)

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 6: Facilidades de conhecimento e informação

<i>Ideia em evidência</i>		Fonte
	(ii) de conhecimento e informação, que abrangem formas de conhecimento e informação necessárias para a adequada realização de CPS;	
<i>Sistemas de catálogo</i>	Uso do catálogo de itens sustentáveis CATMAT e CATSER	(BIAGE; CALADO, 2015; ZHU, GENG; SARKIS, 2013)
<i>Certificação</i>	Uso da normatização e certificações do INMETRO na elaboração de editais licitação	(CASTRO et al, 2013)
<i>Especificações</i>	O uso de <i>check lists</i>	(CASTRO et al, 2013)

Fonte: Elaborado pelo autor

Weber e Machado (2016) afirmam que as dificuldades encontradas para a implementação de aquisições sustentáveis estão mais relacionadas à conscientização da comunidade acadêmica e dos agentes de compras em relação à sustentabilidade. Grandia (2016) sugere que as organizações devem ainda fomentar o conhecimento sobre sustentabilidade e meio ambiente, com o compromisso pessoal para mudar e o comportamento de contratação sustentável.

4.3. Determinantes econômicos e financeiros

Couto e Ribeiro (2016) explicam que os fatores classificados como econômicos se referem, em geral, aos efeitos da inserção de critérios de sustentabilidade sobre a competitividade do certame. Neste sentido, Alencastro, Silva e Lopes (2014) reforçam a existência desses fatores relacionados a custos e benefícios relativos à implantação as CPS,

sendo a inserção de critérios de sustentabilidade ainda percebida como fator de elevação dos custos das contratações.

Também dificultam a implementação de CPS na Administração a falta de servidores, assim como de produtos, serviços e obras sustentáveis no mercado (CASTRO et al; 2013; ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014; OLIVEIRA; SANTOS, 2015; COUTO; RIBEIRO, 2016), e a percepção de que o custo dos produtos sustentáveis seriam maiores em comparação a outros já consumidos no mercado (SILVA JUNIOR et al; 2009; CASTRO et al; 2013; COUTO; ZHU; GENG; SARKIS, 2013, COUTO; RIBEIRO, 2016; MENDONÇA et al, 2017).

Estas e outras restrições, como a falta de recursos orçamentários (MCMURRAY et al, 2014) são fatores que contribuem para uma outra barreira no seio da gestão administrativa: a percepção de que o processo e os resultados são igualmente dispendiosos e demorados (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

As barreiras econômicas encontradas na literatura foram inseridas no quadro abaixo, e classificadas por ideias convergentes identificadas em tais fatores.

Quadro 7: Barreiras econômicas e financeiras

<i>Ideia em evidência</i>	(iii) econômicos, que se referem aos efeitos da inserção de critérios de sustentabilidade sobre a competitividade do certame	<i>Fonte</i>
<i>Custos</i>	Altos custos e baixos benefícios relativos à implantação as CPS (pois a inserção de critérios de sustentabilidade é ainda percebida como fator de elevação dos custos das contratações);	(ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
	Preços mais caros dos produtos sustentáveis.	(CASTRO et al; 2013)
	Os preços de mercado usualmente superiores das contratações sustentáveis;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
	A escassez de produtos/serviços sustentáveis no mercado;	(COUTO; RIBEIRO, 2016)
	Maiores custos,	(SILVA JUNIOR et al; 2009)
	Percepção de que o processo e os resultados são mais dispendiosos e demorados;	(OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
	Custo dos produtos sustentáveis.	(ZHU; GENG; SARKIS, 2013, p.93)
<i>Qualidade material</i>	Uso do papel A4 reciclado que, além de ser tido como “feio” pelos servidores, era de difícil leitura em decorrência do contraste da letra com o papel reciclado;	(MENDONÇA et al, 2017)
<i>Mercado</i>	Indisponibilidade de bens e serviços que considerem critérios de sustentabilidade (pois nem sempre é fácil encontrar no mercado fornecedores e soluções com propostas sustentáveis)	(ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
	Falta de disponibilidade de opções de produtos, serviços e obras sustentáveis no mercado;	(CASTRO et al; 2013)
	Falta de fornecedores de bens ou serviços “sustentáveis”;	(OLIVEIRA; SANTOS, 2015)

Fonte: Elaborado pelo autor

Enfim, o maior desafio para a implementação da política pública de compras sustentáveis reside no tabuleiro da gestão, com aspectos institucionais, de conhecimento e econômicos e financeiros, e não no âmbito jurídico (COUTO; COELHO, 2015). Na próxima secção, pode-se contar que tais problemas na implementação das CPS na Administração Pública já foram identificados em diferentes avaliações do Tribunal de Contas da União sobre CPS, sobretudo no mais recente deles, o Acórdão nº 1.056/2017-TCU-Plenário (BRASIL, 2017b).

4.4. O Acórdão do TCU

Recentemente, o TCU abordou em acórdãos a sustentabilidade na Administração Pública, indicando fatores determinantes à implementação das CPS e produzindo alguns dados relacionados a este instrumento.

Pode-se constatar que problemas quanto à implementação das CPS na Administração Pública e sua baixa participação no total daquilo que o Governo Federal compra e/ou contrata, conforme já ilustrado na figura 2 constante do tópico 2.3.1 deste trabalho, foram revelados por intermédio do Acórdão nº 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011b), o qual fez recomendações ao então MPDG, ao MMA entre outros órgãos para incluir nas contas da Administração Pública Federal informações sobre sustentabilidade. Em momento subsequente, o Acórdão nº 833/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014a) monitorou o cumprimento dos encaminhamentos apresentados no Acórdão anterior, acusando execução parcial dos mesmos e determinando a realização posterior de monitoramento final, para verificar a eficiência das providências adotadas.

No Acórdão nº 833/2014-TCU-Plenário, o relatório considera que a Administração Pública, principalmente diante do momento de escassez de recursos, está passando tanto por maior conscientização da importância de práticas de sustentabilidade e de responsabilidade social nas ações empreendidas pelas instituições, como por uma busca pelo aperfeiçoamento da gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. No caso, das CPS, nem se pode dizer que exista uma janela de oportunidades criada pela crise, pois tradicionalmente os produtos que incorporam tecnologias sustentáveis possuem preços mais elevados, o que fere o princípio da economicidade e implica na ampliação de gastos no momento de restrição orçamentária. Assim, as inovações nas compras sustentáveis mostram-se paradoxais, pois apesar de trazer uma nova cultura e alinhar o governo com a assunção de compromissos supranacionais, ainda persiste a prática de valores mais elevados.

Já no Acórdão nº 1.056/2017-TCU-Plenário, objeto principal de discussão deste tópico, a auditoria delimitou um problema no sentido de entender que medidas foram implementadas com vistas à promoção da sustentabilidade na administração. Para respondê-lo, traçou um percurso metodológico com vistas ao atendimento de objetivos, os quais se consubstanciaram em avaliar a sustentabilidade na governança nas políticas públicas, nas ações de consumo de seus insumos, nas ações de gestão de seus resíduos e nos critérios e práticas de suas contratações públicas.

Para avaliar a sustentabilidade na administração e em função da abrangência do tema, foram estabelecidos onze eixos temáticos: a) elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS); b) racionalização no uso de energia elétrica; c) racionalização no uso de água; d) atendimento a requisitos de acessibilidade; e) certificação de prédios públicos; f) racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico; g) gestão de resíduos e coleta seletiva; h) contratações públicas sustentáveis; i) mobilidade e gases de efeito estufa; j) conscientização e capacitação; e k) adesão a programas de sustentabilidade (BRASIL, 2017b).

Cada um dos eixos temáticos foi avaliado como um indicador, cuja pontuação atribuída variou de 0 a 3 e foi calculada a partir das respostas dadas ao questionário, servindo a outras fontes de dados para abordar e reforçar a análise das questões tratadas nos eixos. Não há no Acórdão informação de quais foram os critérios usados para aferir essa pontuação. Após levantados os indicadores, com base nas respostas ao questionário, tirou-se a média aritmética entre eles para verificar o grau geral de implementação das ações de sustentabilidade, o que foi denominado na auditoria de Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA). O IASA geral da Administração Pública Federal foi obtido pela média dos índices dos Poderes da União, e concluiu que o IASA dos poderes foi 2,12 para o Legislativo, 1,69 para o Judiciário e 1,61 para o Executivo (BRASIL, 2017b).

Assim, da análise das informações obtidas pelo questionário aplicado a 169 instituições, mas respondidas por 104, a auditoria chegou a um diagnóstico do perfil da Administração Pública Federal com relação à temática da sustentabilidade, concluindo como constatação principal a insuficiência de gestão e implementação de ações de promoção da sustentabilidade na Administração Pública (BRASIL, 2017b).

Além desse resultado, outras quatro constatações foram concluídas pela análise das informações coletadas na auditoria do TCU, que foram inclusive apresentadas como causas da primeira, ou seja, pelas ações de sustentabilidade implementadas pela Administração Pública Federal estarem abaixo da expectativa: a) deficiências de atuação no nível central de governo;

b) baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações públicas federais; c) nível incipiente de implementação de ações que visem à utilização de edifícios públicos mais eficientes e sustentáveis na Administração Pública Federal; e d) deficiências nas iniciativas relacionadas à gestão de resíduos e realização de coleta seletiva solidária na Administração Pública Federal (BRASIL, 2017b).

Por conter mais informações a respeito do tema abordado, destacam-se as duas primeiras tratativas do TCU e respectivas recomendações, com relação às deficiências de atuação do nível central do governo e à baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações públicas federais.

Quanto à primeira, a atuação deficiente do governo, o Acórdão explica sua análise pela percepção de outros problemas: institucionalização ineficiente, baixa capacidade organizacional, coordenação incipiente e incoerente, ausência de monitoramento e de avaliação centralizados.

A institucionalização ineficiente, na visão do tribunal, é causada por fatores relacionados à legislação, como (i) ausência de previsão normativa entre as atribuições da CISAP para que proceda o acompanhamento da elaboração, implementação e monitoramento dos PLS pelos órgãos da Administração Pública Federal; (ii) ausência de previsão normativa para que os PLS das entidades públicas federais estejam previstos nos respectivos planejamentos estratégicos; e (iii) ausência de clareza normativa na Instrução Normativa SLTI/MPDG n° 10/2012 sobre quais critérios servem para aferir o alcance dos resultados planejados pelo PLS com vistas a sua avaliação de desempenho; (iv) descumprimento da norma pela não elaboração do sistema de acompanhamento de ações de sustentabilidade, (v) descumprimento da norma pela ausência de planos de incentivos a órgãos e instituições que se destaquem na temática da sustentabilidade, e (vi) descumprimento da norma diante da falta de ações para divulgação de boas práticas existentes (BRASIL, 2017b).

A baixa capacidade organizacional e recursos esparsos foi basicamente construída a partir da realidade do programa A3P, sobre o qual verificou-se haver poucos recursos humanos e financeiros e equipe reduzida para o atendimento de todas as instituições públicas que solicitam sua assessoria.

A percepção de existir uma coordenação incipiente e falta de coerência advém da análise sobre as formas de articulação e de atuação dos atores envolvidos, de maneira a verificar a coerência e a coordenação entre elas. Notou-se que, não obstante existir iniciativas, programas de sustentabilidade e sistemas de acompanhamento, estes ocorrem em paralelo ainda que tenham objetivos similares, não havendo uma efetiva coordenação conjunta. Essas dificuldades

muitas vezes têm feito com que os órgãos não apresentem uma elevada adesão aos programas em prática.

Já a ausência de monitoramento e de avaliação centralizados foi evidenciada por não haver uma cobrança e acompanhamento sistemáticos de metas pelos programas de sustentabilidade, em especial pela CISAP, que não tem acompanhado a evolução na elaboração, implementação e monitoramento dos PLS.

Alguns números obtidos na auditoria conduziram a análise a tais resultados, como o fato de 73% dos órgãos respondentes possuírem algum tipo de comissão para implantação de ações que visem à sustentabilidade, porém sem resultar, para a maioria dos casos, na elaboração dos PLS, o qual somente 51% afirmaram possuir; ou ainda de apenas 17% dos órgãos publicarem os resultados da aplicação do citado Plano em suas páginas virtuais, o que denota um baixo grau de acompanhamento e monitoramento das ações ali propostas, segundo a auditoria (BRASIL, 2017b).

Quanto à segunda tratativa, a baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da Administração Pública Federal, o TCU aponta algumas causas como (i) não implementação de proposições da CISAP; (ii) interrupção das atividades da CISAP, desde o final do exercício de 2014; (iii) deficiências nos sistemas de catalogação de materiais (CATMAT) e de serviços (CATSER); (iv) indefinição dos requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas; e (v) falta de planejamento anual das contratações pelos órgãos/entidades públicas federais.

Sobre as recomendações do TCU no acórdão, como todos esses problemas foram relacionados à interrupção das atividades da CISAP, a primeira foi pela retomada das reuniões ordinárias desta comissão.

Sobre a atuação do governo, o TCU estabeleceu prazo recomendando que a CISAP apresente plano de trabalho à SEGES/MPDG, para implementar as competências que não foram devidamente atendidas; e ao MMA que apresente plano de ação para avaliação dos recursos financeiros e humanos necessários ao alcance das metas de expansão e de capacitação da A3P previstas no atual PPA.

Ao MPDG foi feita a maior parte das recomendações, no sentido de atue para (i) revisar os normativos que regem a elaboração dos PLS, o Decreto nº 7.746/2012 e a Instrução Normativa SLTI/MPDG nº 10/2012; (ii) acompanhar a elaboração, implementação e avaliação dos PLS pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; (iii) de exigir que sejam previstos PLS nos planejamentos estratégicos dos órgãos públicos federais; (iv) apresentar no prazo de 180 dias após o início das atividades da

CISAP, plano de ação com vistas a implementar sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade; (v) criar e implementar um índice de sustentabilidade da Administração Pública; e (vi) exigir aos órgãos públicos federais que criem em suas estruturas, unidades de sustentabilidade com caráter permanente e compostas por servidores com atuação exclusiva e com perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes e, ainda, que tais unidades estejam ligados à alta administração do órgão, dando um maior respaldo e legitimidade às suas ações e planejamentos. (BRASIL, 2017b).

Sobre a baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da Administração Pública Federal, as recomendações e determinações do TCU à Secretaria de Gestão (SEGES) do MPDG são para que (i) aprimore e implemente critérios, requisitos e práticas de sustentabilidade a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal em suas contratações, conforme estabelecido pelo art. 2º do Decreto nº 7.746/2012; (ii) revise o Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER, regulamentando a inclusão de itens com requisitos de sustentabilidade e excluindo itens cadastrados em duplicidade; e (iii) avalie a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a apresentação de Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), especificando os itens com requisitos de sustentabilidade que serão adquiridos.

Neste sentido, o Acórdão nº 1.056/2017 afirma quanto às CPS que, apesar de haver avanços na implementação de práticas sustentáveis na Administração Pública Federal e clara evolução na normatização da matéria, estes fatores não representaram um incremento significativo nas CPS. Além disso, o diagnóstico sobre as CPS levantado pela auditoria do TCU também sugere haver desvirtuamento na percepção que os gestores públicos possuem sobre o conceito de CPS.

Essa conclusão foi deduzida a partir da comparação entre os dados das compras públicas sustentáveis federais em relação ao montante de aquisições e contratações realizadas ente os anos de 2011 a 2016, com ínfima evolução de 0,60% a 0,84% respectivamente (BRASIL, 2017i), e os dados do questionário aplicado pelo TCU, pelo qual significativo número de órgãos públicos afirmaram estimular a prática de CPS (89,4% dos 104 órgãos públicos respondentes), que a Consultoria Jurídica aborda questões relativas a diretrizes, critérios e práticas de sustentabilidade, nos pareceres que antecedem às contratações (75%), e que consideram a avaliação do ciclo de vida dos bens ou serviços a serem comprados ou contratados (49%).

No mesmo acórdão do TCU, pode-se encontrar fatores determinantes capazes de facilitar a implementação das CPS, como : (i) o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, elaborado

pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União (CARVALHO; FERREIRA. VILLAC, 2016); e (ii) o projeto *Sustainable Public Procurement and Ecolabelling* (SPPEL) do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), desenvolvido no Brasil em parceria com o MMA, MPDG e MDIC, tem o objetivo de estimular o uso das CPS e da Rotulagem Ambiental, por favorecerem padrões de produção e consumo sustentáveis.

Neste ponto, vale explicar, ainda que ligeiramente, o papel do SPPEL, dada sua contribuição para o estudo de CPS no sentido que aponta lacunas e oportunidades para a inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas no Brasil, incluindo metodologias aplicadas internacional e nacionalmente para seleção desses critérios (PNUMA, 2017).

Trata-se de um projeto desenvolvido no Brasil em parceria com os MMA, MPDG e MDIC, que compõem o Comitê Diretivo do projeto juntamente com o PNUMA. No país, o projeto procura apoiar o entendimento sobre os benefícios e barreiras do uso de certificações ou rótulos ambientais ou outras ferramentas voluntárias de mercado.

Pode-se elencar as seguintes barreiras sobre as quais o projeto lançou luz: (i) ter profissionais capacitados para realizar essas análises de identificação de riscos e impactos das aquisições dos objetos, assim como a transformação desse conhecimento em requisitos de sustentabilidade; (ii) riscos e impactos das aquisições dos objetos, assim como a transformação desse conhecimento em requisitos de sustentabilidade; (iii) dificuldades de interpretação da legislação de compras públicas atual em relação à inserção da sustentabilidade nos processos, a exemplo de conciliar os requisitos de Desenvolvimento Sustentável com a proposta mais vantajosa para administração, Conciliar os requisitos de Desenvolvimento Sustentável com o princípio da isonomia/igualdade das licitações; (iv) dificuldades de interpretação da legislação de compras públicas atual em relação ao uso de rotulagem e declarações ambientais e certificações.

Em suma, o resultado da auditoria do tribunal de contas apontou que atualmente há implementação insatisfatória das ações de sustentabilidade pela Administração Pública Federal, em razão de deficiências de planejamento, coordenação e aderência a requisitos de Desenvolvimento Sustentável, a despeito da evolução normativa vivenciada, notadamente por meio do Decreto nº 7.746/2012 (BRASIL, 2012a).

Após a discussão sobre os principais conceitos, fatores e debates sobre o tema, passa-se a apresentar a metodologia utilizada para desenvolver o estudo, constante no tópico a seguir.

5. METODOLOGIA

A pesquisa de campo é uma investigação empírica onde ocorreram os fenômenos ou onde se dispõe de elementos para explicá-los (VERGARA, 2000).

Por haver relativamente poucos estudos sobre o tema CPS, para este estudo optou-se por uma metodologia com abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, cujo tipo de investigação é o estudo de caso.

Nesta pesquisa, o *locus* se deu nos órgãos do sistema MMA, abrangendo setores envolvidos, de uma forma geral, com o processo de contratações públicas. Neste sentido, foram incluídos setores técnicos que demandam bens e serviços, como os setores de contratações que lidam com licitações e o de contratos, que executam os contratos nesse sentido. Incluiu-se também os ordenadores de despesas dos órgãos, uma vez que estes também exercem influência no processo de contratação em tela, estando com a última palavra ao homologarem o processo de contratação pública.

Para Bauer e Gaskell (2002), há “quatro dimensões na investigação social [que] descrevem o processo de pesquisa em termos de combinações de elementos”: delineamento de pesquisa, métodos de coleta de dados, tratamento dos dados e interesse do conhecimento (BAUER; GASKELL, 2002, p.19). Entretanto, neste trabalho, para alcançar os objetivos estabelecidos foram definidas previamente 3 (três) etapas que ajudam a delinear o presente processo de pesquisa: delineamento de pesquisa, métodos de coleta de dados e análise dos dados.

Dessa forma, a pesquisa foi conduzida em três etapas: (i). Revisão da literatura, que proporcionou o acesso às principais produções literárias e opiniões em torno do assunto, permitindo categorizar o tema em 3 (três) tópicos: contratação pública como instrumento de política pública, sustentabilidade e Administração Pública, e CPS e inovação; (ii). Desenvolvimento e coleta de dados, no qual, a partir de análise documental, pesquisa bibliográfica e aplicação de questionário, com base em um estudo anterior (COUTO; RIBEIRO, 2016); e, por fim, (iii). A análise dos dados, com a utilização de análise de conteúdo (BARDIN, 2011) para contextualizar as informações e possibilitar o repositório de boas práticas em CPS.

Gil (2008) afirma que podem ser definidos dois grandes grupos de delineamentos: os de fontes de "papel" (pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental) e os cujos dados são fornecidos por pessoas (pesquisa experimental, a pesquisa *ex-post-facto*, o levantamento, o estudo de campo e o estudo de caso). Bauer e Gaskell (2002) asseguram que o delineamento da pesquisa é definido de acordo com seus “princípios estratégicos”, que compreendem o estudo de caso, estudo comparativo, levantamento por amostragem, levantamento por painel,

experimento, observação e etnografia.

Para a presente investigação entendeu-se que o estudo de caso é o mais adequado porque é um método de pesquisa com “capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações”, sendo mais adequado a investigar um “fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real”. O interesse do conhecimento, segundo a tipificação de Habermas (apud BAUER; GASKELL, 2002, p.32), é construir um consenso para se apreender a realidade social, pois é necessário compreender as interpretações que os atores sociais possuem do mundo, uma vez que são estes que motivam o comportamento que cria o próprio mundo social. Nesse sentido, busca-se no presente estudo uma aproximação a respeito dos fatores determinantes que influenciam o processo de implementação de CPS no MMA e órgãos a ele vinculados, que denominamos aqui de “Sistema MMA”.

Para o objetivo específico 1 (identificar como critérios de sustentabilidade podem ser inseridos durante o processo de implementação das contratações públicas sustentáveis no sistema Ministério do Meio Ambiente), realizou-se pesquisa documental e observação participante, identificando-se portarias, manuais e orientações institucionais aplicados a processos administrativos de contratação pública no MMA. Neste ponto, encontrou-se uma limitação ao presente estudo quanto ao acesso a processos de contratação pública dos órgãos do sistema MMA, devido a burocracia envolvida nos trâmites em relação aos mesmos e ao curto tempo para estudo. Acredita-se, contudo, na replicabilidade dos instrumentos utilizados pelo MMA aos seus órgãos vinculados.

Para o objetivo específico 2 (identificar determinantes à implementação das contratações públicas sustentáveis no sistema MMA, a partir da percepção dos servidores que trabalham no processo de contratação dos órgãos), as pesquisas bibliográfica e documental, assim como a observação participante e a aplicação do questionário, serviram para identificar os determinantes que influenciam a implementação das CPS nos órgãos do sistema MMA, assim como os vínculos (servidor efetivo, comissionado, terceirizado), setores de trabalho e funções (atividades) dos implementadores das CPS. A análise de conteúdo auxiliou o pesquisador na categorização dos determinantes.

5.1. Coleta de dados

O método de coleta de dados conta com três momentos que podem se alternar ou até se sobrepor: o primeiro trata-se da revisão de literatura sobre os elementos que envolvem o objeto de pesquisa, o segundo, uma pesquisa documental acrescida de informações relativas à

observação participante, uma vez que o pesquisador é atuante na área de CPS há cerca de 9 (nove) anos no órgão; ambos já explicados no tópico anterior; e o terceiro, aplicação de questionário aos atores compreendidos como implementadores das CPS. As pesquisas documental e bibliográfica junto com observação participante ajudam a responder os objetivos específicos e o questionário auxilia na resposta ao segundo objetivo específico.

A coleta de dados realizada através de pesquisa documental abrangeu normas expedidas pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), e da Controladoria Geral da União (CGU) da Advocacia Geral da União (AGU), assim como pelo MMA e pelo MPDG, como acórdãos, portarias, manuais, orientações institucionais e de boas práticas destinadas à instrução de CPS, assim como das práticas realizadas pelo MMA em seus processos administrativos referentes a contratações públicas realizadas nos últimos 5 (cinco) anos.

A aplicação do questionário possibilita verificar divergências ou convergências nas atuações e decisões dos servidores que atuam como implementadores das CPS nos órgãos do sistema MMA, assim como dificuldades procedimentais, falta de conhecimento, dentre outras dificuldades em relação a sua implementação. Para justificar o período estudado, tomou-se como parâmetro a criação do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012 (BRASIL, 2012a), que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal.

5.2 Questionário.

A aplicação de questionário aos implementadores é um instrumento relevante para operacionalizar os objetivos específicos a partir da identificação dos fatores que influenciam na implementação de CPS, no sentido de conhecer lacunas e, posteriormente propor soluções e boas práticas para os obstáculos apontados pelos implementadores.

Com base na análise documental, da literatura e em um estudo bibliométrico, e tendo por base o estudo de Couto e Ribeiro (2016), desenvolveu-se um questionário com 7(sete) questões abertas, que viabilizou o levantamento dos dados sobre a percepção de gestores e servidores dos órgãos do sistema MMA, envolvidos com o processo de contratação pública.

Este instrumento de coleta foi submetido a avaliação por 3 (três) especialistas professores do mestrado profissionalizante em Administração Pública, do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, da Universidade de Brasília. Foram apresentadas fundamentações teóricas e práticas a cada questão. As contribuições enviadas pelos especialistas possibilitaram a melhoria no teor de algumas perguntas.

O questionário foi aplicado a servidores que atuam em diferentes fases do processo de CPS, ou seja, que atuam com a elaboração e análise do Termo de Referência definindo as especificações dos bens e serviços a serem contratados pela Administração Pública, editais de licitação, contrato e respectiva execução e fiscalização, e com ordenação de despesa. A escolha do público alvo do questionário se justifica pelas razões apresentadas no tópico 2.3.1.2, relativo aos implementadores de CPS.

Trata-se de servidores de atividades-meio dos órgãos públicos, lotados em setores que atendem a demandas logísticas dos órgãos do sistema MMA. Órgãos como IBAMA e Chico Mendes, que possuem unidades em todo o Brasil, foram representados pelas unidades situadas na cidade de Brasília, pela facilidade de acesso aos profissionais.

Vale registrar que houve um primeiro exercício de elaboração desse instrumento realizado em novembro de 2016, para realização de um Grupo Focal entre 14 servidores da sede do MMA em Brasília, que costumeiramente trabalham com a elaboração de Termos de Referência para fins de contratações públicas e executam os respectivos contratos no órgão. Neste caso, as perguntas foram construídas em sala de aula, como um dos trabalhos referentes à disciplina de Oficina de Dissertação do presente curso de Mestrado Profissional.

Essa experiência anterior e as orientações dos professores na qualificação deste trabalho motivaram o pesquisador a ampliar a aplicação do instrumento horizontalmente, incluindo mais órgãos relacionados a agenda ambiental, como verticalmente, pelas características dos entrevistados, incluindo servidores, chefes de setores ligados à contratação dos órgãos, como os próprios ordenadores de despesas, possibilitando alcançar a gestão da administração.

Enfim, optou-se por não vincular a procura dos entrevistados por setores, mas por atividade/função executada, uma vez que se observou, em relação às atividades relacionadas às contratações públicas, haver servidores que realizam funções similares, ainda que situados em setores diversos, ou que mesmo que lotados no mesmo setor realizam funções diferentes, ou ainda, servidores que acumulam funções que deveriam pertencer a setores diferentes.

5.2.1. A aplicação do questionário

Como já explanado, após revisão de literatura, estudo bibliométrico e validação de especialistas, foram definidas as perguntas do questionário por blocos temáticos, a partir das variáveis definidas na pesquisa bibliográfica, buscando responder aos objetivos específicos do presente estudo, obedecendo a uma ordem lógica na elaboração das perguntas. Assim, após encaminhadas por e-mail aos profissionais, foram respondidas por escrito na plataforma do “Google Formulários” via internet

Por conveniência, não foram incluídos setores das atividades de cunho finalístico e nem do setor de Consultoria Jurídica da AGU nos órgãos, mas apenas de departamentos que possuam servidores que realizam atividades-meio relacionadas à contratação para suprir logisticamente a Administração Pública, âmbito de trabalho do pesquisador. Além disso, a escolha da população não se deu por setores, mas a partir do exercício de atribuições observadas como capazes de causar alterações ou melhorias substanciais ao longo de um processo de contratação pública nos órgãos. Para fins deste trabalho, tais funções foram delimitadas à elaboração e análise de Termo de Referência ou Edital, realização de licitações, execução contratual e ordenação de despesas. Tais razões dessa escolha se justificam pelo exposto no tópico 2.3.1.2 deste trabalho, relativo ao implementadores de CPS.

Após contato telefônico pessoal com os órgãos, e visita pessoal, neste caso com exceção da ANA e do JBRJ, foram enviados, no período de julho a agosto de 2017, convites por e-mail a 77 servidores, dos quais 39 responderam, ou seja, 50,65% de retorno. As respostas, contudo, apontam representatividade de todas as atribuições definidas acima como cruciais ao estudo de implementação de CPS no sistema MMA. O instrumento comportou 2 (duas) questões relativas ao perfil sociodemográfico dos respondentes e 7 (sete), relativa às CPS.

Algumas informações, como as atividades dos pregoeiros sobre o TR se referirem à análise ou elaboração desse instrumento, ou sobre os procedimentos de contratação, foram obtidas por e-mail.

5.3. Análise de dados

A análise de dados “é qualquer abordagem qualitativa ou quantitativa para reduzir a complexidade no material dos dados, e para chegar a uma interpretação coerente do que é pertinente e do que não é” (BAUER; GASKELL, 2002, p.492).

Nesse estudo, pretende-se realizar uma triangulação entre as fontes de evidências definidas (bibliográfica, documental, questionário), uma vez que o uso de múltiplas fontes de evidência na pesquisa de estudo de caso permite que o estudioso aborde uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais, produzindo linhas convergentes de investigação (YIN, 2015, p. 12 -18).

O desenho da triangulação será apresentado em um quadro. Categorizou-se os principais aspectos relacionados a barreiras ou facilitadores que surgiram da coleta de dados documental, o que inclui o teor do Acórdão do TCU nº 1.056/2017 (BRASIL, 2017b), bibliográfica, sobretudo o estudo de Couto e Ribeiro (2016), e os identificados nas falas dos entrevistados,

sendo tal convergência de informações apresentada no corpo do trabalho, num quadro ao final no tópico de análise dos dados.

Para a análise dos dados, as análises documental e de conteúdo serviram ao propósito. Abaixo, um quadro que resume o delineamento de pesquisa para o presente trabalho:

Quadro 8: Quadro dos objetivos x estratégia de pesquisa

	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TÉCNICA DE COLETA	ANÁLISE
1	Identificar como critérios de sustentabilidade podem ser inseridos durante o processo de implementação das contratações públicas sustentáveis no sistema Ministério do Meio Ambiente; e	pesquisa documental; observação participante	análise documental
2	Identificar determinantes (barreiras e facilitadores) à implementação das contratações públicas sustentáveis no sistema Ministério do Meio Ambiente, a partir da percepção dos servidores que trabalham no processo de contratação dos órgãos.	pesquisa documental; revisão de literatura; observação participante; questionário	análise documental análise de conteúdo

Fonte :elaborado pelo autor

Para a análise de conteúdo dos dados obtidos no questionário, foram feitas 3 (três) etapas, que não estão necessariamente sequenciadas neste trabalho, pois foram apostas de forma inter-relacionadas ao longo do tópico. Tais etapas são: 1) leitura flutuante (BARDIN, 2011), revendo os objetivos iniciais do estudo e se familiarizando com os dados brutos coletados, por meio da leitura e da releitura dos comentários, com a formação de categorias de análise; 2) exploração do material, com a subdivisão dos comentários nas categorias de análise já constituídas na etapa 1; e 3) tratamento dos dados, inferência e interpretação, com a interpretação de cada categoria e a retirada de trechos relevantes dos comentários.

Para tanto, os resultados do questionário foram triangulados com os resultados da pesquisa documental, bibliográfica, produzindo-se uma tabela com as categorias a partir das ideias mais em evidência quanto ao conteúdo. Posteriormente, foram discutidos os resultados e proposto um projeto para a criação e funcionamento de um núcleo de sustentabilidade para o MMA.

6. A VISÃO DOS IMPLEMENTADORES DE CPS NO ÂMBITO DO SISTEMA MMA

A análise dos dados se baseou na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), para quem a transformação dos dados coletados em resultados de pesquisa envolve a utilização de determinados procedimentos para sistematizar, categorizar e tornar possível sua análise por parte do pesquisador. É uma análise a partir de um conjunto de instrumentos metodológicos aplicados a discursos diversificados.

6.1. Caracterização dos respondentes: suas atividades e cargos.

O estudo objetivou alcançar a percepção de operadores de atividades envolvidas com contratação pública para suprir o órgão em suas necessidades de funcionamento. Neste sentido, focou-se primeiramente a procura nos órgãos pelos setores envolvidos diretamente com os procedimentos referentes à contratação, ou seja, departamentos que processam as demandas de suprimento do órgão com vistas à contratação pública, como licitação, contrato e ordenação de despesas, principalmente que envolvem atividades com Termo de Referência, Edital e Contratos.

A partir do contato mantido com os respectivos responsáveis dos setores de contratação, obteve-se contatos de outros profissionais que interessavam ao presente trabalho, como aqueles que possuem cargos que definem tecnicamente quais soluções melhor atendem o órgão, no ponto de partida do sistema processual de contratação.

Com base no exposto acima e no subtópico 2.3.1.2 deste trabalho, foram selecionados servidores públicos do escalão mais baixo no órgão público onde atuam e geralmente estão relacionados às atividades-meio da organização, lidando com os usuários dos bens e serviços (outros servidores) adquiridos para suprir e manter o funcionamento da administração pública; e também os ordenadores de despesas, seja por uma questão de oportunidade, pois houve apoio destes profissionais para a realização do presente trabalho, seja por pertinência, pois são também considerados responsáveis pelas contratações públicas em seus órgãos.

Assim, foram coletados dados sociodemográficos dos respondentes de dois tipos: informações a respeito do “cargo” ou “vínculo”, obtidas pessoalmente pelo pesquisador em contatos com os órgãos; e informações sobre as “atividades”, obtidas via questionário aos respondentes. Vale dizer que optou-se coletar esta informação por um quesito com respostas objetivas, mas que permitia mais de uma resposta, devido a um fato muito comum na administração, que é o acúmulo de atividades referentes a diferentes etapas do processo de contratação pública.

As informações por “cargo” dos respondentes não se referem à denominação de um cargo administrativo numa estrutura, mas às atuações destes profissionais. Identificou-se haver 2 níveis diferentes de atuação que influenciam no processo de contratação pública nos órgãos analisados, e que foram categorizados neste trabalho como “operador burocrático” e “decisor burocrático”.

O “operador burocrático” ou somente “operador” foi identificado como o servidor efetivo (analista, técnico, agente) ou colaborador (terceirizado) cuja atuação está eminentemente relacionada a procedimentos administrativos no processo de contratação pública, procedendo atos administrativos como despachos, análise de documentos (TR e CT) e registros.

Denominou-se de “decisor burocrático” ou “decisor” o agente no serviço público (efetivo ou comissionado) cuja atuação tem poder de decisão capaz de alterar os rumos do processo de contratação pública, como o profissional que atua como pregoeiro, como chefe de departamentos de contratos, de licitação, de setores demandantes, e como ordenadores de despesas. Nesta toada, esta categoria foi subdividida em 3 subcategorias: decisor burocrático de nível “pregão/licitação”, de nível “contratos/demandantes”, e de nível “ordenação de despesas”.

Dentre as “atividades” exercidas para a contratação pública, o estudo assumiu como principais aquelas relativas à elaboração e análise: do Termo de Referência ou Projeto Básico (TR), principal instrumento onde são definidas as especificações dos produtos e serviços pretendidos pela Administração Pública; do Edital (ED), instrumento convocatório da licitação contendo as ‘regras do jogo’ do certame; e do Contrato (CT), instrumento que contém as especificações, obrigações e formas de cumprimento contratuais. Foi possível, ainda, ao respondente indicar se exercia atividades de licitação (LT), de forma a identificar profissionais que se envolvem na pesquisa, ateste e registro de preços para a licitação.

Analisando as respostas, verificou-se haver interseções de atividades, revelando profissionais que trabalham com os mesmos instrumentos, e os que trabalham com atividades relacionados a um instrumento apenas.

Foram feitos gráficos que ilustram a análise sobre a relação entre as “atividades” e “cargos” dos respondentes. Para tanto, criou-se uma legenda para melhor visualizar e compreender tais gráficos, exposta a seguir:

Quadro 9: Legenda para os gráficos das figuras 3 e 5

TR	Termo de Referência ou Projeto Básico
----	---------------------------------------

ED	Edital de licitações
CT	Contratos
LT	Procedimento licitatório (realçado de amarelo)
Rn	Respondente nº “n” que é “operador”
Rn”	Respondente nº “n”, que é ”decisor nível contrato”
<u>Rn</u>	Respondente nº “n”, que é ”decisor nível licitação/pregoeiro
Rn*	Respondente nº “n”, que é ”decisor nível Ordenador de Despesas do Órgão
Pn	Pergunta nº “n”

Abaixo, os gráficos das figuras 3 e 4 retratam respectivamente a análise das quantidades de atividades e de cargos dos respondentes.

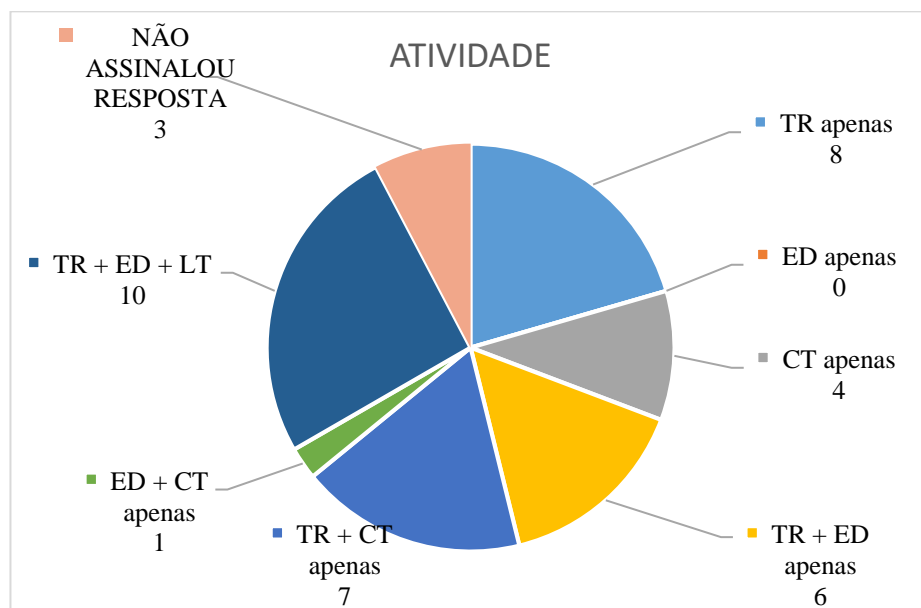


Figura 3: Respondentes por atividade
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Vale registrar que não se dispensou as 3 respostas classificadas como “não assinalou respostas” porque se tratavam de ordenadores de despesas, que trabalham por força do cargo com atividades de análise dos documentos TR, ED e CT, uma vez que são responsáveis em aprovar a respectiva licitação e contratação.

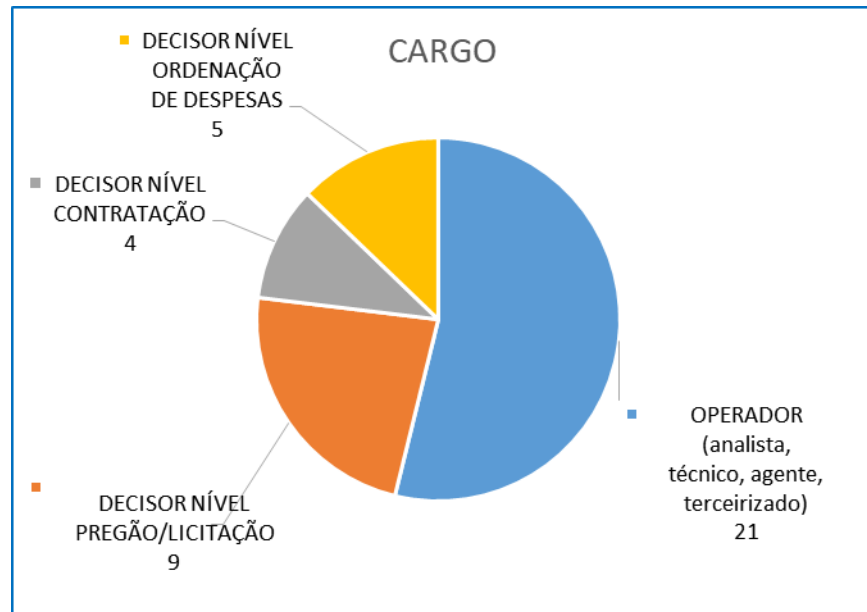


Figura 4: Respondentes por cargo/responsabilidade
 Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Para a análise das possíveis relações entre as atividades e cargos da população analisada, desenhou-se um diagrama com círculos e espaços relativo às interseções. Para identificação dos “cargos”, que foram simbolizados com a sigla “Rn”, procedeu-se da seguinte forma: sublinhou-se os símbolos “Rn” para identificar os pregoeiros e responsáveis pelos departamentos de licitação; acrescentou-se aspas (”) aos responsáveis pelos setores de contratos; e, por fim, assinalou-se com asterisco (*) os ordenadores de despesas.

Devido a possibilidade de múltipla escolha quanto às “atividades”, o diagrama auxilia na compreensão a partir das interseções entre estas, assim como na identificação do nível de atuação dos respondentes (“cargos”), independentemente do órgão de atuação.

Os órgãos do sistema MMA, para fins de assegurar sigilo da identidade dos respondentes, serão substituídos pela sigla “ORG” seguido de um número conforme a seguir: “ORG.1”, “ORG.2”, “ORG.3”, etc.

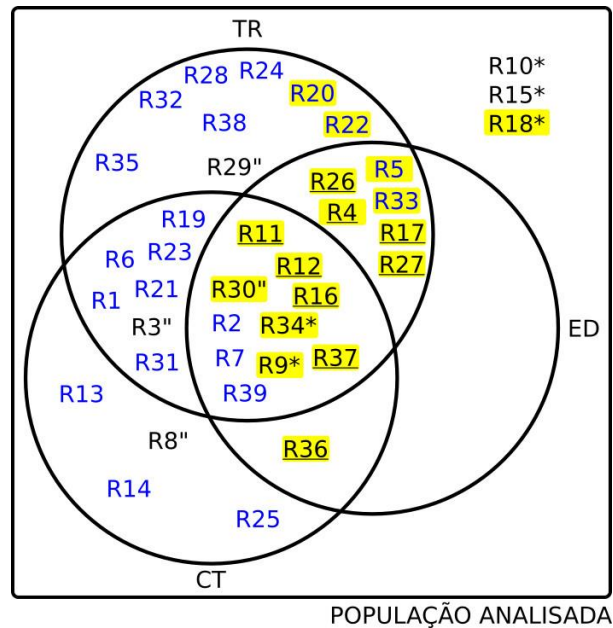


Figura 5: Análise dos dados sociográficos
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Tem-se pelo gráfico que os respondentes R1, R2, R5, R6, R7, R13, R14, R19, R20, R21, R22, R23, R24, R25, R28, R31, R32, R33, R35, R38, e R39, são os implementadores denominados “operadores”; os respondentes R4, R11, R12, R16, R17, R26, R27, R36 e R37 são os “decisores” a nível de licitação e pregão; os respondentes R3, R8, R29 e R30, são “decisores” nível de contrato (setores demandantes, de fiscalização e de execução contratual) e os respondentes R9, R10, R15, R18 e R34 são “decisores” nível ordenação de despesas do órgão.

Assim, da análise destes quesitos, conclui-se que, dos 39 respondentes, 33 trabalham, de alguma forma, na elaboração ou análise de Termo de Referência ou Projeto Básico (TR), e 18 tem poder decisório durante a contratação. De fato, setores que elaboram TR para demandas de tecnologia da informação, serviços gerais e logística, almoxarifado, obras e serviços de engenharia foram representados. Nota-se que grande parte dos respondentes atuam com o instrumento mais importante para a inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas (TR) e, ainda, que quase metade dos respondentes são “decisores”, dos quais 5 são ordenadores de despesas do órgão.

Dos 33 respondentes que afirmaram trabalhar com TR, apenas 8 responderam se envolver exclusivamente com TR. 18 respondentes trabalham com ED, sendo que destes, nenhum trabalha exclusivamente com o assunto. Do total de respondentes, 17 afirmaram trabalhar no procedimento licitatório (LT), dos quais apenas 2, pertencentes ao setor de licitação do órgão, pontuaram trabalhar apenas com TR. Dos 39 respondentes, 23 trabalham com CT, dos quais

apenas 4 trabalham exclusivamente com o assunto. Por último, 12 profissionais afirmam se envolver com todas as atividades (TR, ED, CT), dos quais 9 tem poder de decisão durante o processo de contratação.

Alguns achados a partir dos dados do questionário foram que todos os 9 decisores nível “pregão/licitação” atuam no setor de licitações e trabalham, pelo menos, com TR e ED (“TR + ED”), diferentemente de quase todos os decisores nível “contratos/demandantes”, que não se envolvem com licitação e nem trabalham com Edital.

A maioria dos que se envolvem com o instrumento convocatório (ED) tem algum poder decisório (12 dos 17), de forma a revelar a importância dessa fase do processo de contratação pública. Todos os 9 decisores nível “pregão/licitação” atuam no setor de licitações e trabalham com TR e ED, ou com TR, ED e CT, diferentemente de quase todos os decisores nível “contratos/demandantes”, que não se envolvem com licitação e nem trabalham com Edital.

Apesar da limitação ao presente estudo de não alcançar todos os profissionais que atuam com contratação pública nos órgãos, garantiu-se expressiva representatividade das atividades e setores envolvidos nas etapas do processo de CPS, considerando todos os órgãos da agenda ambiental.

6.2. A compreensão do papel e sua integração ao tema

O questionário aplicado coletou respostas abertas, possibilitando dados de diferentes percepções, a partir da atuação e visão de cada respondente. Utilizou-se a análise de conteúdo de Bardin (2011) para as respostas o que permitiu a criação de categorias e subcategorias.

As perguntas 1 a 4 continham questões voltadas à compreensão dos respondentes sobre as CPS, e seu uso dentro do órgão:

1 - Você entende que as contratações governamentais realizadas no seu setor alcançam os objetivos para os quais elas foram estabelecidas no respectivo Termo de Referência ou Projeto Básico?”

2 - No seu órgão de trabalho, as contratações governamentais são decorrentes de alguma política pública? Além disso, são usadas como instrumentos para alcançar outras políticas públicas?

3 - Considerando que as contratações governamentais podem servir como estímulo para a inovação (em serviços, bens, processos, etc.) tanto no setor público como no privado, você percebe alguma relação entre contratações públicas e inovação no órgão onde você trabalha?

4 - Você acha que seu órgão realiza contratações públicas sustentáveis?

As perguntas 5 a 7, destinaram-se a compreender os determinantes (barreiras e facilitadores), assim como sugestões de melhorias para a implementação de CPS, na percepção dos profissionais:

5 - Para você, quais são os problemas associados às contratações públicas sustentáveis no seu setor ou no seu órgão?

6 - Para você, quais são os fatores facilitadores associados às contratações públicas sustentáveis no seu setor ou no seu órgão?

7 - Você teria alguma sugestão para melhorar a implementação das contratações públicas sustentáveis?

As respostas continham basicamente um núcleo principal e norteador de informação, o que permitiu a categorização das mesmas de forma excludente, ou seja, não se classificou uma resposta em mais de uma categoria. Assim, as categorias de respostas às perguntas 1 a 4 se resumiram a 5 núcleos de informação: SIM, NÃO, PARCIAL, NÃO SEI, e SEM RESPOSTA.

PERGUNTAS 1 a 4	SIM
	NÃO
	PARCIAL
	NÃO SEI
	SEM RESPOSTA

Vale registrar que as respostas categorizadas como “PARCIAL” se referem àquelas manifestações cujo teor revelam que o feito, sobre o qual se pergunta, quase sempre, pouco, quase nunca, ou raramente acontece no órgão. Ou seja, respostas que reconheciam o feito, mas até certo grau de ocorrência.

Também 5 categorias de respostas puderam ser observadas nos dados obtidos quanto às perguntas 5 a 7. Mas neste caso, as respostas foram classificadas com base no alcance de atuação dos órgãos em relação aos fatores apontados pelos respondentes, pois notou-se que as respostas se dirigiam a barreiras, facilitadores ou sugestões à CPS que podem ser operacionalizados fora (externo) ou dentro (interno) do âmbito do órgão onde se encontra o respondente. Assim, quanto as estas perguntas, classificou-se categorias de respostas da seguinte forma:

PERGUNTA 5	NÃO PERCEBO/ NÃO SEI
	FATOR EXTERNO
	FATOR INTERNO
	FATORES EXTERNOS E INTERNOS
	SEM RESPOSTAS

Vale dizer que a categorização “FATORES EXTERNOS E INTERNOS” para a Pergunta 5 explica-se pelo fato de que, quanto a este quesito, houve manifestações que se referiam concomitantemente a fatores externos e internos à implementação de CPS.

PERGUNTA 6	NÃO PERCEBO/ NÃO SEI
	FATOR EXTERNO
	FATOR INTERNO
	FATORES EXTERNOS E INTERNOS
	SEM RESPOSTAS

PERGUNTA 7	NÃO PERCEBO/ NÃO SEI
	SUGESTÃO EXTERNA
	SUGESTÃO INTERNA
	MANIFESTOU-SE SEM CITAR
	SEM RESPOSTAS

Além dessas categorias, foi possível criar subcategorias para as respostas a partir das justificativas que tentavam explicar as respostas. Analisando o teor destas, percebeu-se haver uma convergência de informações que permitiram identificar núcleos de conteúdo, mas, ao contrário das categorias expostas acima, estes núcleos, ou subcategorias, não são excludentes, uma vez que muitas vezes um mesmo respondente apresentou na sua resposta justificativas de

diferentes naturezas, por exemplo, referindo-se a questões orçamentárias, mas também à qualificação dos servidores, a legislação e outras. Assim, a partir do teor das respostas foi possível identificar e apresentar núcleos de informações a cada pergunta (subcategorias), de forma que mais de uma resposta pode ser classificada em um mesmo núcleo.

A seguir, seguem a categorização e subcategorização (“teor geral das repostas”) das respostas obtidas pelo questionário, apresentadas por pergunta e em forma de gráficos, seguidas das respectivas análises.

Quando indagados sobre o atingimento dos objetivos das contratações públicas em seus órgãos, em face da orientação do Termo de Referência ou Projeto Básico, os respondentes se manifestaram como demonstra o gráfico seguinte.

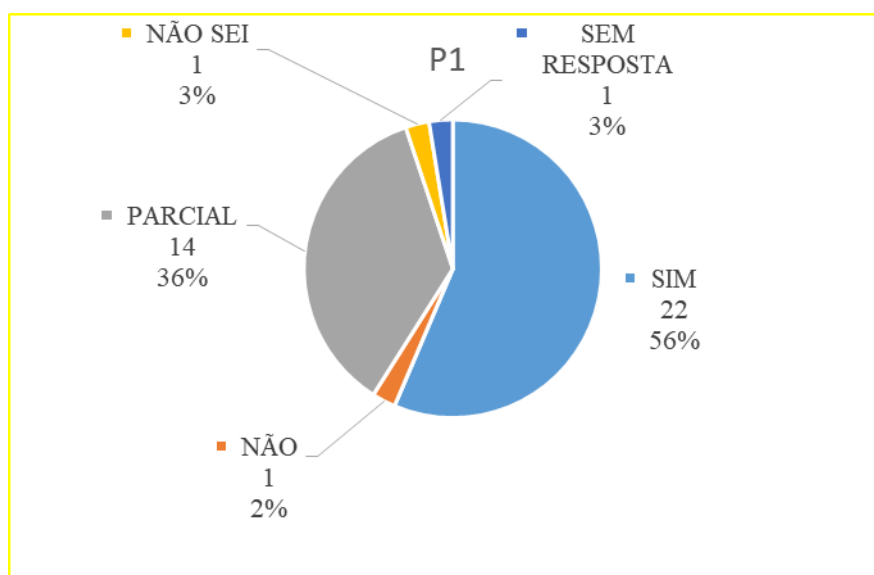


Figura 6: Categorias de respostas à Pergunta 1
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Das 39 respostas, 22 responderam que as contratações do órgão onde trabalham alcançam os objetivos para os quais elas foram estabelecidas, e 14 apontaram parcialidade nesse alcance.

Das respostas afirmativas, observou-se que 6 indicavam que o sucesso dependia da execução e fiscalização dos contratos, algumas, inclusive, sinalizaram o ato de recebimento e ateste dos produtos ou serviços como comprovação. Os respondentes abaixo ilustram essa percepção:

(R28) Sim, porque quando elaboramos o termo de referência, temos o cuidado de analisar bem as cláusulas que colocamos, com a maior clareza possível, para que haja o bom andamento dos serviços por parte da empresa e que sejam cumpridas boa parte do que foi estabelecido no termo de referência. Mas vale ressaltar que os objetivos estabelecidos no Termo de Referência não são alcançados de forma imediata.

necessitando de tempo e adaptações ao longo do tempo, devido as circunstâncias excepcionais que ocorrem no dia a dia do serviço público.

(R33) Sim, o que é contratado é exatamente o que consta no Termo de Referência, em poucos casos vejo problemas com a prestação do serviço, devido ao fato do colaborador não executar o serviço com zelo, ou das empresas que não cumprem com obrigações trabalhistas ou apresentam a documentação pertinente a pagamento, que deve ser entregue junto com a nota fiscal, com erros.

(R20) Sim, porém na execução do objeto é possível haver falhas.

(R36) Sim. Falta apenas alguns ajustes e cobranças mais firmes por parte dos fiscais.

(R9) Tendo em vista que os bens adquiridos e os serviços contratados têm recebimento definitivo pelas instâncias competentes, compreende-se que alcançam seus objetivos.

(R12) Sim. Por que os produtos/serviços descritos no instrumento são os mesmos recebidos pelas áreas solicitantes, com atestada satisfação destes. (Grifos do autor)

Ainda quanto às afirmativas, vale destacar 5 respostas que relacionam o alcance dos objetivos das contratações à qualidade da elaboração do TR:

(R34) Sim. No “ORG.6” as demandas apresentadas através de TR's ou Projetos Básicos são analisadas administrativa e juridicamente para que o edital de licitação além de refletir a necessidade da área demandante seja o instrumento legal de contratação.

(R15) Sim. Procuramos planejar as contratações de acordo com as demandas das áreas requisitantes, considerando no Termo de Referência e Projeto Básico as especificações que melhor podem atender a execução do objeto.

(R30) Via de regra atendem. Este órgão, quando do planejamento da contratação, tem sido minucioso quanto à especificação do objeto a ser licitado. Os setores demandantes encontram-se mais técnicos e mais conhecedores das necessidades específicas do órgão, o que facilita a elaboração de Termos de Referências adequados.

(R26) Atendem. Porque o processo de contratação é realizado mediante as especificações e características definidas pelo setor técnico demandante do serviço ou aquisição.

(R27) Sim, porque o Termo de Referência delimita o objeto de forma que esse deve alcançar as suas finalidades. (Grifos do autor)

Notou-se que respondentes com igual nível de poder decisório se contrapõem sobre o planejamento da contratação: uns afirmam que o órgão realiza planejamento da contratação (R24, R30) e outros que não (R7 e R39). Isto pode revelar dificuldade de integração entre os diversos agentes e órgãos responsáveis pela realização de contratações públicas, fator que influencia a implementação de CPS.

A prática da inserção de critérios sustentáveis e qualidade dos servidores também são explicações encontradas em respostas dessa natureza (R13, e R30).

Já dentre as 14 respostas que declararam parcialidade no atendimento dos objetivos nas contratações públicas, vale destacar 5 que relacionaram essa situação à falta de planejamento das contratações nos órgãos, como:

(R17) Algumas sim. Outras padecem de falta de planejamento estratégico, o que prejudica os objetivos que foram estabelecidos no Termo de Referência.

(R7) Não. Por falta de planejamento das compras e contratações, muitas vezes os objetivos não são alcançados.

(R19) Quase sempre sim. Alguns TR/PB são formalizados de acordo com regras estabelecidas em Instruções Normativas de órgãos superiores, o que é válido por uma questão de padronização, porém, muitas vezes não são consideradas as especificidades de cada órgão/entidade.

(R29) Sim, em grande parte das contratações entendo que sim, ainda existe de nossa parte, como setor demandante um pouco de dificuldades na elaboração adequada dos termos de referência e projetos básico para um melhor entendimento dos contratados no que se espera da contratação.

(R16) Nem sempre, muitas vezes não abrange todo o ciclo do objeto, tendo que ser realizada outras contratações para complementar a outra. (Grifos do autor)

Ainda dentre as informações consideradas parciais, 3 relacionam à execução e fiscalização dos contratos o motivo da parcialidade, destacando-se as que se seguem:

(R21) Sim. Atendem quanto ao definido em seu objeto. Se todo contrato tiver a execução acompanhada como deve dá muito trabalho. Procurar aperfeiçoar os Termos de Referência visando melhores resultados nas próximas contratações deveria ser sempre considerado. Quanto a execução depende muito do Representante da Administração que atua como Fiscal do Contrato.

(R3) Depende. A fiscalização do contrato deve ser rígida de acordo com os termos constantes no edital e seus anexos. Caso isso não ocorra, a contratação não atenderá seu objetivo. (Grifos do autor)

Assuntos como legislação, controle e orientação (R11, R24), inserção de critérios sustentáveis na prática (R13), alta gestão na administração (R24) e a falta de integração entre os setores demandantes e licitação (R39) foram encontrados também entre os fundamentos das respostas parciais para a pergunta 1.

Ao se analisar por órgão, tem-se que quase todos os implementadores entendem que as contratações realizadas em seu órgão vêm alcançando, ainda que parcialmente, os objetivos traçados no Termo de Referência acompanham a resposta geral, o que pode indicar uma imagem positiva dos respondentes sobre a área de contratações no órgão.

Quadro 10: Análise por “órgão”

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
SIM	22	2	1	2	4	7	6
PARCIAL	14	1	2	1	1	8	1
NÃO	1		1				
NÃO SEI	1						1
SEM	1						1
Total	39	3	4	3	5	15	9

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
SIM	56%	67%	25%	67%	80%	47%	67%
PARCIAL	36%	33%	50%	33%	20%	53%	11%
NÃO	3%		25%				
NÃO SEI	3%						11%
SEM	3%						11%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

A maioria dos órgãos apresentaram respostas positivas, ou seja, de que as suas contratações atendem os propósitos previstos no TR. Os órgãos “ORG.2” e “ORG.5” apresentaram maior parte das respostas pelo entendimento de que suas contratações alcançam, mas com limitações (PARCIAL). Algumas dessas manifestações enfatizam a preocupação dos profissionais com a falta de planejamento relativo às contratações e à qualidade na elaboração do Termo de Referência alinhados com as reais necessidades do órgão (R16, R17, R19, R26, R27, R29), e outras, deficiências na fase da execução do contrato que atrapalham alcançar os objetivos do TR:

(R21) Sim atendem quanto ao definido em seu objeto. Se todo contrato tiver a execução acompanhada como deve dá muito trabalho. Procurar aperfeiçoar os Termos de Referência visando melhores resultados nas próximas contratações deveria ser

sempre considerado. Quanto a execução depende muito do Representante da Administração que atua como Fiscal do Contrato.

(R24) Na grande maioria das vezes, sim. As contratações elas visam comprar exatamente o que é necessário e por um preço justo, passando por um processo de planejamento que procura atingir esses objetivos. No entanto, alguns fatores como legislação e autoridades superiores ainda interferem negativamente no processo.

(R28) Sim, porque quando elaboramos o termo de referência, temos o cuidado de analisar bem as cláusulas que colocamos, com a maior clareza possível, para que haja o bom andamento dos serviços por parte da empresa e que sejam cumpridas boa parte do que foi estabelecido no termo de referência. Mas vale ressaltar que os objetivos estabelecidos no Termo de Referência não são alcançados de forma imediata, necessitando de tempo e adaptações ao longo do tempo, devido as circunstâncias excepcionais que ocorrem no dia a dia do serviço público. . (Grifos do autor)

Do ponto de vista do cargo do respondente, percebe-se que foi mantida a maioria pela compreensão de que os objetivos previstos no TR são alcançados com a respectiva contratação pelo órgão:

Quadro 11: Análise por “cargo”

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
SIM	12	5	2	3
PARCIAL	7	3	2	2
NÃO	1			
NÃO SEI		1		
S/ RESP.	1			
TOTAL	21	9	4	5

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
SIM	57%	56%	50%	60%
PARCIAL	33%	33%	50%	40%
NÃO	5%			
NÃO SEI		11%		
S/ RESP.	5%			
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

De forma geral, considerando todas as respostas relativas à pergunta 1, os argumentos mais citados foram os que relacionam o alcance (ou não) dos objetivos do TR à execução e

fiscalização dos contratos e à qualidade do TR e do planejamento das contratações nos órgãos. Tais fatores podem ser considerados determinantes à implementação de CPS.

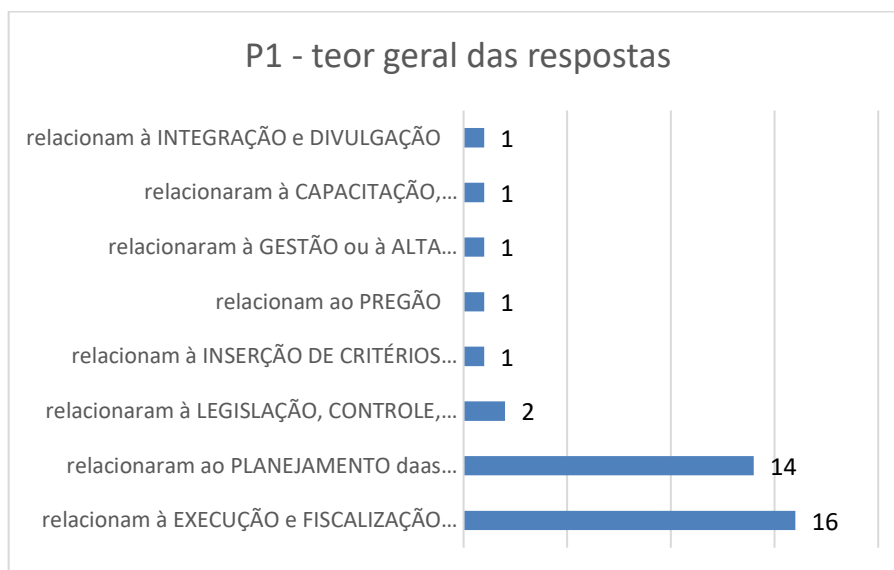


Figura 7: Teor das respostas à Pergunta 1
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Pode-se afirmar que mais de 90% dos respondentes à Pergunta 1 entendem, ainda que parcialmente, que as contratações públicas que seus órgãos realizam atingem os objetivos traçados nos Termos de Referência, apesar de dificuldades e limitações causadas por falta de planejamento das contratações, deficiência na elaboração do TR, e problemas durante a execução contratual dos respectivos órgãos.

Vale lembrar que a falta de planejamento das contratações é uma barreira institucional apontada também pelo TCU, em seu Acórdão 1056/2017 (Plenário), como já exposto no subtópico 4.4 deste trabalho. Vale também citar a barreira de conhecimento encontrada na literatura sobre o planejamento da contratação, segundo a qual há despreparo da administração em identificar, nesta fase, o impacto ambiental do objeto (COSTA et al, 2016).

Ao serem indagados se nos órgãos onde trabalham, as contratações governamentais são decorrentes de alguma política pública e se as mesmas são utilizadas como instrumentos para alcançar outras políticas públicas, os respondentes se posicionaram, conforme mostrado no gráfico seguinte.

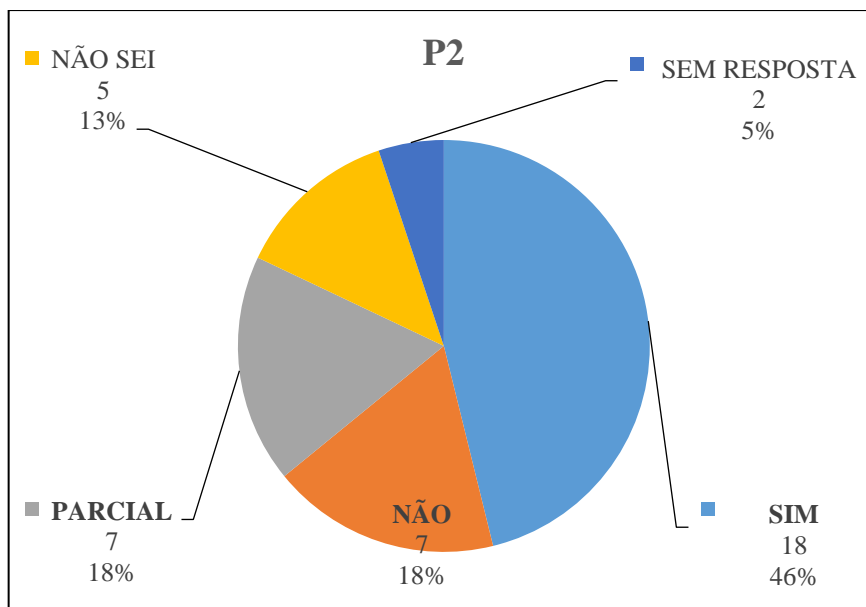


Figura 8: Categorias das respostas à Pergunta 2
 Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

A pergunta 2 procurou identificar se os respondentes relacionavam de alguma forma as contratações públicas a alguma política pública, seja de forma consequente ou de forma instrumental. Foram enquadradas como “PARCIAL” respostas que expressavam que a relação entre contratações públicas e política pública existia somente em algumas contratações do órgão. Dos 39 servidores, 18 responderam afirmativamente sobre essa relação, 7 a negaram, e 7 entendiam que em algumas contratações seja possível reconhecer essa conexão.

Das respostas afirmativas, 13 explicaram seu ponto de vista e dessas, 5 fizeram referência aos objetivos institucionais do órgão para explicar o uso estratégico das contratações públicas.

(R1) Indiretamente, sim. Como se trata de um serviço de área meio, damos suporte para que os objetivos finais sejam alcançados. Além disso estamos sempre atentos às diretrizes que envolvem custos, tais como solicitações de redução de custos operacionais.

(R12) Sim. É papel do “ORG.4” atender às demandas das políticas nacionais voltadas à preservação ambiental e para a demanda de criação da lista vermelha de espécies vegetais em risco de extinção. Além disso, existem contratações que visam adequar o órgão, por exemplo, à política nacional de resíduos sólidos, sendo, portanto, realizadas contratações para o atingimento de outras políticas públicas diferentes daquelas inerentes especificamente ao órgão.

(R17) As contratações realizadas no meu Órgão são voltadas para compras/serviços administrativos, as quais dão suporte para a realização das políticas públicas realizadas pela área fim do Ministério.

(R36) No geral são para cumprir com as atribuições do órgão, portanto, considero que sim.

(R10) As licitações, contratações e demais entregas relativas às rotinas administrativas do órgão estão intimamente associadas à missão institucional, no sentido de garantir a conservação da biodiversidade brasileira por meio da gestão das unidades de conservação federais. Neste sentido, as ações administrativas institucionais escoram-se, sobretudo na Política Nacional de Meio Ambiente e Sistema Nacional de Unidades de Conservação, atentando, inequivocamente, às demais políticas, princípios e legislações que regem a Administração Pública Federal de modo amplo. (Grifos do autor)

Outras respostas afirmativas consideraram ainda que custos (R1, R13, R15) e legislação, controle e orientação (R15) podem explicar o uso de contratações públicas em políticas públicas.

Das 7 respostas parciais, destacam-se 3 que relataram que o suprimento do órgão é a maior finalidade das contratações públicas, revelando uma visão limitada sobre o uso do instrumento de contratação pública no ente:

(R39) Deveriam ser, mas geralmente servem apenas para atender a necessidades pontuais, de custeio e sem o devido planejamento visando à racionalização das despesas e do uso dos recursos de que dispõe.

(R26) Com raras exceções. A maior parte refere-se a apoio administrativo do órgão. Não são objeto de alcance a outras políticas pública

(R8) No geral, não. As contratações são oriundas de demandas institucionais e raramente envolvem políticas públicas mais complexas. (Grifos do autor)

Dentre as 7 respostas que negaram haver alguma relação entre contratações públicas e política pública, 2 também relatam que as contratações que realizam servem para suprir o órgão:

(R4) Não. Em geral as contratações são para suprimir a demanda do órgão.

(R19) Não visualizo claramente tal objetivo nas contratações. Refiro-me às contratações relativas a aquisições de produtos e serviços administrativos, de manutenção da instituição. (Grifos do autor)

Abaixo, a partir da análise por órgão, constata-se não haver consenso na compreensão sobre a relação das contratações públicas com política pública, ainda que se possa dizer haver maioria pelo “SIM”:

Quadro 12: Análise por “órgão”

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
SIM	18	2	1	2	4	6	3
PARCIAL	7		1	1		2	3
NÃO	7		1		1	5	
NÃO SEI	5	1	1			2	1
SEM	2						2
Total	39	3	4	3	5	15	9

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
SIM	46%	67%	25%	67%	80%	40%	33%
PARCIAL	18%		25%	33%		13%	33%
NÃO	18%		25%		20%	33%	
NÃO SEI	13%	33%	25%			13%	11%
SEM	5%						22%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Os respondentes do “ORG.5”, “ORG.2” e “ORG.6” apresentam as maiores variações no quadro de respostas, podendo significar haver, ainda, uma visão limitada sobre as contratações públicas nos órgãos. De fato, 1/3 dos respondentes do “ORG.1” e do “ORG.6” não sabiam ou não quiseram responder à questão. Isto pode ser explicado pela percepção do uso de contratações públicas apenas para fins de suprimento do órgão, como nota-se nas respostas relacionadas acima dos respondentes R4, R8, R26 e R39. Vale citar algumas dessas opiniões, que revelam certo desconhecimento do assunto por parte dos profissionais:

(R3) Não tenho conhecimento da Políticas Publicas aplicadas no “ORG.1”. Trabalhamos com elaboração de nota técnica e gestão e fiscalização de contratos continuados de terceirização, que tem basicamente como clientes os próprios colaboradores do “ORG.1”.

(R20) Sim. Não consigo responder a 2ª interrogação, pois teria que acompanhar da contratação até a atividade fim do órgão.

(R28) No meu caso acredito que não influencia muito, pois trabalho com contratos terceirizados de mão de obra, então quando se trata de políticas públicas fica um pouco difícil abordar esse assunto neste tipo de contratos, mas olhando como um todo para o órgão, acredito que muitos projetos têm como finalidade promover políticas públicas na área de atuação do órgão.

(R21) Não conheço políticas claras definidas a serem seguidas nas contratações do meu órgão de trabalho. (Grifos do autor)

Analisando as respostas a partir dos cargos, percebe-se forte discrepância entre as respostas dos operadores das contratações e dos ordenadores de despesas dos órgãos:

Quadro 13: Análise por “cargo”

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
SIM	9	4	1	4
PARCIAL	3	1	2	1
NÃO	4	3		
NÃO SEI	3	1	1	
S/ RESP.	2			
TOTAL	21	9	4	5

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
SIM	43%	44%	25%	80%
PARCIAL	14%	11%	50%	20%
NÃO	19%	33%		
NÃO SEI	14%	11%	25%	
S/ RESP.	10%			
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Nota-se que, enquanto os operadores apresentam opiniões variadas, inclusive negativas, todos os ordenadores reconhecem a relação entre contratações públicas e política pública, ainda que de forma parcial (R34). Os respondentes decisores de nível pregão e licitação e os de nível contratação também diversificaram suas manifestações. Destacam-se os argumentos dos respondentes dessa categoria de nº R12, R17, R36 (já descritos acima) e R30, que reconhecem essa relação pressupondo que as contratações do órgão sirvam para a consecução dos seus próprios objetivos finalísticos e políticas públicas a ele confiadas:

(R30) Existem contratações que envolvem políticas públicas e que alcançam outras políticas públicas, porém são demandas e geridas por áreas finalísticas desta Pasta. (Grifos do autor)

No mesmo contexto, ressalta-se a existência de opiniões contrárias dentro do mesmo órgão (“ORG.5”) entre respondentes do mesmo cargo, havendo operadores com respostas afirmativas (R19, R22, R25) e negativas (R20, R23, R24), assim como decisores nível pregão

e licitação pelo “SIM” (R16, R26) e pelo “NÃO” (R17). Tal situação pode revelar falta de orientação ou integração no órgão em relação a estes profissionais

Vale, ainda, verificar o teor das respostas dos ordenadores de despesas dos órgãos abaixo que, em comum, apresentam a percepção de que a relação entre contratações públicas e política pública existe como consequência do órgão, para realizar suas contratações, cumprir as respectivas leis e orientações do governo e, conseqüentemente, promove a política pública que lhes esteja atrelada. Ou seja, na medida em que se cumpre um arcabouço governamental de normas para realizar contratações, também se promove eventuais políticas públicas que tenham sido a ele associadas.

(R9) Todas as contratações realizadas atendem à legislação vigente referente ao tema e visam, direta ou indiretamente, possibilitar a execução da Política Nacional de Meio Ambiente no que se refere à gestão das áreas protegidas em âmbito federal.

(R10) As licitações, contratações e demais entregas relativas às rotinas administrativas do órgão estão intimamente associadas à missão institucional, no sentido de garantir a conservação da biodiversidade brasileira por meio da gestão das unidades de conservação federais. Neste sentido, as ações administrativas institucionais escoram-se sobretudo na Política Nacional de Meio Ambiente e Sistema Nacional de Unidades de Conservação, atentando, inequivocamente, às demais políticas, princípios e legislações que regem a Administração Pública Federal de modo amplo.

(R15) Sim. Seguimos as orientações governamentais para realizar as contratações desejadas. Ex. Racionalização do gasto, evitar desperdício,

(R34) Sim, na compra de gêneros alimentícios (café e açúcar) seguimos o Decreto 8.473 de 22/06/2015 e 30% é adquirido da Agricultura familiar por meio de chamada pública – CONAB. (Grifos do autor)

Em seguida, os custos dos produtos e serviços sustentáveis (3 respondentes) e a relação das contratações públicas com políticas públicas específicas (3 respondentes) foram argumentos trazidos pelos profissionais na questão em tela.

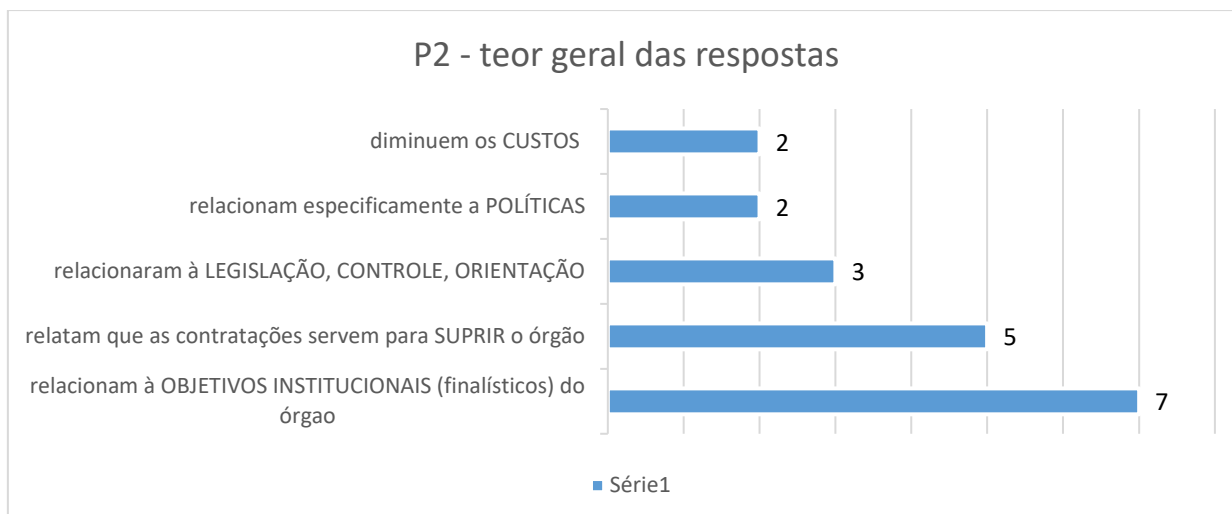


Figura 9: Teor das respostas à Pergunta 2
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Ao serem questionados se percebiam alguma relação entre contratações públicas e inovação no órgão onde trabalha, considerando as contratações governamentais como estímulo para a inovação (em serviços, bens, processos, etc.) tanto no setor público como no privado, responderam da seguinte forma, como demonstra o gráfico a seguir.

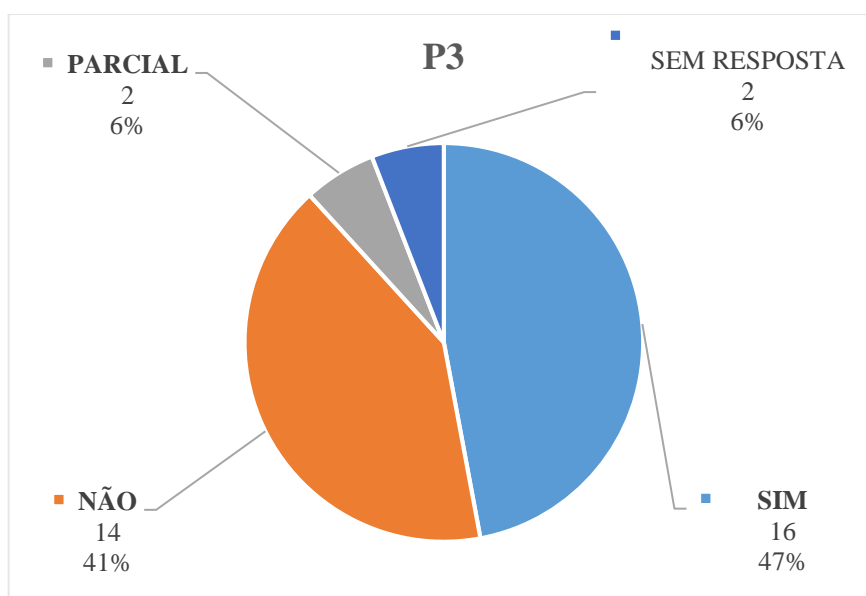


Figura 10: Categorias de respostas à Pergunta 3
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

No tratamento das respostas, foi possível identificar uma polarização dos posicionamentos, basicamente entre “SIM” e “NÃO”.

Para este quesito, algumas respostas foram desconsideradas pelo estudo por estarem desconexas com o contexto de inovação apresentado na pergunta, o que pode indicar falta de conhecimento sobre o assunto:

(R12) Sim. Por que aqui utilizamos técnicas em licitação que não são aquelas previstas estritamente na lei, utilizando-nos das prerrogativas de inovação para tal, especificamente na modalidade pregão em sua forma eletrônica. À exemplo, temos a utilização de pregão eletrônico para contratação de obras civis, contratos continuados de manutenção predial com fornecimento de materiais, concessões públicas e contratação de administração de frota veicular.

(R13) O CATMAT foi alterado para incluir a informação do material ser ou não sustentável, facilitando a pesquisa por produtos sustentáveis. Independente da alteração, o órgão onde trabalho, desde 2006 já realizava compras de papel A4 reciclado, borrachas e lápis.

(R15) Sim. Ao planejar uma contratação surgem ideias inovadoras que procuramos implementar, a exemplo do Contrato firmado para serviços de manutenção predial com fornecimento de materiais, obedecida a Tabela de preços SINAPI, fonte oficial de preços para obras e serviços de engenharia.

(R22) Sim. Contratações por meio de SRP são economicamente viáveis para a Administração Pública Federal.

(R39) Não. Os servidores não são capacitados, não têm seu perfil e habilidades considerados no desempenho de suas funções; não encontram respaldo e incentivo para o trabalho e também não se motivam a buscar novas formas de atuação e melhoria dos processos.

A maioria das respostas foram afirmativas, dentre as quais 5 por objetos relacionados à Tecnologia da Informação (TI) e 3, a experiências exitosas do órgão com contratações públicas. As respostas que relacionam CPS à inovação a partir de contratações na área de TI são:

(R6) Sim, geralmente na área de informática.

(R24) Tendo em vista ser da área de tecnologia, as contratações sempre estão buscando algo novo, mas dificilmente está ligada a inovação decorrente da área fim do órgão.

(R25) Sim. Este sim está fortemente relacionado com o gigantesco avanço tecnológico que se verifica na Administração Pública com a implantação do SEI - Sistema Eletrônico de Informação.

(R17) As inovações são percebidas, principalmente, nas contratações realizadas na área de informática, onde é possível encontrar, através dos serviços disponibilizados, facilidades para a realização das atividades profissionais.

(R37) Acho um pouco difícil mensurar isso. Aqui na Coordenação de Licitações e Contratos do “ORG.6” compramos muitos produtos que estão em constante evolução no mercado, especialmente no que tange ao Laboratório de Produtos Florestais, já ouvi colegas que fazem pesquisa de mercado mencionar que eles precisam constantemente se atualizarem, especialmente quando vão comprar algo, da mesma maneira na área de TI, novos produtos vão surgindo, muitos deles recebem gerentes de mercado que apresentam seus catálogos. No tocante a serviços, já fui em muitas palestras sobre eficiência na limpeza por exemplo, como aumentar a produtividade de uma pessoa por metro quadrado, usando maquinário próprio que possibilite isso na área de serviços posso afirmar que não vejo muita mudança. (Grifos do autor)

Já as respostas que revelam que a inovação tem relação com experiências e atividades de CPS no órgão estão elencadas abaixo:

(R10) O Órgão tem envidado esforços no sentido de promover medidas inovadoras e eficazes em suas contratações, o que se mostra imprescindível diante do desafio institucional de garantir o fornecimento de bens e serviços em uma estrutura demasiadamente capilarizada. Para exemplificar, o “ORG.3” foi reconhecido com algumas premiações ao longo de 10 anos de existência, incluindo o Prêmio Martelinho de Ouro pelo Melhor Edital de Sustentabilidade em 2010 (contratação de serviço de limpeza) e 17º Prêmio de Inovação na Administração Pública pela Contratação de Almojarifado Virtual em 2013.

(R9) O “ORG.3” tem, na medida de sua capacidade de recursos financeiros e humanos, buscado avançar em inovações nas contratações. Tal que soma alguns prêmios em seus 10 anos de existência, tais como o Prêmio Martelinho de Ouro pelo Melhor Edital de Sustentabilidade em 2010 e 17º Prêmio de Inovação na Administração Pública pela Contratação de Almojarifado Virtual em 2013

(R8) Sim, o “ORG.3” foi referência na inovação das contratações enquanto possuiu um apoio jurídico corajoso e disposto a criar novas alternativas. (Grifos do autor)

Vale citar a manifestação de uma resposta considerada “PARCIAL” que alerta a necessidade maior empenho para internalizar uma “cultura da inovação”:

(R18) De forma tímida, esta cultura de inovação ainda precisa ser melhor discutida e incorporada no "modus operandi" da organização. Precisamos de ações mais contundentes neste sentido.

Dentre as 14 respostas “NÃO”, percebeu-se haver diferentes razões apontadas pelos respondentes, como legislação, controle, orientação a respeito das contratações públicas,

questões orçamentárias e financeiras dos órgãos, falta de planejamento das contratações, e deficiências quanto à capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores do órgão.

Destacam-se algumas:

(R39) Não. Os servidores não são capacitados, não têm seu perfil e habilidades considerados no desempenho de suas funções; não encontram respaldo e incentivo para o trabalho e também não se motivam a buscar novas formas de atuação e melhoria dos processos.

(R7) Percebo pouquíssima relação entre as contratações e inovações no órgão. Parece-me que por falta de planejamento e/ou face do cenário orçamentário ora enfrentado, a maior parte das contratações são realizadas para solução de problemas imediatos, sem grande repercussão no campo das inovações.

(R3) Não. Até existem estudos sobre contratações que envolvam novas tecnologias, mas normalmente esses projetos são arquivados, sob alegação de falta de orçamento.

(Grifos do autor)

Partindo-se do ângulo de análise dos órgãos, o resultado apresenta 3 órgãos cuja maioria foi “SIM” e 3, cuja maioria das respostas foi classificada como “NÃO”.

Quadro 14: Análise por “órgão”

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
SIM	16	1	1	3	1	8	2
PARCIAL	2					2	
NÃO	14	2	3		1	4	4
SEM	2						2
Total	34	3	4	3	2	14	8

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
SIM	47%	33%	25%	100%	50%	57%	25%
NÃO	41%	67%	75%		50%	29%	50%
PARCIAL	6%					14%	
SEM	6%						25%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Aqui, repete-se a observação acima quanto ao “ORG.3”, onde os respondentes ressaltam a experiência exitosa do órgão, como exemplo de uso das contratações públicas para inovar. Registre-se que todos os respondentes são “decisores”, sendo 2 Ordenadores de Despesas e 1 de nível de contratos.

Analisando os dados tratados do ponto de vista dos cargos, vale registrar que metade dos operadores não percebem em seus órgãos relação das contratações com inovação, inclusive 1 decisor nível ordenação de despesa.

Quadro 15: Análise por “cargo”

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
SIM	6	5	3	2
PARCIAL	1			1
NÃO	9	3	1	1
S/ RESP.	2			
TOTAL	18	8	4	4

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
SIM	33%	63%	75%	50%
PARCIAL	6%			25%
NÃO	50%	38%	25%	25%
S/ RESP.	11%			
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

As respostas demonstraram uma visão limitada quanto ao uso das contratações públicas para inovação. Isto pode estar relacionada à falta de capacitação dos profissionais, à falta de integração entre os setores, inclusive os ligados à alta gestão, e ainda, à falta de acesso à informação. Abaixo estão algumas manifestações dos operadores que ilustram esse ponto de vista:

(R7) Percebo pouquíssima relação entre as contratações e inovações no órgão. Parece-me que por falta de planejamento e/ou face do cenário orçamentário ora enfrentado, a maior parte das contratações são realizadas para solução de problemas imediatos, sem grande repercussão no campo das inovações.

(R14) Nas contratações realizadas ao longo dos dois últimos exercícios, período em que estou lotada no setor, não acompanhei nenhuma contratação com esse viés de inovação.

(R19) Considerando os últimos três anos, não tenho percebido. A contratação seguinte segue os mesmos moldes da anterior. O mesmo TR/PB com pequenos ajustes.

(R38) Não. Não percebo discussões sobre inovação nas aquisições.

(R5) Não, pouco se investe nas contratações no quesito inovação,

(R32) Não, porque trabalho em uma unidade regional, grande parte dos trâmites acontece na Sede em Brasília. (Grifos do autor)

O quadro abaixo revela que as atividades de TI e experiências do órgão são as mais lembradas quando se pergunta sobre a relação entre inovação e CPS:

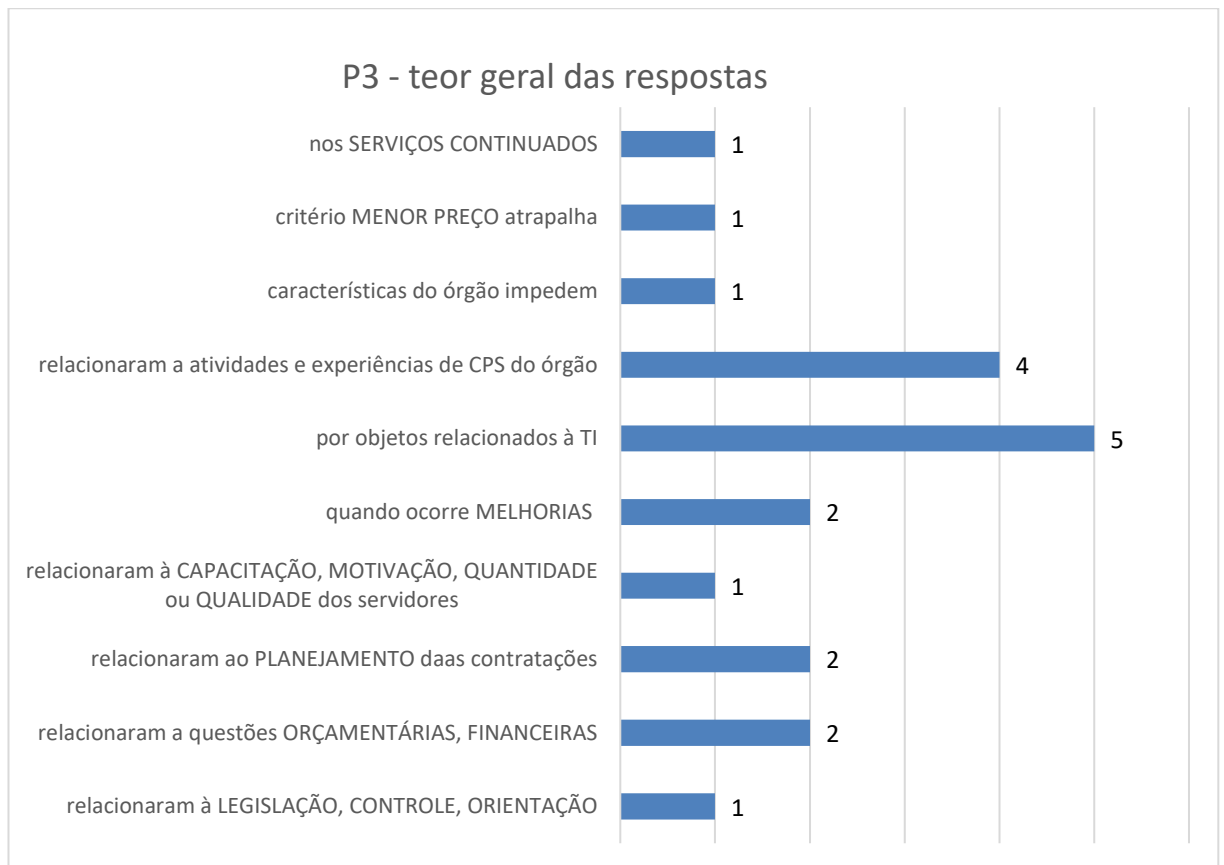


Figura 11: Teor das respostas à Pergunta 3
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Entende-se que a compreensão sobre a natureza das contratações e esse corte da sustentabilidade não é algo trivial, o que se refletiu quando os servidores foram indagados sobre suas percepções em relação às CPS nos órgãos onde desempenham suas funções, como mostra o gráfico a seguir.

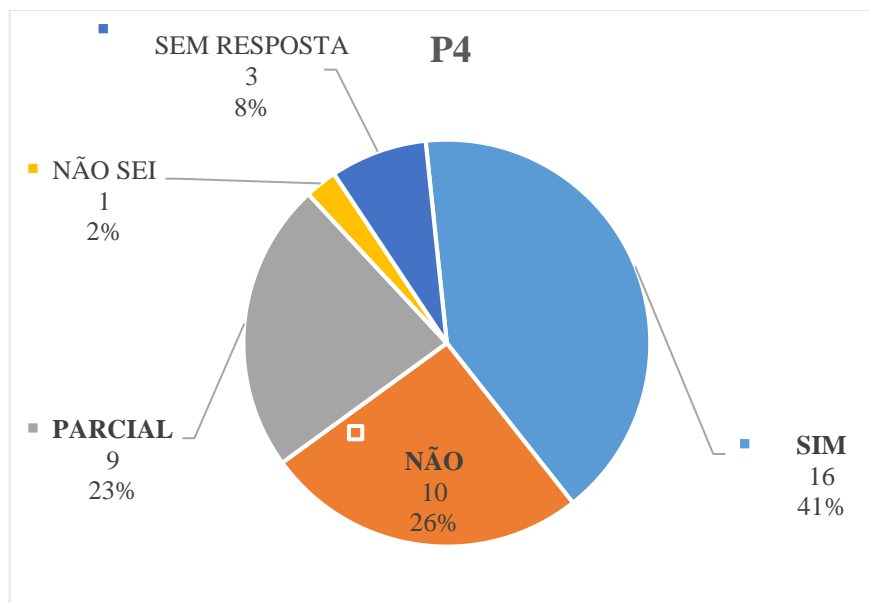


Figura 12: Categorias de respostas à Pergunta 4
 Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

A maioria dos respondentes entende que seu órgão realiza CPS. Dos 16 que responderam “SIM”, 6 justificaram suas respostas pela observação à legislação, controle, orientação e 8 relataram atividades e experiências de CPS do órgão para justificar sua percepção. Dentre as primeiras, destacou-se as que se seguem:

(R1) Sim. Como é um dos objetivos da Lei 8.666/1993, este Órgão atenta para a sustentabilidade em suas contratações, possuindo inclusive uma Coordenação de Sustentabilidade.

(R28) Sim, até porque como lidamos muito com questões ambientais isso tem sido uma exigência prevista no Termo de Referência em atendimento ao art. 170 da CF/1988, ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 alterado pela Lei nº 12.349/2010, a Lei nº 12.187/2009, Lei nº 12.305/2010 e artigos 5º e 6º da Instrução Normativa nº 6/2013 do “ORG.2”.

(R10) O órgão segue os modelos da Advocacia Geral da União quanto às contratações, contudo utiliza como referência os critérios previstos no edital reconhecido com o Prêmio Martelinho de Ouro pelo Melhor Edital de Sustentabilidade em 2010.

(R11) Sim. Há uma preocupação em seguir as determinações para tornar os editais o mais abrangente possível com relação aos parâmetros do Guia Nacional de Compras Sustentáveis. (Grifos do autor)

Vale lembrar que o uso de listas de verificação (*check list*) padronizadas foram indicadas pela literatura (CASTRO et al, 2013) como fator que auxilia a implementação de CPS, a exemplo dos instrumentos fornecidos pela AGU relatados pelo respondente R10.

Já entre as respostas afirmativas pela realização de CPS no órgão, segue abaixo as que associam CPS às experiências do ente, pode-se citar:

(R12) ‘Sim. Este órgão é inclusive pioneiro no que diz respeito às compras sustentáveis compartilhadas. Além disso, temos preocupação constante na elaboração dos instrumentos convocatórios com quaisquer questões que impliquem em critérios ambientais.

(R26) De certa forma, sim. Mas, deveria buscar no mercado inovações com maior exigência de sustentabilidade para todos os ramos de contratações. Pois, as contratações sustentáveis do meu órgão são em grande parte já existentes e de praxe do mercado (serviços de limpeza, material de expediente, compra de produtos de informática). (Grifos do autor)

Vale ainda registrar que a grande maioria das respostas categorizadas como “PARCIAL” contém informações de forma mais negativa que positiva, apresentando, por exemplo, respostas como “muito pouco” ou “não como regra” ao invés de “quase sempre”. Nota-se certa frustração pelo órgão não conseguir implementar CPS, como devia. Os argumentos apontados como causas pela parcialidade do órgão na realização de CPS são: a falta de interesse da alta administração do órgão (R19), fornecimento pelo mercado de poucos itens sustentáveis (R29), deficiências no arcabouço normativo, como a falta de definição de critérios sustentáveis e a priorização do menor preço (R7), falta de qualificação dos servidores envolvidos (R7 e R30), e falhas em atividades do próprio órgão (R14, R16, R18, R21). Abaixo, algumas respostas demonstram essa percepção:

(R7) Meu órgão realiza poucas contratações sustentáveis, notadamente porque a definição de critérios de sustentabilidade ainda é incipiente. Ainda, nos contratos onde há critérios de sustentabilidade, a gestão/fiscalização de contratos é sofrível em face da falta de formação técnica específica dos servidores responsáveis pelos contratos.

(R19) Considerando os últimos três anos, não tenho percebido. A contratação seguinte segue os mesmos moldes da anterior. O mesmo TR/PB com pequenos ajustes.

(R16) Muito poucas, pela relevância do órgão no cenário ambiental. (Grifos do autor)

Os argumentos apontados como motivo de “NÃO” se implementar CPS no órgão, são: alto custo dos itens sustentáveis no mercado (R23), dificuldade de inserir critérios sustentáveis na prática, ainda que haja previsão no TR (R17), falta de orçamento e planejamento das contratações (R2), deficiências no arcabouço normativo, como priorização do menor preço (R34), e falhas em atividades do próprio órgão (R4, R5, R8, R25, R32). Vale registrar as respostas a seguir:

(R4) Não. Porque inexistem ações no procedimento licitatório.

(R23) Não. Por enquanto, o custo ainda é muito alto.

(R8) Não. O “ORG.3”, em que pese ser um órgão ambiental, não trata a sustentabilidade como prioridade. Tal fato já fora buscado em um passado recente, entretanto, uma consultoria jurídica covarde inviabiliza diversas medidas inovadoras. A casa não possui capacidade gerencial de realizar as proposições feitas pelos órgãos reguladores e buscou propor suas próprias soluções, as quais foram sempre afastadas pela consultoria jurídica sob o argumento da inviabilização da competitividade das licitações. (Grifos do autor)

Quanto à percepção por órgão, pode-se dizer 3 órgãos ficaram bem divididos quanto aos posicionamentos apresentados (“ORG.2”, “ORG.5” e “ORG.6”), e 3 moderadamente mais definidos.

Quadro 16: Análise por “órgão”

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
SIM	16	2	1	2	3	6	2
PARCIAL	11		1		1	6	1
NÃO	8	1	2	1		3	3
NÃO SEI	1						1
SEM	3				1		2
Total	39	3	4	3	5	15	9

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
SIM	41%	67%	25%	67%	60%	40%	22%
PARCIAL	28%		25%		20%	40%	11%
NÃO	21%	33%	50%	33%		20%	33%
NÃO SEI	3%						11%
SEM	8%				20%		22%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Os respondentes do “ORG.5” e do “ORG.6” apresentaram respostas diversificadas, não havendo um posicionamento prevalente quanto à percepção sobre a implementação de CPS no órgão. Dentro do mesmo órgão, há percepções contrárias entre si:

(R27) Sim, sempre que é possível os materiais escolhidos são de matéria prima sustentável, evitando a escolha de matérias primas potencialmente poluidoras do meio ambiente.

(R17) Não. Alguns Termos de Referência apresentam normas de sustentabilidade, porém, na prática essa sustentabilidade não é vista.

(R22) Sim. Ele prioriza contratações com critérios de sustentabilidade.

(R25) Não. Não consigo visualizar sustentabilidade. Essa cultura me parece ideológica e não praticada no âmbito do Ministério, pelo menos na escala desejável.
(Grifos do autor)

Isso pode indicar falta de conhecimento sobre o assunto, ou até mesmo falta de parâmetros claros e objetivos, a partir dos quais uma contratação possa ser considerada sustentável, como é possível notar na resposta abaixo:

(R39) Se considerar como contratação sustentável o estabelecimento, nos editais e contratos, das normas e requisitos de sustentabilidade, sim. Porém, a própria falta de planejamento e racionalização das despesas, penso, já demonstra que não.

Já analisando por cargo, a divergência entre os respondentes pode ser notada ainda mais:

Quadro 17: Análise por “cargo”

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
SIM	7	5	1	3
PARCIAL	4	2	2	1
NÃO	6	2	1	1
NÃO SEI	1			
S/ RESP.	3			
TOTAL	21	9	4	5

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
SIM	33%	56%	25%	60%
PARCIAL	19%	22%	50%	20%
NÃO	29%	22%	25%	20%
NÃO SEI	5%			
S/ RESP.	14%			
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Identifica-se também clara divergência de opiniões entre respondentes do mesmo cargo, podendo revelar falta de integração entre os setores e até mesmo dificuldade dos servidores para identificar quando uma contratação pública possui características de uma CPS. Além disso, argumenta-se que a legislação e o controle são elementos que dificultam. As diferentes opiniões de decisores de ordenação de despesas abaixo ilustram essas informações:

(R34) Não como regra. Buscar a contratação sustentável é um caminho a seguir, porém estamos sempre atrelados a Lei 8666 de 21/06/1993 que fixa o "menor preço" e infelizmente ainda que justificados os ganhos ambientais se optarmos por determinadas contratações os "órgãos de controle" ainda não estão falando essa linguagem e nenhum pregoeiro e ordenadores de despesas querem correr esse risco. Mesmo com a Lei 349 de 2010 que trouxe algumas alterações, no final, em via de regra será sempre o menor preço.

(R15) Sim. Adquirimos alguns materiais de expediente classificados no CATMAT como sustentáveis, e orientamos os Projetos básicos de obras com critérios de sustentabilidade, sempre que possível. (Grifos do autor)

Enfim, o gráfico abaixo ilustra os argumentos que mais circularam entre as respostas para esta pergunta. Verificando o teor das respostas, pode-se dizer que 17 respondentes argumentaram que o órgão realiza CPS pelo fato de seguir orientação e legislação a respeito e 8, que experiências e atuações de setores dentro do órgão influenciam de sobremaneira a realização de CPS no órgão.

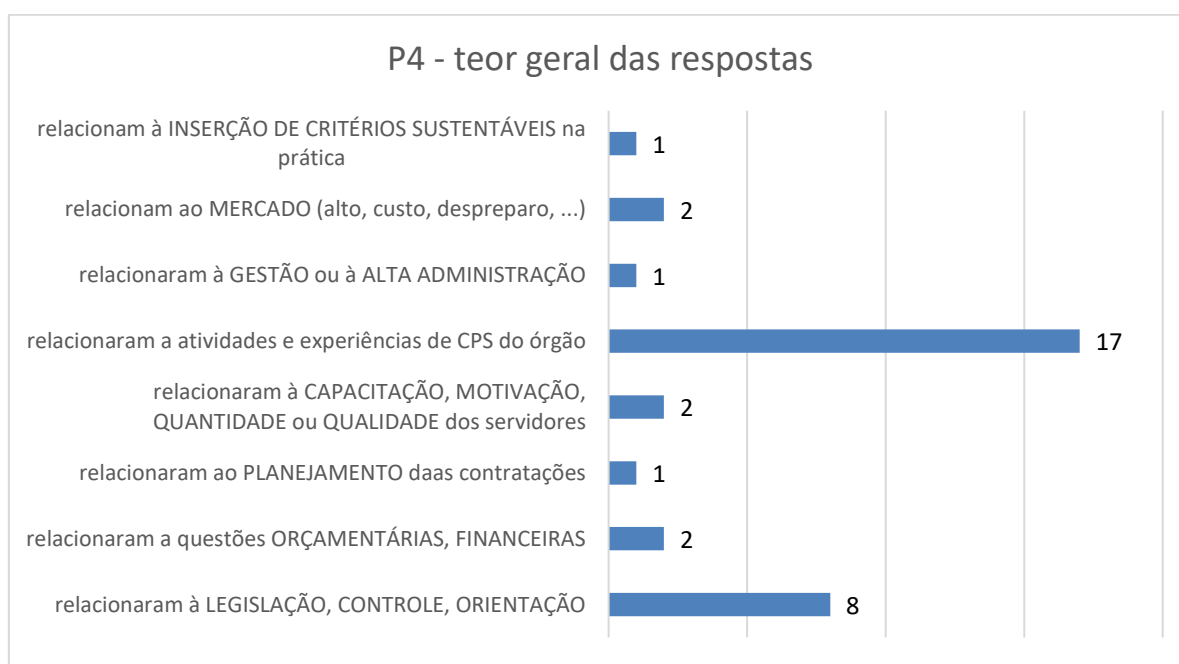


Figura 13: Teor de respostas à Pergunta 4
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Quando inquiridos sobre que problemas veem associados às Contratações Públicas Sustentáveis nos seus órgãos e setores, bem como o que justificaria tais obstáculos, os respondentes se manifestaram, conforme mostra o gráfico seguinte.

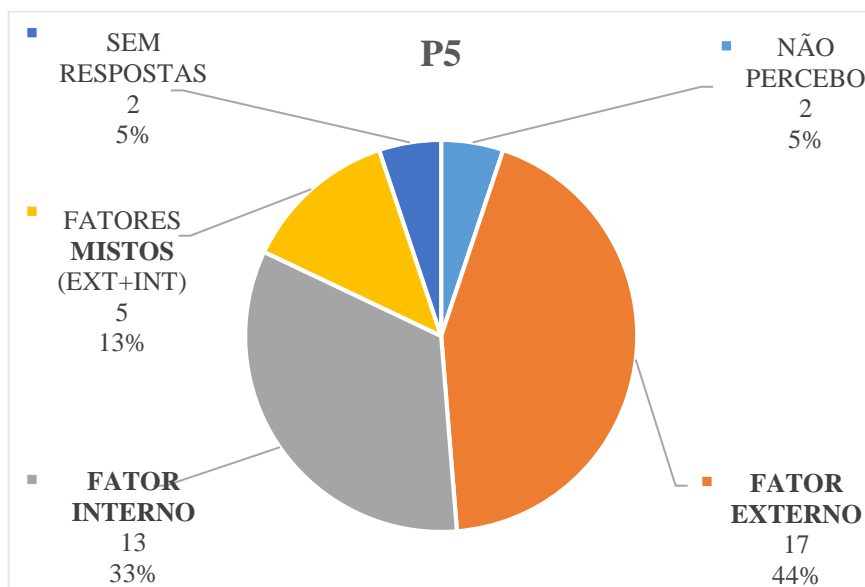


Figura 14: Categorias de respostas à Pergunta 5
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

A esta pergunta, diferentes naturezas de informações puderam ser encontradas: de cunho cultural/ideológico (R8, R12, R18, R34, R39), normativo/jurídico (R12, R18, R24, R34), econômico/financeiro (R13, R20, R22, R23, R28, R32, R11, R3, R29, R6, R36) até administrativo (R5, R7, R19, R9, R15), por exemplo. Mas para fins deste trabalho, optou-se por classificar como “EXTERNA” e “INTERNA” a natureza das respostas, por fins de facilitação do tratamento dos dados.

A maioria dos 39 respondentes citaram dificuldades que puderam ser identificadas como “EXTERNAS” ao âmbito de atuação do órgão onde trabalham. Dentre estes, a maioria trouxe elementos relacionados ao mercado, como alto custo de produtos sustentáveis e despreparo das empresas:

(R13) O custo do produto ainda é oneroso e ao realizar as licitações na modalidade pregão é preciso estar atento à especificação solicitada e o produto que a empresa quer oferecer

(R20) Os produtos são bem mais caros que os não sustentáveis, escassez de fornecedor qualificado no fornecimento dos produtos e pouco incentivo do governo para desenvolver essas compras.

(R22) Os fornecedores não estão preparados para fornecer um produto sustentável que possa competir, em relação a preço, com o produto não sustentável.

(R23) Custo muito elevado

(R28) Acredito que as contratações públicas sustentáveis é uma forma de melhoria para o meio ambiente e principalmente para nós que atuamos nessa área. Entretanto tem contratos que a princípio, não é possível realizarmos esse tipo de contratação, apesar de incluirmos no Termo de Referência que aquele produto deverá ser sustentável, como por exemplo, o contrato de fornecimento de carimbo, o tipo de madeira deverá ser sustentável, mas ainda não vi nenhuma empresa que forneça esse tipo de material. Outro exemplo seria o contrato que fornece chaves, como ter um tipo de material sustentável para fornecimento de chaves. Acredito que as empresas devem se adequar a isso, mas vejo um problema com relação a alguns contratos. Mas em sua maioria acredito que essa sustentabilidade pode ser aplicável, desde que haja uma melhoria para o meio ambiente e que envolva custos razoáveis.

(R31) Salários e carga horária. O salário pago pelas empresas contratadas a seus funcionários é muito baixo e carga horária excessiva.

(R32) Como já citei acima não vejo muito isso sendo aplicado na prática, mas acho que o maior problema seja o preço, bens sustentáveis são bem mais caro, o que encarece os custos à administração.

(R11) A maior dificuldade na área da pesquisa científica na área botânica é justamente a natureza dos produtos que, em sua maioria, não podem ser classificados como sustentáveis, por exemplo, produtos químicos e outros materiais utilizados nos laboratórios. Além disso, há muita dificuldade, por exemplo, em encontrar no mercado, empresas que atendam aos parâmetros de sustentabilidade. Em alguns casos, deixa-se de exigir um parâmetro para não incorrer no erro de fracassar um processo licitatório por inexistência de empresas que atendam aos requisitos estabelecidos no Guia Nacional de Compras Sustentáveis.

(R3) Os problemas encontrados se referem ao custo, que normalmente é superior, despreparo do mercado no atendimento às exigências do edital e possível prejuízo ao princípio da isonomia.

(R29) Falando exatamente do nosso setor, Almoxarifado, outra dificuldade que persiste é a falta de oferta no mercado de materiais com as características e requisitos sustentáveis, ainda se acha poucos itens que são produzidos em pequena escala, o que os tornam bem mais caros que os materiais sem estes requisitos.

(R6) Dificuldade de conseguir fornecedores que atendam a legislação pertinente.

(R36) Os preços, que ainda são altos em relação aos produtos normais.

Houve 2 manifestações que apontaram fatores de dificuldade à implementação das CPS no órgão relacionados à legislação, controle, orientação voltada à Administração Pública:

(R24) A falta de processo e normativos que orientem como fazer uma compra sustentável dificulta a definição e a metrificação da sustentabilidade na contratação.

(R34) Não vejo problemas no setor ou órgão, a discussão a meu ver é também uma questão recorrente em outros órgãos da Administração Pública que são as auditorias pós contratações, creio que esses órgãos de controle precisam discutir esse tema exaustivamente, para que possamos optarmos pela contratação sustentável ainda que não seja a de menor preço. (Grifos do autor)

Fatores internos foram indicados por 12 respondentes, relatando situações que comportam barreiras às CPS, tais como falta de estudos e orientação sobre a implementação de CPS no órgão deficiências em capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores, fatores relacionados à gestão ou alta administração, à ausência de planejamento para as contratações, e falhas quanto à inserção de critérios sustentáveis na prática, e às atividades e experiências de CPS do órgão.

Abaixo, estão algumas respostas que comportam tais fatores:

(R5) São vários os problemas, Não é investido na capacitação dos servidores e além disso poucos se interessam em aprender ou se prontifica para novos desafios.

(R19) Primeiramente falta de maior engajamento da alta administração. Se a alta administração impuser tal obrigatoriedade, todos os trâmites serão facilitados; Há também uma questão jurídica, onde algumas contratações não são vistas como vantajosas por levar em consideração apenas as leis que tratam de economia de recursos financeiros (menor preço) e não a economia de recursos ambientais, que, em longo prazo, torna-se financeiramente mais econômico. Por fim, o órgão carece de mais investimento em pesquisas e preparo de servidores das áreas meio para "inovar".

(R14) Desinformação, principalmente por parte da área demandante responsável pela elaboração do termo de referência e falta de planejamento.

(R16) Os setores demandantes, principalmente os ligados à área fim, não se atentam para essa questão.

(R30) Falta de conhecimento. Pouco incentivo a contratações sustentáveis.

(R9) Déficit de pessoas interessadas em atuar na área de contratos.

(R15) Equipe reduzida de pessoal, pois muitos servidores que atuavam nessa área aposentaram e a continuidade dos procedimentos vem sendo feita de forma gradativa, através de capacitações.

(R37) A dificuldade maior estar em exigir um produto sustentável, sem que as empresas aleguem estar restringindo a competitividade. Então, como fazer um termo de referência/projeto básico sem que isso fira esse princípio e garante a sustentabilidade? Muitas empresas entram impugnando o Edital e muitas vezes temos dificuldades de explicar porque determinadas características devem estar no Termo de Referência, da mesma forma os recursos após encerramento da sessão pública, sempre refutando as nossas escolhas. Isso aconteceu uma vez comigo, quando fomos comprar cartuchos. A gente sempre exige certificado de rendimento e muitas empresas não apresentam, a maioria compra produtos chineses, pois o custo de produção é muito baixo em relação a produtos originais. Mas de modo geral, como dá muito "trabalho" e diante da falta de pessoal, acabamos relevando muitas coisas. Outra coisa que eu acho importante mencionar: a capacitação seria um caminho possível para resolver esse problema, porém os cursos que frequentamos geralmente são muito superficiais. Tudo o que eu tenho aprendido foi "correndo atrás" de material na internet para dar suporte nas respostas de impugnação ou recurso, nesse sentido me sinto muito sozinha porque não há uma "cultura" de compras sustentáveis, aqui é cada um por si e Deus por todos. Queira Deus que o TCU não bata na nossa porta, porque se for o caso, o pregoeiro sozinho tem que procurar responder as representações.

(R4) Um problema grave é a deficiência na implementação de ações da sustentabilidade.

(R8) Sobretudo o excessivo conservadorismo da consultoria jurídica aliado ao déficit de RH (qualitativo e quantitativo).

(R39) Os problemas no meu órgão, como em toda a Administração Pública em geral, são de ordem estrutural, culturais e que estão arraigados na mentalidade dos gestores. É urgente a necessidade de se repensar a gestão da coisa pública. (Grifos do autor)

Algumas vezes encontrou-se, para a pergunta 5, uma mesma resposta com várias causas que dificultariam à implementação de CPS no órgão, de acordo com a leitura dos dados. Tais respostas mistas foram classificadas como sendo de “FATORES EXTERNOS E INTERNOS” ao órgão. Pode-se citar como exemplos:

(R7) O problema das contratações públicas sustentáveis é a falta ou deficiência de planejamento (interno), a insipiência na definição dos critérios de sustentabilidade (externo) e a ocorrência de dificuldades na fiscalização dos contratos (interno), ante à falta de capacitação dos servidores (interno).

(R12) A principal delas é o CATMAT/CATSER (externo), que é um instrumento de gestão ineficiente e que de alguma maneira atrapalha a realização do certame em geral, principalmente no que diz respeito às compras sustentáveis. Outro ponto problemático é convencer a área solicitante que existe uma "versão" sustentável para aquele produto ou serviço solicitado (interno). Existe uma cultura de que o sustentável é de pior qualidade.

(R18) O maior problema ainda é a questão legal (externo) e distorções na compreensão do que é uma contratação sustentável (interno). (Grifos do autor)

Esses achados corroboram com a literatura que aponta como barreiras à CPS a falta de capacitação dos servidores envolvidos (COUTO; RIBEIRO, 2016) e a falta de engajamento dos servidores sobre CPS (SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015); e ainda, com o entendimento do TCU quando este indica a falta de pessoal, recursos financeiros, capacitação ou mesmo falta de prioridade da instituição (TCU, Acórdão nº 1752/2011 – Plenário), assim como deficiências nos sistemas de catalogação de materiais - CATMAT e de serviços – CATSER e indefinição dos requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações pública (TCU, Acórdão nº 1056/2017 – Plenário).

Quando analisadas por órgãos, apresenta-se um quadro distribuído da seguinte forma:

Quadro 18: Análise por “órgão”

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
NÃO	2	1				1	
FATOR	12		2	2	2	5	1
FATOR	17	2	1		2	6	6
FATORES	6		1	1	1	3	
SEM	2						2

RESPOSTA	TOTAL	“ORG.1”	“ORG.2”	“ORG.3”	“ORG.4”	“ORG.5”	“ORG.6”
NÃO	5%	33%				7%	
FATOR	31%		50%	67%	40%	33%	11%
FATOR	44%	67%	25%		40%	40%	67%
FATORES	15%		25%	33%	20%	20%	
SEM	5%						22%

Fonte: elaborado pelo autor

E quando, do ponto de vista dos cargos exercidos, o quadro dos respondentes se molda assim:

Quadro 19: Análise por “cargo”

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
NÃO PERCEBO	1	1		
FATOR EXTERNO	12	2	2	1
FATOR INTERNO	4	5	2	2
FATORES EXT. E	2	1		2
SEM RESPOSTAS	2			
TOTAL	21	9	4	5

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
NÃO PERCEBO	5%	11%		
FATOR EXTERNO	57%	22%	50%	20%
FATOR INTERNO	19%	56%	50%	40%
FATORES EXT. E	10%	11%		40%
SEM RESPOSTAS	10%			
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Assim, nota-se que os operadores, elencaram em sua maioria fatores considerados barreiras externas ao órgão na implementação das CPS, como se vê nas respostas abaixo:

(R20) Os produtos são bem mais caros que os não sustentáveis, escassez de fornecedor qualificado no fornecimento dos produtos e pouco incentivo do governo para desenvolver essas compras.

(R6) Dificuldade de conseguir fornecedores que atendam a legislação pertinente.
(Grifos do autor)

Já os decisores apresentaram mais respostas classificadas como internas, ou como mistas (externa e interna), talvez pela visão mais abrangente que o cargo permite ter das CPS, inclusive dos problemas estruturais de funcionamento do órgão:

(R9) Déficit de pessoas interessadas em atuar na área de contratos. (INTERNA)

(R15) Equipe reduzida de pessoal, pois muitos servidores que atuavam nessa área aposentaram e a continuidade dos procedimentos vem sendo feita de forma gradativa, através de capacitações. (INTERNA)

(R18) O maior problema ainda é a questão legal (externo) e distorções na compreensão do que é uma contratação sustentável (interno). (Grifos do autor)

A resposta R18, acima, pode ser explicada pela literatura que reconhece a elevada complexidade das decisões a serem tomadas pelos gestores de compras como uma barreira à implementação de CPS (COUTO; RIBEIRO, 2016).

Como um todo, as barreiras mais citadas se relacionaram a deficiências em capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores e a problemas afetos ao mercado, como alto custo de itens sustentáveis e a falta de preparo das empresas que atuam com o tema CPS.

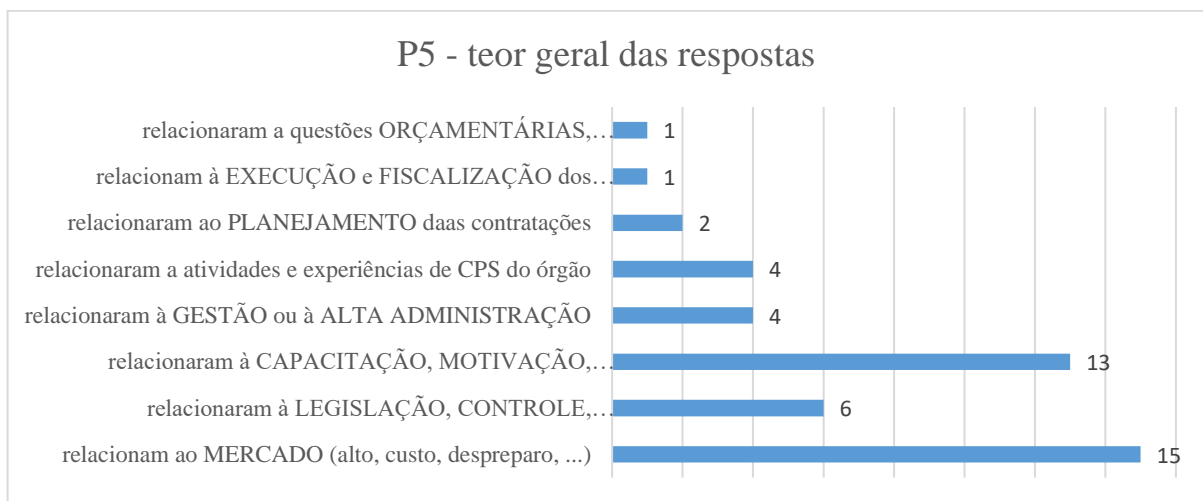


Figura 15: Teor de respostas à Pergunta 5
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Em relação aos fatores facilitadores que se associam às Contratações Públicas Sustentáveis nos órgãos, os servidores expressaram suas opiniões, conforme mostrado no gráfico abaixo, e apresentaram justificativas diversas.

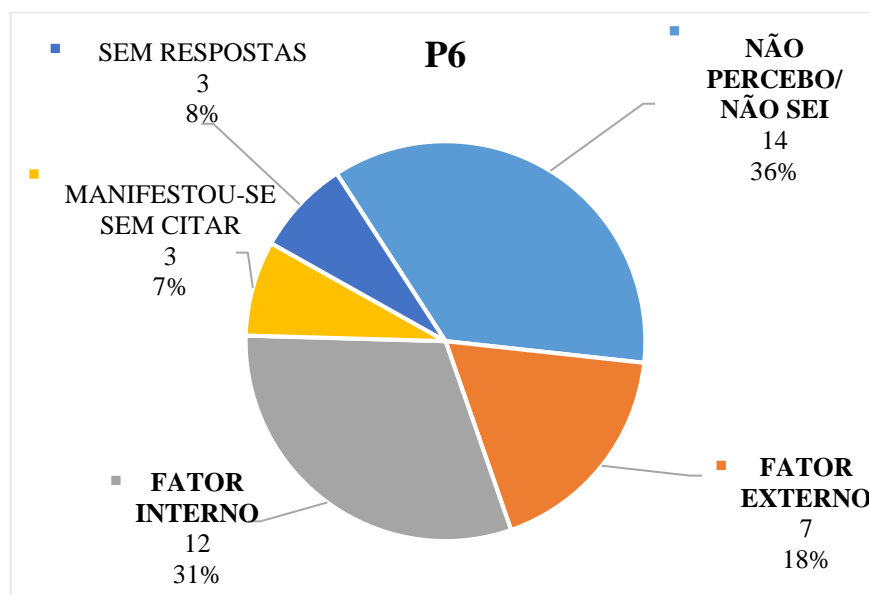


Figura 16: Categorias de respostas à Pergunta 6
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Esta foi a pergunta do questionário que menos recebeu respostas efetivas à questão. De fato, é a pergunta em que houve mais respostas classificadas como “NÃO HÁ / NÃO PERCEBO / NÃO SEI” (15), fato cuja importância aumenta se associado ao número de respostas “MANIFESTOU-SE SEM CITAR” (3), que são aquelas que não citam fatores facilitadores de CPS, mas só relatam benefícios ou sugestões de melhorias no órgão; e ainda, ao quantitativo de “SEM RESPOSTA” (2). Juntas, estas 3 categorias significam mais de 50% dos respondentes.

Verifica-se que os respondentes não se sentem conhecedores do assunto ou não reconhecem facilitadores de CPS no órgão. Alguns respondentes apresentaram justificativas porque entendiam não haver fatores dessa natureza (facilitadores de CPS), e merecem ser destacados, como:

(R11) Especificamente no meu setor não existem muitos fatores facilitadores pela natureza da atividade mesmo.

(R2) Não vejo fatores facilitadores nessa conjuntura, principalmente pelo fato dos materiais e serviços sustentáveis serem muito mais caros que os convencionais.

(R23) Não tenho como responder, considerando que desconheço algum processo de contratação pública sustentável realizado no meu órgão.

(R3) Vislumbro os benefícios para o Estado e o mercado que as práticas de contratação sustentável proporcionam, mas não identifico fatores facilitadores. Acredito que estamos ainda muito "crus" com o entendimento das compras sustentáveis.

(R36) Não vejo nenhum facilitador ainda. O problema maior no meu órgão é a falta de pessoal capacitado.

(R39) Não encontro aspectos facilitadores; não vejo interesse dos gestores em buscar a melhoria e a sustentabilidade das contratações e dos processos em geral. (Grifos do autor)

Do total de respondentes, 12 indicaram fatores facilitadores que foram classificados como “internos” ao órgão onde atuam, e tratavam de assunto relacionados à capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores, e aos objetivos institucionais (finalísticos) do órgão.

Quanto a fatores que envolvem o interesse dos servidores com CPS, como capacitação, motivação, incentivo, vale citar alguns apontados pelos respondentes:

(R5) A própria satisfação dos servidores e colaboradores seria facilitadores de ideias inovadoras.

(R13) Ferramentas de planejamento que permitam aos órgãos ou entidades estabelecerem práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

(R25) Fatores facilitadores no órgão: Servidores responsáveis por licitações preparados para a prática de contratações sustentáveis e conscientes da sua importância para o homem e o planeta.

(R12) O apoio dos gestores é o principal ponto facilitador. Todos aqui estão empenhados em realizar contratações sustentáveis.

(R8) O reforço do RH seria um facilitador.

(R9) Incremento de pessoal para área, ainda mais mediante os diversos atores exigidos pela IN 5/2017 na execução e gestão dos contratos. (Grifos do autor)

Dentre os 7 respondentes que apresentaram fatores “externos”, destacam-se os que apontam fatores externos relacionados às características estruturais, e à aplicação da legislação, orientação e atuação dos órgãos de controle na Administração Pública, como se percebe nas respostas a seguir:

(R1) Observância da forma como os produtos são fabricados e sua forma de descarte. Conscientização do uso por parte dos usuários. Políticas de informação. Como se trata de mudança de hábitos a educação constante, acredito eu, seja a forma mais eficaz de atingir os objetivos.

(R22) A legislação e cenário ambiental contribuem para viabilizar a CPS

(R24) A exigência de habilitação técnica com relação a sustentabilidade é um facilitador, pois permite que se tenha pelo menos um critério sustentável na contratação.

(R27) Acho que a legislação que rege as contratações públicas, bem como as instruções normativas do Ministério do Meio Ambiente e do TCU são fatores facilitadores para as compras sustentáveis.

(R13) Ferramentas de planejamento que permitam aos órgãos ou entidades estabelecerem práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

(R26) Existem diversos órgãos e o próprio Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que disponibiliza modelos de licitação e produtos sustentáveis.

(R15) Fazemos parte da Rede Rio Sustentabilidade que reúne vários órgãos para trocar experiências e conhecimentos da matéria entre instituições públicas (Grifos do autor)

Parcerias (ex; ICLEI) também foram citadas pela literatura como fator que facilita a implementação de CPS na administração pública (MENDONÇA et al, 2017), corroborando com o respondente R15 que aponto a Rede Rio Sustentabilidade como fator facilitador.

Apesar de não se referir a esta pergunta, o respondente R15 na sua resposta à Pergunta 4, apontou o CATMAT como fator que comprova a implementação de CPS no seu órgão, podendo ser apontado como facilitador:

(R15 – P4) Sim. Adquirimos alguns materiais de expediente classificados no CATMAT como sustentáveis, e orientamos os Projetos básicos de obras com critérios de sustentabilidade, sempre que possível

Neste sentido, a literatura também indica o uso do catálogo de itens sustentáveis (CATMAT e CATSERV) como fator positivo à implementação das CPS na Administração Pública Federal (BIAGE; CALADO, 2015; ZHU, GENG; SARKIS, 2013).

A seguir, os quadros expõem a quantidade de respostas categorizadas, a partir da visão por “órgão”, e depois, por “cargo”. A partir do quadro 19, pode-se extrair, dentre outras coisas, que órgãos “ORG.1”, “ORG.2” e “ORG.6” possuem profissionais que não se sentem aptos a responder à pergunta, indicando aparente desconhecimento sobre o tema, e pelo quadro 20, que enquanto boa parte dos operadores (68%) não apontaram qualquer tipo de facilitador em seu órgão para implementação de CPS, todos os decisores nível ordenação de despesas indicaram fatores.

Quadro 20: Análise por “órgão”

RESPOSTA	TOTA	“ORG.1	“ORG.2	“ORG.3	“ORG.4	“ORG.5	“ORG.6
NÃO HÁ/NPERCEBO	14	2	2	0	1	4	5
FATOR	7	1	0	0	2	4	0
FATOR	12	0	1	3	2	5	1
MANIFESTOU-SE SEM CITAR	3	0	1	0	0	2	0
SEM	3	0	0	0	0	0	3
Total	39	3	4	3	5	15	9

RESPOSTA	TOTAL	“OR	“ORG.2	“ORG.3”	“OR	“ORG.	“OR
NÃO HÁ/NÃO PERCEBO/ NÃO SEI	36%	67%	50%		20%	27%	56%
FATOR EXTERNO	18%	33%			40%	27%	
FATOR INTERNO	31%		25%	100%	40%	33%	11%
MANIFESTOU-SE SEM CITAR FATOR	8%		25%			13%	
SEM RESPOSTAS	8%						33%
Total	100%	100	100%	100%	100	100%	100

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 21: Análise por “cargo”

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
NÃO PERCEBO/ NÃO SEI	10	2	2	0
FATOR EXTERNO	4	2	0	1
FATOR INTERNO	3	4	1	4
MANIFESTOU-SE SEM CITAR FATOR	2	0	1	0
SEM RESPOSTAS	2	1	0	0
TOTAL	21	9	4	5

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
NÃO PERCEBO/ NÃO SEI	48%	22%	50%	
FATOR EXTERNO	19%	22%		20%
FATOR INTERNO	14%	44%	25%	80%
MANIFESTOU-SE SEM CITAR FATOR	10%		25%	
SEM RESPOSTAS	10%	11%		
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Em geral, fatores relacionados a assuntos como e aos objetivos institucionais (finalísticos) do órgão, capacitação, motivação, quantidade e qualidade dos servidores do órgão, e à legislação, orientação e controle na Administração Pública prevaleceram dentre os demais argumentos.

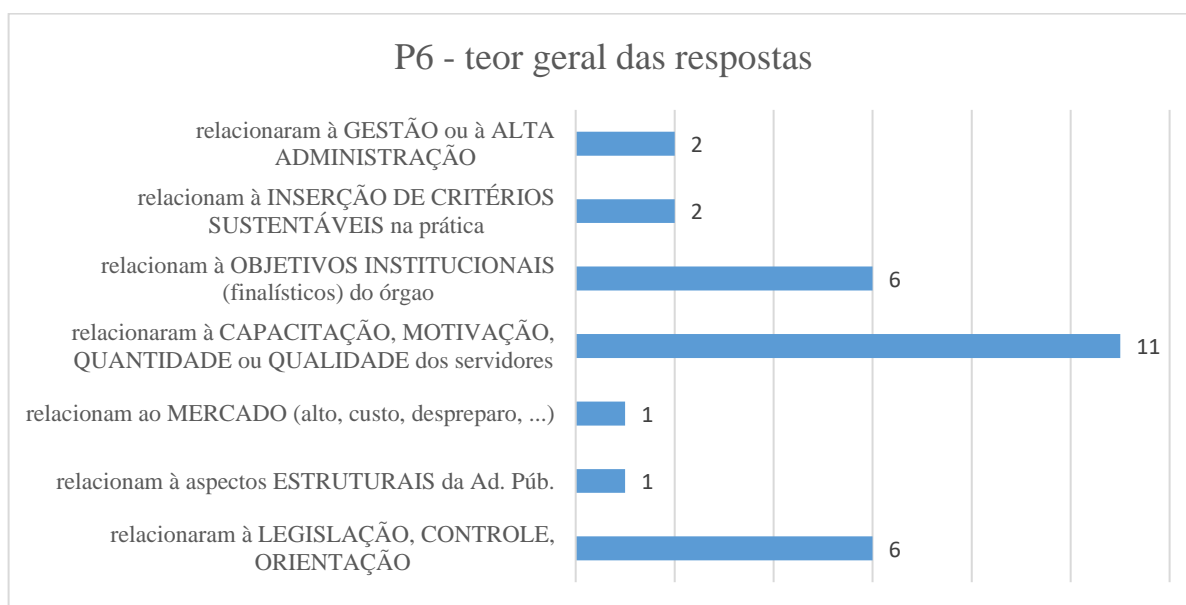


Figura 17: Teor das respostas à Pergunta 6

Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Finalmente, os implementadores, puderam expressar suas opiniões, em face do cenário vivenciado cotidianamente e elencar que melhorias entendem ser necessárias nas Contratações Públicas Sustentáveis, conforme sintetizado no gráfico seguinte.

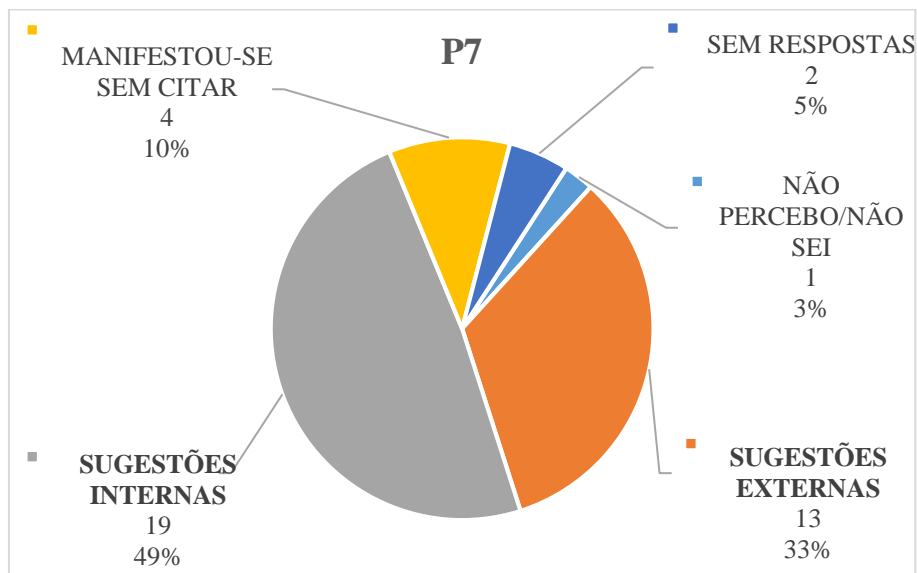


Figura 18: Categorias de respostas à Pergunta 7
Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Várias sugestões foram apontadas pelos respondentes, as quais podem ser compreendidas como de resolução interna ou externa ao órgão que exercem suas atividades.

Dentre as sugestões “INTERNAS”, apontamos as apresentadas pelas respostas abaixo, que compreendem sugestões de diferentes naturezas, como de capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores; de divulgação e integração entre setores do órgão; à prática de inserção de critérios sustentáveis nas contratações, e atuação da gestão ou à alta administração do órgão, como:

(R10) Qualificação profissional voltada ao incremento das contratações públicas sustentáveis; ampliação de recursos e incremento de pessoal capacitado; maior divulgação das boas práticas e iniciativas relacionadas às contratações sustentáveis.

(R13) Melhorar cada vez mais a especificação do produto em todos os seus detalhes.

(R15) A melhoria das ações de implementação das contratações públicas sustentáveis nos órgãos públicos está relacionada à motivação e incentivo das pessoas encarregadas da execução desses trabalhos. Os servidores públicos devem ser estimulados a essas tarefas, com reconhecimento dos resultados alcançados. Podem ser estabelecidas metas e indicadores que apurem esses resultados, que devem refletir na Avaliação de Desempenho do servidor e progressão funcional, com aumento da remuneração, dependendo da carreira.

(R16) Uma melhor interação com troca de conhecimentos, entre as áreas fim e demandantes do órgão, porque na maioria das vezes quem demanda não tem conhecimento suficiente é necessário para instruir uma contratação pública sustentável.

(R17) Elaboração de estudos voltados para contratações públicas; difusão entre os servidores da "casa" de políticas de sustentabilidade, buscando apresentar aos servidores a importância da implementação de políticas públicas sustentáveis.

(R19) Criar uma comissão ou equipe técnica altamente comprometida, com o objetivo buscar informações e trazer técnicas inovadoras para a instituição.

(R20) incentivar cada vez mais essas contratações.

(R21) Deveria ser criado um grupo de trabalho efetivo com diretrizes, planos e projetos voltados as CPS com atuação para todo o órgão.

(R30) Sim. Maior interesse e patrocínio da alta gestão.

(R32) Colocar em prática, pois já há previsão legal.

(R36) Reforço de pessoas nos setores responsáveis e capacitação.

(R37) ...através de técnicas como o "benchmarking" poderia ajudar muito.

(R38) Uma melhor capacitação e orientação dos setores do órgão envolvidos na parte de contratações.

(R4) Maior estímulo e cobrança do órgão de Gestão.

(R7) Entendo que para melhorar a implementação das contratações públicas sustentáveis é imprescindível a capacitação de servidores e colaboradores, para que seja possível realizar o planejamento adequado, a definição de critérios sustentáveis e a correta fiscalização dos contratos.

(R8) Além do aumento de RH, questão que foge da alçada administrativa, sugere-se um aperfeiçoamento finalístico da área jurídica.

(R9) A ampliação de recursos e o reforço de mão de obra qualificada sempre são sugestões a serem consideradas. (Grifos do autor)

Dentre as 13 respostas classificadas como “EXTERNAS”, seguem abaixo respostas que trazem propostas relacionadas à legislação (incentivos fiscais), controle, orientação, e também à divulgação e integração no órgão, e, ainda, uma relacionada a aspectos estruturais da Administração Pública:

(R2) Incentivos fiscais às empresas que fornecem esse tipo de material, pois só assim os processos licitatórios poderão criar oportunidades dentro dos limites legais para que aquelas empresas alcancem um nível de competitividade e de igualdade.

(R6) Creio que uma legislação mais clara e uma melhor padronização nas contratações.

(R24) Sugiro a criação de um processo formal, bem como de normas para que as contratações possam seguir um plano de sustentabilidade.

(R25) O Governo teria que implantar no País, preliminarmente e prioritariamente, políticas fiscais, estruturais e de logística, que estimulem o setor privado a ter um engajamento consistente e viável na produção de bens e serviços sustentáveis para atender a demanda do setor público.

(R11) Revisão do Guia e divulgação desses parâmetros de sustentabilidade para que as empresas possam adequar-se.

(R12) Criação de um CATMAT funcional ou a extinção do mesmo se for mantido no molde como se encontra.

(R29) Sim, que fosse criado no âmbito da Administração Federal um banco de dados com os itens consumidos pelos órgãos e que atendessem de fato os requisitos que se pede nos termos de referências e projetos básicos.

(R34) Sim, acredito que a AGU, o TCU e demais órgãos precisam sensibilizar, se não no todo, mas em parte seus agentes. Que percebo é sempre o medo de sermos julgados depois do ato concretizado e o que dizemos recorrentemente: é o meu CPF que será analisado.

(R7) Entendo que para melhorar a implementação das contratações públicas sustentáveis é imprescindível à capacitação de servidores e colaboradores, para que seja possível realizar o planejamento adequado, a definição de critérios sustentáveis e a correta fiscalização dos contratos.

(R1) Divulgação de números quanto ao consumo de recursos naturais, demonstração de bons exemplos dentro do serviço público, de forma a divulgar que o Setor Público está ao lado do cidadão consciente.

(R22) Maior publicidade do governo favorecendo a CPS.

(R18) Falta divulgação. O Governo deveria divulgar mais os casos de sucesso.

(R3) Um maior diálogo entre o Estado e o mercado, pois ambos devem estar preparados para essa nova realidade.

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 23: Análise por “cargo”

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
NÃO PERCEBO/NÃO SEI	1	0	0	0
SUGESTÕES EXTERNAS	9	5	2	3
SUGESTÕES INTERNAS	7	2	2	2
MANIFESTOU-SE SEM CITAR FATOR	2	2	0	0
SEM RESPOSTAS	2	0	0	0
TOTAL	21	9	4	5

RESPOSTA	OPERADOR (anal., téc., ag., terceir.)	DECISOR NÍVEL pregão, licitação	DECISOR NÍVEL contratação	DECISOR NÍVEL Ordenação de Despesas
NÃO PERCEBO/NÃO SEI	5%			
SUGESTÕES EXTERNAS	43%	56%	50%	60%
SUGESTÕES INTERNAS	33%	22%	50%	40%
MANIFESTOU-SE SEM CITAR	10%	22%		
SEM RESPOSTAS	10%			
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Os assuntos mais presentes entre as respostas à pergunta 7 circularam em torno da necessidade de divulgação de práticas e experiências de CPS, integração entre setores que atuam nas contratações públicas, melhorias nas normas e legislação, como as relacionadas aos catálogos de matérias e serviços, e, também, sobre qualificação e melhoria nos setores de CPS, como criação de equipes especializadas nos órgãos.

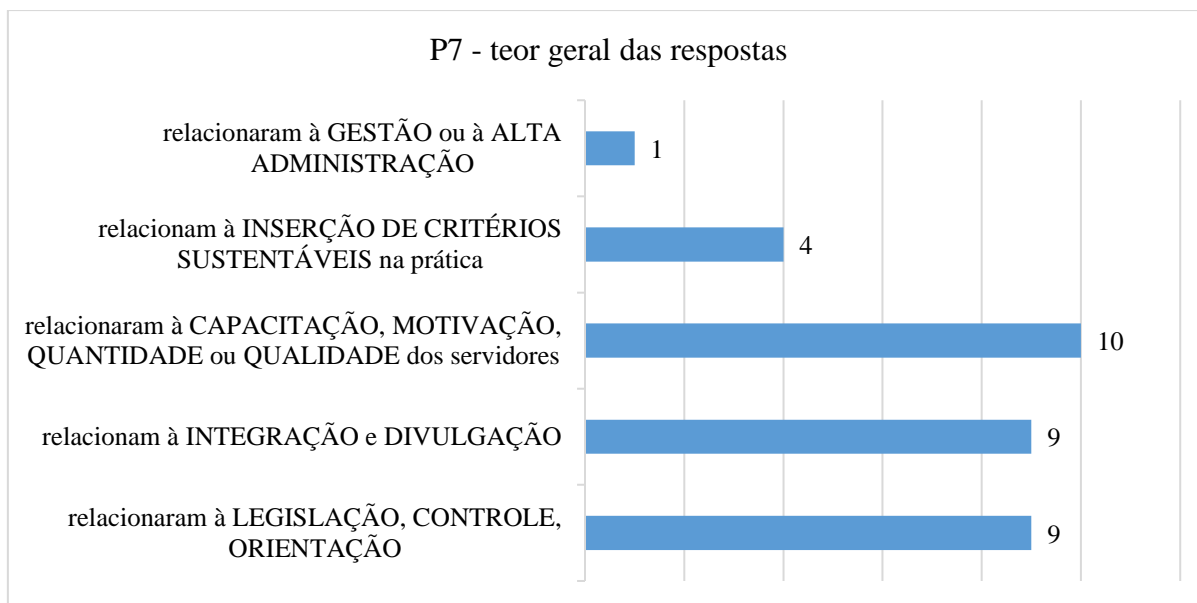


Figura 19: Teor das respostas à Pergunta 7
 Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Por fim, analisando o teor geral de todas as respostas apresentadas, considerando todas as perguntas, pode-se identificar determinante a partir dos argumentos mais comuns entre as respostas enviadas por servidores do sistema MMA sobre implementação de CPS. A seguir, analisa-se os determinantes em um trabalho de triangulação entre os dados do questionário, documentais e da literatura, resumido no quadro elaborado pelo autor e inserido como apêndice a este estudo (Apêndice D).

Entre os determinantes achados, pode-se citar questões relacionadas à capacitação, motivação, quantidade e qualidade dos servidores, como se percebe nas respostas “[...] não é investido na capacitação dos servidores” (R5), “os servidores não encontram respaldo e incentivo para o trabalho” (R39), e “[...]me sinto muito sozinha porque não uma cultura de compras sustentáveis, aqui é cada um por si” (R37)”, confirmando a literatura que indica haver “falta de estímulo à mudança do comportamento” (SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015), “dificuldades de interpretação da legislação de compras públicas” (PNUMA, 2017) e “falta de conhecimento” (SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015).

Além disso, também pode ser apontada a rigidez na legislação, cobrança dos órgãos de controle, e deficiências nas orientações normativas, como se pode perceber nas respostas “o maior problema ainda é a questão legal” (R18) e “deixa-se de exigir um parâmetro [sustentável] para não incorrer no erro de fracassar” (R11), confirmando estudos que apontam ainda haver “resistência dos órgãos de controle (TCU, CGU etc.) à adoção de critérios ambientais” (COUTO; RIBEIRO, 2016) e “excesso de rigidez na burocracia brasileira” (NONATO, 2015).

As atividades e experiências em CPS dentro do órgão foram reveladas pelas respostas “como dá muito trabalho, [...] acabamos relevando muitas coisas” (R37), ou “alguns termos de referência apresentam normas de sustentabilidade, porém, na prática essa sustentabilidade não é vista” (R17), e “não vejo muito isso sendo aplicado na prática” (R32). Nesse sentido, o “hábito e a dificuldade de mudar o comportamento de compra (OLIVEIRA; SANTOS, 2015) e a “falta de familiaridade com as CPS” (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014) já haviam sido barreiras apontadas por estudos sobre CPS.

Já questões relacionadas ao mercado (como alto custo, despreparo, fornecimento precário) foram bem relatadas nas manifestações de que “[...] os fornecedores não estão preparados” (R22) e que “o custo do produto [sustentável] ainda é oneroso” (R13). Essa percepção está em consonância a encontrada por Castro et al (2013) de que há “preços mais caros dos produtos sustentáveis”, e com a de Oliveira e Santos (2015), de que “falta de fornecedores de bens ou serviços “sustentáveis”. Também a baixa qualidade dos produtos sustentáveis já fornecidos pelo mercado é citada a literatura (MENDONÇA et al, 2017).

Outrossim, o planejamento das contratações do órgão pode ser apontado como um determinante para a implementação das CPS, como se conclui a partir das manifestações sobre a “a falta de processos e normativos que orientem como fazer uma compra sustentável” (R24) e a “falta de planejamento” (R14), que estão alinhadas ao entendimento dos órgãos de controle (TCU, Acórdão 1.056/2017 – Plenário).

Outro elemento que influencia na implementação das CPS, na visão dos respondentes, é a qualidade na execução e fiscalização dos contratos, que são apontadas nas respostas “dificuldades na fiscalização dos contratos” (R7), “a execução depende muito do representante da administração que atua como fiscal do contrato” (R21) e “falta apenas alguns ajustes e cobranças mais firmes por partes dos fiscais” (R20), e compreendidas pela literatura como “ausência de controle informacional e de organização administrativa dos procedimentos” (NONATO, 2015) ou “elevado grau de corrupção nas licitações públicas, incluindo-se a fase política de definição de projetos e a execução física do que se licitou, relacionado a falta de mecanismos de controle, regulação e punição” (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

O envolvimento da alta gestão ou alta administração do órgão, conforme indicado pelos servidores quando relatam problemas relativos à “mentalidade dos gestores” (R39) ou que “autoridades superiores ainda interferem negativamente” (R24), é outro fator achado nas respostas e respaldado pela literatura, quando indica a “falta de vontade política” (SANTOS et

al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015) ou a “falta de apoio político a nível de governo” (MCMURRAY et al, 2014).

Por fim, o determinante de questões orçamentárias e financeiras está relacionado ao “cenário orçamentário” (R7) e tem alinhamento com a “falta de incentivo governamental (financiamentos) à inovação tecnológica, para produtos verdes” (COUTO; RIBEIRO, 2016) encontrada em estudos a respeito das CPS.

Entre as categorias de determinantes facilitadores encontrados nas respostas, vale destacar aquelas que indicam o papel do órgão no cenário nacional, como vantagem para implementar CPS (R4, R10, R16, R17, R18, R34), as relacionadas à presença de legislação sobre o assunto e a disponibilidade de ferramentas de gestão - como os planos de logística sustentáveis (R1, R2, R13, R24, R27); as que citam o auxílio de setores específicos do órgão, como da área fim e da consultoria jurídica (R4, R16); as que enaltecem a presença de servidores responsáveis na área de contratação (R4, R19); e de servidores interessados e capacitados que atuam com CPS no órgão (R5, R12, R25).

Quadro 24: Determinantes encontrados nas respostas (classificação) / Quantidade de respostas

capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores (interno)	38
legislação, controle, orientação normativa (externo)	35
atividades e experiências de CPS do órgão (interno)	25
mercado (alto custo, despreparo, falta incentivo ...) (externo)	18
planejamento das contratações (interno)	16
objetivos institucionais (finalísticos) do órgão (interno)	13
integração e divulgação (interno)	10
execução e fiscalização dos contratos (interno)	10
gestão ou à alta administração (interno)	9
inserção de critérios sustentáveis na prática (interno)	8
questões orçamentárias, financeiras (interno)	6

Fonte: elaborado pelo autor

Conforme o quadro acima, pode-se dizer que os argumentos mais presentes entre os respondentes do sistema MMA, quando tratam de barreiras e facilitadores à implementação de CPS em seus órgãos estão relacionados basicamente à questões internas, como: objetivos institucionais (finalísticos); capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores; atividades e experiências de CPS no órgão; integração e divulgação de práticas sustentáveis; planejamento interno das contratações; execução e fiscalização dos seus contratos; alta gestão

da administração; prática de inserção de critérios sustentáveis; e, ainda, a questões externas ao funcionamento do órgão, como: mercado (alto custo, despreparo, falta de incentivo); legislação, controle, orientação normativa; e questões orçamentárias e financeiras.

Considerando a quantidade de vezes em que o argumento foi encontrado nas respostas, pode-se dizer que as 3 grandes questões que circundam o debate sobre CPS entre os respondentes do sistema MMA são capacitação, motivação, quantidade ou qualidade dos servidores; legislação, controle, orientação normativa; e atividades e experiências de CPS realizadas pelo próprio órgão.

7. CONCLUSÕES

7.1 Contribuição da pesquisa

A partir do conhecimento de alguns achados, propôs-se o que se segue e levantou-se feitos já ocorridos no seio da Administração Pública Federal, inclusive no MMA.

Quanto à necessidade de revisão do CATMAT e do CATSER, em atenção à orientação do TCU, o MPDG constituiu recentemente, pela Portaria nº 228 de 16/10/2017, um Grupo de Apoio Técnico à CISAP encarregado da elaboração de Fichas Técnicas de acordo com a metodologia para elaboração de critérios e requisitos de sustentabilidade para as contratações públicas de bens e serviços, desenvolvida no âmbito do Projeto SPPEL da ONU Meio Ambiente (BRASIL, 2017j), em parceria com MPDG, do Meio Ambiente (MMA), e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

Quanto à ausência de um planejamento anual de compras pelos órgãos/entidades, o MPDG também divulgou recentemente que será publicada uma instrução normativa dispendo sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (PGC) e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações por cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Nesse sentido, observou-se que a Coordenação de Licitações apresentou no processo 02000.001372/2018-16 proposta pioneira de um Plano Anual de Contratações do MMA, que basicamente possui três particularidades: (i) propõe estabelecer o fluxo processual, observando as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, nos termos da legislação aplicada às contratações públicas; (ii) apresenta a planilha descritiva das necessidades do órgão, a partir de informações repassadas por diversos setores da instituição e daquelas levantadas junto a contratos vigentes e de natureza continuada; (iii) apresenta cronograma das contratações, que com base nas fases e etapas da contratação, foi proposto um prazo para a elaboração e conclusão.

Outro fato que vai ao encontro das necessidades apontadas no estudo, foi a recente criação de um setor no âmbito do MMA fomentador de sustentabilidade e inovação, fato que está em consonância com a orientação do TCU (vide subtópico 4.4 do trabalho) no sentido de que os órgãos criem setores específicos de sustentabilidade, legitimados pela alta gestão da administração e que contem com a participação de servidores capacitados. Nesse sentido, no último semestre de 2017, a Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração (SPOA), com o aval da Secretaria Executiva do MMA, e ciente do andamento do presente estudo, lançou convite a dois servidores da casa envolvidos com estes temas, sendo um deles

este pesquisador, para participar da elaboração e desenvolvimento do projeto NIS (Núcleo de Inovação e Sustentabilidade).

Neste interim, foi elaborada uma proposta de projeto para o funcionamento do núcleo (Apêndice C deste trabalho), já acatada pela gestão, a qual se constitui, em suma, em dispor de equipe técnica para, dentre outras atribuições, alinhar os esforços internos de implementação das CPS no órgão, integrando experiências e conhecimentos de setores internos responsáveis por políticas que possam envolver CPS, captando práticas e estudos entre os servidores, realizando *benchmarking* de ações bem-sucedidas sobre o tema, e auxiliando a SPOA, tanto no acompanhamento das atividades da CISAP, como na retomada das atividades de comissões, já instituídas, relativas ao plano de logística sustentável (PLS) do MMA.

Na prática, com vistas à implementação de CPS pelo MMA e em conformidade com os achados deste estudo, propôs-se que a equipe deva, de acordo com as condições disponibilizadas pelo órgão: (i) dispor de manual prático e simplificado, a ser entregue aos implementadores de CPS para apoiar a realização destas, cujo teor deve orientar como proceder a uma compra sustentável e não se restringir ao estabelecimento dos requisitos; e (ii) viabilizar ferramentas de apoio e integração que auxiliem as pessoas responsáveis a operacionalizar as CPS, como por exemplo: acervo de especificações padrão/fichas técnicas de produtos e serviços, ferramentas de cálculo de carbono, estudos qualitativos de ciclo de vida de bens, listas de verificação para o estabelecimento dos requisitos, manuais para os gestores dos contratos etc.; (iii) realizar capacitações práticas, com exercícios sobre como incluir os critérios nos documentos de compra e contratação: edital, termo de referência, minuta de contrato etc.; (iv) dispor de serviço de assessoria aos compradores para auxiliar no atendimento dos critérios de sustentabilidade nas contratações do órgão.

Tal proposta foi apresentada à Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração (SPOA) do MMA e, posteriormente, às suas coordenações, tendo boa receptividade. Ademais, visando a replicabilidade dessa ação (criação de setor de sustentabilidade), pretende-se também apresentar à Secretaria Executiva do órgão os resultados desta pesquisa exploratória, em caso de sua aprovação pela banca, uma vez que foi feita com e para servidores que atuam na área de aquisições nos órgãos do sistema MMA.

Acredita-se que os gestores dos órgãos do sistema MMA, a par das principais barreiras percebidas pelos servidores na implementação de contratações públicas sustentáveis na sua instituição, poderão se preparar melhor para suas abordagens, propostas, conversas com aqueles profissionais.

7.2 Conclusão

Este estudo, a partir da percepção de profissionais que trabalham na área de contratações públicas, especificamente com atividades de licitação e de elaboração e análise de termo de referência, projeto básico, edital e contrato, assim como de ordenadores de despesas, analisou determinantes, principalmente barreiras e facilitadores, à implementação de CPS no Sistema MMA, ou seja, no MMA e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Agência Nacional de Águas (ANA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO); e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ).

Após a análise de conteúdo sobre as manifestações dos servidores, obtidas pelas respostas ao questionário aplicado via internet de forma individual e com de 7 questões abertas, criou-se categorias de acordo com núcleos de informações em comum, que puderam ser identificados nas respostas. As informações foram tratadas por “órgão” e por “cargos”, este último se refere às atividades exercidas pelos respondentes. Ao final, identificou-se quais argumentos foram mais levantados pelos respondentes.

A maioria dos respondentes entendem que as contratações governamentais realizadas no seu setor alcançam os objetivos para os quais elas foram estabelecidas no respectivo Termo de Referência ou Projeto Básico, mas fazem ressalvas quanto à fase de execução e fiscalização do contrato, assim como quanto à necessidade planejamento das contratações do órgão, pois são cruciais para que se alcance tais objetivos pretendidos pela administração.

A dificuldade de compreensão sobre a natureza das contratações e da sustentabilidade se refletiu quando os servidores foram indagados em relação à realização de CPS nos órgãos onde desempenham suas funções, havendo manifestações em sentido contrário - inclusive entre respondentes do mesmo órgão, quanto à atuação das respectivas consultorias jurídicas, quanto à legislação sobre o tema, e principalmente quanto às experiências que o órgão apresenta em CPS. Entre os que não percebem haver CPS no órgão, nota-se certa frustração diante do papel ambiental que o órgão possui.

A respeito dos problemas percebidos em relação às CPS nos seus órgãos e setores, os servidores considerados como “operadores” das contratações apontaram barreiras de cunho externo ao órgão onde trabalham, como dificuldades em relação ao custo e fornecimento precário de itens sustentáveis pelo mercado, e à falta de orientação normativa sobre procedimento para realizar uma CPS; enquanto os servidores que possuem mais poder de decisão nos setores envolvidos com contratação pública no órgão, como chefes, coordenadores

e ordenadores de despesas, indicaram problemas internos, a exemplo de falta de pessoas interessadas e capacitadas nos setores demandantes.

Facilitadores foram pouco apontados pelos respondentes, que apresentaram muitas sugestões, ou mesmo dificuldades novamente, para a implementação de CPS, talvez por não se sentirem conhecedores do assunto ou não reconhecem facilitadores de CPS no órgão. Ainda assim, os facilitadores apontados estão relacionados aos objetivos institucionais (finalísticos) dos órgãos, à capacitação, motivação, quantidade e qualidade dos servidores no órgão, e à legislação, orientação e controle na administração pública.

Melhorias sugeridas pelos respondentes, em sua maioria, podem ser associadas às ações no âmbito do próprio órgão, como maior qualificação e melhoria nos setores de CPS, criação de equipes especializadas nos órgãos, divulgação de práticas e experiências de CPS, e integração entre setores que atuam nas contratações públicas. Mas também sugestões externas foram apontadas, como melhorias nas normas e legislação, e algumas relacionadas aos catálogos de matérias e serviços (CATMAT e CATSERV).

Percebeu-se a ausência de consenso sobre o alcance dos objetivos das CPS e, da mesma forma, que o avanço das CPS está mais presente em alguns setores de contratações do que em outros, o que reforça uma seletividade e um longo caminho ainda a ser percorrido para que essa modalidade apresente números expressivos, revertendo a tendência discutida no trabalho. Ainda que tenha havido avanços na implementação de práticas sustentáveis na Administração Pública Federal, tais avanços não representaram um incremento significativo para as CPS.

Paradoxalmente, a legislação e as orientações dos órgãos de controle ainda são vistas como um óbice às CPS, ao lado de dificuldades em relação ao mercado. Tal aspecto pode ser visto inclusive na fala de um respondente quando sinaliza que, por vezes, alguns objetivos são parcialmente atendidos quanto a sustentabilidade do produto/serviço, mas que não pode ser feito de forma plena por algum obstáculo de ordem legal.

Parte das limitações também está nos parceiros contratados, pois o paradigma não deve ser somente da Administração Pública Federal, e sim do setor privado, ou seja, os fornecedores de bens e serviços ao poder público, bem como da sociedade civil que na maior parte das vezes é a beneficiária das políticas públicas e deve estar esclarecida sobre os ganhos dessa orientação paradigmática. Uma outra resposta ilustra bem a necessidade de adequação do mercado, quando revela ter sido necessário dispensar exigência de sustentabilidade do instrumento convocatório sob pena de causar prejuízo maior para o órgão com a não contratação de serviço necessário ao seu funcionamento.

É importante ressaltar que a simples aquisição de bens/serviços sustentáveis, sem estratégias mais amplas e claras de comunicação e divulgação, não se constitui em efeito demonstrativo capaz de sensibilizar a sociedade de forma ampla sendo necessário ser replicado no âmbito da administração pública o que se constitui em um desafio, sobremaneira quando se pensa nos governos subnacionais e nas suas limitações de toda ordem. Neste ponto, os sites Comprasnet e Painel de Compras podem estar sendo subutilizados pelos órgãos da administração, uma vez que são importantes canais de divulgação de contratações públicas federais.

Ficou evidenciado que em momentos de maior rigor fiscal e orçamentário o argumento da sustentabilidade tende ainda mais a ser secundarizado, considerando a necessidade de fazer a máquina funcionar, o que reforça a percepção de que as contratações e aquisições sustentáveis não são econômicas e nem bem aceitas pelo mercado.

Ademais, destacam-se algumas barreiras para implementação das CPS relativas ao âmbito interno os órgãos do sistema MMA, tais como a indefinição de requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas, a falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da Administração Pública Federal, a falta de interesse ou conhecimento dos servidores sobre sustentabilidade e aos benefícios de uma CPS, bem como a ausência de ferramentas objetivas para se medir a sustentabilidade das aquisições/contratações.

As informações colhidas foram capazes de aumentar o conhecimento, confirmar informações básicas sobre contratações públicas sustentáveis no sistema MMA, fornecendo informações capazes de auxiliar o processo de retomada do Plano de Logística Sustentável, conforme recomendado pelos órgãos de controle.

Os fatores determinantes explanados neste trabalho, como as barreiras encontradas na literatura e aquelas apontadas pelo TCU, podem se manter presentes e intervir na Administração Pública caso a alta gestão ou os implementadores (no caso os responsáveis e atuantes pelas aquisições e contratações) possuam interesses ou práticas em desalinho com essa estratégia, o que pode ser decorrente do paradigma burocrático, conferindo prioridade a economicidade frente dos demais princípios administrativos, como a sustentabilidade.

A mudança de fato implica em rupturas paradigmáticas, e pode ser assegurada por um processo de sensibilização e aprendizagem para operar a partir dessas novas orientações e normas instituídas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, M. R. V.; VIEIRA, C. M. Licitações Públicas: os Desafios da Sustentabilidade Ambiental. Enciclopédia Biosfera. Centro Científico Conhecer - Goiânia, GO, v.9, n.16; p. 2674-2685, 2013.
- ALENCASTRO, M. A. C.; SILVA, E. V.; LOPES, A. M. D. Contratações sustentáveis na Administração Pública brasileira: a experiência do Poder Executivo Federal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 48, n. 1, p. 207-235, 2014.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. 3ª Reimpressão. Lisboa, Edições, 2011.
- BARONI, M. Ambiguidades e deficiências do conceito de Desenvolvimento Sustentável. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, SP, v. 32, n. 2, p. 14-24, jun. 1992.
- BATISTA, M; MALDONADO, J. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul/ago. 2008.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis, Vozes, 2 ed., 2002.
- BENINGTON, J; MOORE, M. H. (Ed.). Public value: Theory and practice. Palgrave Macmillan, 2010. ISBN 978-0-230-24903-5. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=jdJeAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Public+value:+Theory+and+practice&ots=OsGGF19t2H&sig=4WaiNPr4-qvn8nxN0UcYwdJJMXM#v=onepage&q=Public%20value%3A%20Theory%20and%20practice&f=false>>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- BIAGE, V. S. M.; CALADO, L. R.. Análise Dos Resultados Das Contratações Públicas Sustentáveis. REAd, v. 82, n. 3, p. 601–621, 2015.
- BIDERMAN, R.; MACEDO, L. S. V.; MONZONI, M.; MAZON, R. Guia de Compras Públicas Sustentáveis. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/15417>>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the public sector: a international Comparative study. International Journal of Operations & Production Management, v. 31, n. 4, p. 452-476, abr./maio 2011. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/01443571111119551>>. Acesso em: 24 nov. 2017.
- BRAMMER, S.; WALKER, H. The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. International Journal of Production Economics, v. 140, n. 1, p. 256-268, 2012.
- BRANDÃO, C.N.; BARBIERI, J.C.; MOURA, J. O turismo indígena e sua influência no desenvolvimento local sustentável: um estudo na reserva indígena São Marcos – Roraima. Revista de Gestão Social e Ambiental, São Paulo, SP, v. 8, n. 3, p. 3-17, s et 2014.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá

outras providências. Portal da Legislação: Leis Ordinárias. 1993. Art. 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 08 set. 2017

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Portal da Legislação: Leis Ordinárias, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm> Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 256/2005. Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Sessão de 16 mar, 2005(a). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A256%2520ANOACORDAO%253A2005/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/falsev>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Site oficial do governo na rede mundial de internet. Planalto, 2005(b). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: 31 out. 2016

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Portal da Legislação: Leis Ordinárias, 2009(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm> Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Portal da Legislação: Leis Ordinárias, 2009(b). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm> Acesso em: 05 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), 5ª Edição. Brasília/DF. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2009(c). Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf> Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Portal da Legislação: Leis Ordinárias, 2010(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1>. Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed., Brasília, 2010(b). Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/LIC_CONTR/2057620.PDF>. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Site oficial do governo na rede mundial de internet. Planalto, 2011(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm> Acesso em: 28 out. 2016

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.752/2011. Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Sessão de 29 de jun, 2011 (b). Disponível em: <

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1.752%252F2011%2520plen%25C3%25A1rio/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAIONT%2520desc/false/4/false>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2011(c). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/PPCS/PPCS_VolumeII.pdf>, Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Portal da Legislação: Decretos, 2012(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BRASIL. Instrução Normativa SLTI/MPOG no 10, de 12 de novembro de 2012(b). Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/394-instrucao-normativa-n-10-de-12-de-novembro-de-2012>> Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2013(a). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80063/PLS/Portaria%20SECEX-MMA%20n%2042%20de%2005-03-2013%20-%20Amplia%20Comissao%20do%20PLS.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2013(b). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80063/PLS/PLS%20MMA%20-%20Versao%20Final%2021-05-13.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2013(c) Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80063/PLS/Monitoramento%20e%20Avaliacao%20do%20PLS%20-%20Marco%20de%202015.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2013(d). Disponível em: <<https://aplicacoes.jbrj.gov.br/divulga/pls.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 833/2014. Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Sessão de 02 abr, 2014(a). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25B0%2520833%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAIONT%2520desc/false/3/false>>. Acesso em: 21 dez. 2017

BRASIL. Agência Nacional de Águas - ANA. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2014(b). Disponível em: <<http://a3p.ana.gov.br/Documents/docs/outros/PlanodeGestaodeLogisticaSustentavel-PLS.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2014(c) Disponível em: <<http://>

CPSustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/instituto-brasileiro-do-meio-ambiente-e-dos-recursos-naturais-renovaveis.pdf> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Assuntos. Governança Ambiental. Gestão Estratégica. Planejamento Estratégico. Documento de Referência. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2014(d). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_plan_estrat.pdf> Acesso em: 14 out. 2016.

BRASIL. Portal do Planalto: Discursos do Presidente da República. Setembro, 2015(a). Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-assinatura-do-acordo-de-paris-nova-iorque-eua>> Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Mensagem Presidencial PPA 2016-2019. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG. Site oficial do governo na rede mundial de internet. 2015(b). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf/view>> Acesso em: 06 jan. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.328/2015. Plenário. Relator: Augusto Sherman. Sessão de 16 set, 2015(c). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252aNUMACORDAO%253A2328%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2015(d). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/plano-de-logistica-sustentavel-pls>> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2015(e). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80063/PLS/Portaria%20MMA-SECEX%20n%20258%20-%2031-12-2013%20-%20Institui%20a%20Comissao%20Gestora%20de%20Sustentabilidade%20do%20MMA.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Itamaraty. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2016(a). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/131-a-rio-20-e-seus-resultados>>. Acesso em: 23 out. 2017

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2016(b). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>>. Acesso em: 23 out. 2017

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2016(c). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2016(d). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31343336373532&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO->>

COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>
Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. Advocacia Geral da União - AGU. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2016(e). Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390>
Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão. Orientação Normativa nº 02, de 06 junho, 2016(f), Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/orientacoes-normativas/444-orientacao-normativa-seges-n-2-de-06-de-junho-de-2016>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

BRASIL. Portal do Planalto: Discursos do Presidente da República. Setembro, 2016(g) Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-almoco-de-trabalho-e-quarta-sessao-de-trabalho-da-cupula-do-g20>> Acesso em: 19 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.975, de 24 de janeiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente. Portal da Legislação: Decretos, 2017(a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8975.htm> Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.056/2017. Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Sessão de 24 de maio, 2017(b). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25201.056%252F2017.%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG. Painel de Compras do Governo Federal. Site oficial do governo na rede mundial de internet. 2017(c). Disponível em: <<https://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2017(d). Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/brasil-assina-acordo-de-compras-governamentais-em-reuniao-do-mercosul>> Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2017(e). Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/institucional/carta-de-servicos-ao-cidadao.pdf>>
Acesso em: 06 jan. 2018.

BRASIL. Agência Nacional de Águas - ANA. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2017(f). Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/ana/Organograma_INTERNET.pdf?v3> Acesso em: 06 jan.2018.

BRASIL. Instituto Chico Mende de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2017(g). Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/nossaestrutura>> Acesso em: 06 jan.2018.

BRASIL. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2017(h). Disponível em <<http://www.jbrj.gov.br/institucional/equipe>> Acesso em: 06 jan.2018.

BRASIL. Compras governamentais. Site oficial do governo na rede mundial de internet, 2017(i). Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg>> Acesso em: 09 jan.2018

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG. Contratações Públicas Sustentáveis. Site oficial do governo na rede mundial de internet. 2017(j). Disponível em <[http:// CPSustentaveis.planejamento.gov.br/CISAP](http://CPSustentaveis.planejamento.gov.br/CISAP)> Acesso em: 09 jan.2018

BRASIL. Portaria nº 228 de 16 de outubro de 2017, que cria o Grupo e Apoio Técnica CISAP. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017(k). Disponível em <[http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17 out. 2017&jornal=2&pagina=37&totalArquivos=56](http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17out.2017&jornal=2&pagina=37&totalArquivos=56)> Acesso em: 12 jan.2018.

BRITO, C. M. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: a percepção dos gestores e as perspectivas do programa. 2014. 146 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 4., 2010, Vitória, ES. Anais... Vitória: EnAPG, 2010. p. 2-16.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Políticas públicas no Brasil. Fiocruz, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, p. 87-124, 2007.

CARNEIRO, D. K de O. Inovação no processo de compra de medicamentos: estudo de caso do Ministério da Saúde. 2016. 206 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Manual de direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, F. G.; FERREIRA, M. A. S. de O.; VILLAC, T. Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, Advocacia Geral da União - AGU, Brasília, DF, 2016. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/33733269>> Acesso em 19dez. 2017.

CASTRO, J.; GESSER, T., FLACH, L., PFITSCHER, E. Licitações Públicas Sustentáveis: Um Estudo em um Ministério do Brasil. Revista Ambiente Contábil, Natal, RN, v. 5, n. 2, p. 86-106, set. 2013.

CAVALCANTE, P.; Cunha, B.Q. É Preciso Inovar no Governo, mas por quê? In: CAVALCANTE et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. ENAP. IPEA, Brasília, DF, 2017.

CMMD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro em comum, 2. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COHEN, M. Sustainable consumption in national context: an introduction to the symposium. Sustainability: Science, Practice, & Policy, v. 1, n. 1, 2005.

COMISSÃO EUROPEIA. Buying green. A handbook on green public procurement. 3. ed. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: <

<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf> >. Acesso em: 20 dez. 2017.

COSTA, C. F. et al. O Fator Sustentabilidade nas Licitações e Contratações Públicas. REUNA, Belo Horizonte, MG, v.21, n.4, p.37-56, out-dez. 2016.

COUTO, H. L. G.; COELHO, C. Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 2, p. 519-544, 2015.

COUTO, H. L. G.; RIBEIRO, F. L. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.

CUNHA, S.K.; CUNHA, J.C. Competitividade e Sustentabilidade de um Cluster de Turismo: uma Proposta de Modelo Sistêmico de Medida do Impacto do Turismo no Desenvolvimento Local. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, RJ, p. 1-17,169-170, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DILL, M. D. et al. Intensificação com equilíbrio: desafios da produção sustentável de alimentos. *Revista em Agronegócio e Meio Ambiente*, Maringá, PR, v.6, n. 2, 247-260, 2013.

DYE, T.R. Models of politics: some hel in thinking about public policy. In: *Understanding public policy*. 11 ed. Prentice-Hall, New Jersey, p. 11-30, 2005.

FARREL, P. V. H.; STUART, F. *Compras: princípios e aplicações*. São Paulo: Atlas 1983.

FIORI, J. L. Estado de Bem-Estar social: padrões e crises. *Physis. Revista Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.7. n.2, p.129-147, 1997.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, p 211-259, 2009. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>> Acesso em: 20 jan. 2017.

GALLI, F. et al. Co-producing sustainability: Involving parents and civil society in the governance of school meal services. *Pisa, Itália. Sustainability*, v. 6, n. 4, p. 1643-1666, 2014. Disponível em: < <http://www.mdpi.com/2071-1050/6/4/1643> > Acesso em 20 jan. 2017.

GARCIA, F. A.; RIBEIRO, L. C. Licitações Públicas Sustentáveis. *revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, RJ, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012.

OLIVEIRA, I.G.S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. *Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, CE*, v. 21, n. 1, p. 131–162, 2015.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Editora Atlas, 6. Ed., São Paulo, SP, 2008, 200 p.

GLOBAL PROCUREMENT INITIATIVE - GPI: BRAZIL. Brasília/DF. *Parcerias Público-Privadas (PPP)*, p. 16. Brasília: ENAP, 2017. 5v.

GONÇALVES, J. E. As empresas são grandes coleções de processos. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, SP, v. 40, n. 1, p. 7, 2000.

- GRANDIA, J. Finding the missing link: examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, v. 124, p. 183-190, 2016.
- HALL, R.J. et al. Compras Públicas Sustentáveis: Um Estudo nas Universidades Federais Brasileiras. *AOS Brazil*, v. 3, n.1, p. 27-44, jan-jun. 2014.
- HARRINGTON, J.. *Business process improvement*. New York: McGraw Hill, 1991.
- HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money and Management*, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Universidade de Brasília, Brasília, DF, p. 23-39, 2009.
- HILL, M. J. *The Public Policy Process*. Pearson Education, 4 ed. Londres, 2005.
- HOOD. C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v.69, n.1, p. 3-19, 1991.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral. Tradução Francisco G. Heidemann. Elsevier, Rio de Janeiro, RJ, 2013.
- ICLEI. *Manual Procura+ Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis*. 3ª ed. São Paulo, 2015.
- INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J.. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. *Revista de Administração*, v. 47, p. 129–139, 2012.
- JUSTEN FILHO, M.. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KANAPINSKAS, V.; PLYTNIKAS, Ž.; TVARONAVIČIENĖ, A. Sustainable public procurement: Realization of the social aspect in Republic of Lithuania. *Verslas: teorija ir praktika*, n. 4, p. 302-315, 2014. Disponível em: <<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=20211>>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- KIRSCHEN, E.S. *Política econômica contemporânea*. São Paulo: Atlas/Edusp, 1975
- LARA, J. E.. Ambiental no Processo de Compras de uma Universidade Federal. *Anais do IV SINGEP –Simpósio Internacional de Gestão de projetos, Inovação e sustentabilidade*, p. 10, 2015.
- LÉLÉ, S.M. Sustainable Development: a critical review. *World Development*, Gredt Britain, Pergamon Press, v. 19, n. 6, p. 607-21, jun.1991.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, PR, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013
- LOPES, R. G.; MOURA, L. R. Responsabilidade Socioambiental: uma Análise do Projeto “Campus Verde-Gestão Ambiental do IFRN”. *HOLOS*, Natal, RN, v. 3, Ed.3, 2015.
- LOTTA, G. S. O papel das burocracias de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. P. S. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Editora PUC Minas, Belo Horizonte, MG, p. 221-259, 2012.

LOWI, T. J. The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration. In: Noll, Roger G. (ed), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, pp. 67-105. University of California Press, 1985.

LUIZ, L. C. et al. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e Práticas de Sustentabilidade: Estudo Aplicado em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. *Administração Pública e Gestão Social*, [S.l.], p. 54-62, mar. 2013. ISSN 2175-5787. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/441/272>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

LYNN, L. Innovation and reform in public administration: One subject or two?. *Handbook of innovation in public services*, p. 29-43, 2013.

MAIA, A. G.; PIRES, P. S. Uma compreensão da sustentabilidade por meio dos níveis de complexidade das decisões organizacionais. *Revista de Administração Mackenzie (Online)*, São Paulo, SP, v. 12, n. 3, p. 177-206, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712011000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 jan. 2017.

MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. 254 f. (Tese) Doutorado em Administração. Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Departamento de Ensino, 2003.

McMURRAY, A. J. et al Sustainable procurement in Malaysian organizations: Practices, barriers and opportunities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 20, n. 3, p. 195-207, 2014.

MEIRELLES, H. L.. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, C. A. Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*, 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, R.; PLAZA, V.; WALLERSTEIN, N. Sustainability and power in health promotion: community-based participatory research in a reproductive health policy case study in New Mexico. *Global Health Promotion*, Saint-Denis Cedex, v. 23, n. 1, p. 61-74,88,94-95, mar 2016.

MENDONÇA, R. A. et al. Institucionalização de Compras Públicas Sustentáveis: Uma Análise da Experiência do Governo de Minas Gerais. *READ. Revista Eletrônica de Administração*, v. 23, n. 3, p. 62-91, 2017

MENKES, M. *Eficiência energética, políticas públicas e sustentabilidade*. Brasília, DF: UNB, 2004.

MOORE, M. H.; SPARROW, M.; SPELMAN, W. Innovation in policing: from production line to jobs shops. In: ALTCHULER, A.; BEHN, R. (Eds.). *Innovation in American government*. Washington: Brookings Institution, 1997.

MOREIRA, M. F.; VARGAS, E. R. O papel das compras governamentais na indução de inovações. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 12, n. 2, 2009.

MULGAN, G. Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. (Provocation, n. 03). *Nesta*, Londres, abr. 2007.

MULGAN, G.; ALBURY, D. *Innovation in the public sector*. Londres, 2003.

NONATO, R. S. Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da ressignificação dos atores. 2015. 133 f. (Dissertação). Mestrado em Administração Pública, FGV, São Paulo, SP. 2015.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; EUROSTAT – GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA. Manual de Oslo – Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Brasília: Finep, 2005.T, 2005, p. 55.

OLIVEIRA NETO, G. C. et al. Exploring Stakeholder Saliency for the Adoption of Principles and Tools of Cleaner Production in Brazilian Companies. Revista Brasileira de Gestão de Negócios, São Paulo, SP, v. 17, n. 55, p. 932-958, 2015.

OLIVEIRA, B. C.; SANTOS, L. M. L. Compras públicas como política para o Desenvolvimento Sustentável. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Report of the World Summit on Sustainable Development — Johannesburg, Africa do Sul, 26 de Agosto a 04 de setembro, 2002. Site oficial na rede mundial de internet. 2017 (a). Disponível em: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/131302_wssd_report_reissued.pdf> Acesso em 24 out. 2016.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Portal das Nações Unidas no Brasil. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 12.7. Site oficial na rede mundial de internet, 2017(b). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 21 jun. 2016.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Report of the World Commission on Environment and Development – Oslo, Noruega, 11 de dezembro de 1987. Site oficial na rede mundial de internet, 2017(c). Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.html>> Acesso em 24 out. 2016.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Site oficial na rede mundial de internet. 2017(d). Disponível em: <<http://agenda2030.com.br/aagenda2030.php>> Acesso em 26 out. 2016.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance, politics and the state. Basingstoke, Reino Unido: Macmillan, 2000.

PEREIRA, L. C. B. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S. e outros. (Orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

PEREZ, M. A. O Estado de Bem-estar e a organização da Administração Pública. In: Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na Administração Pública (Cap. 2). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE – PNUMA. Organizações das Nações Unidas - ONU. Paper Brasil. Site oficial na rede mundial de internet.

2017 Disponível em: http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/pnuma_paper_brasil_v7.0.3.pdf Acesso em 13 jan. 2018.

REINECKE, M.; UHLMANN, V. O.; PFITSCHER, E. D.. Adoção de Critérios Socioambientais nas Contratações Públicas: O Que Pensam os Gestores Municipais da AMFRI? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 61, 2012.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. *Cadernos Ebape. BR*, Rio de Janeiro, v. 14, Número Especial, p. 440-472, julho 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700440&lng=en&nrm=iso Acesso em: 18 jan. 2017.

ROSSET, A. C. S.; FINGER, A. B. Compras Públicas Sustentáveis: Uma Revisão Sistemática da Pesquisa Brasileira. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, v. 7, n. 3, p. 105–120, 2016.

RUA, M. G. "As Políticas Públicas e a Juventude dos Anos 90" in CNPD (Comissão Nacional de População e Desenvolvimento), *Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas*, pp. 731-752, Brasília, 1998.

RUPARATHNA, R.; HEWAGE, K. Sustainable procurement in the Canadian construction industry: challenges and benefits. *Canadian Journal of Civil Engineering*, v. 42, n. 6, p. 417-426, 2015.

SACHS, I. Barricadas de ontem, campos de futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 25-38, jan. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100005. Acesso em: 18 jan. 2017.

SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press, 2002. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=iIUDASOPc4oC&oi=fnd&pg=PR5&dq=The+tools+of+government:+a+guide+to+the+new+governance&ots=6a8OKwM2Jp&sig=HhXA9X0HEYBqDtde_pXHXL_b9DU#v=onepage&q=The%20tools%20of%20government%3A%20a%20guide%20to%20the%20new%20governance&f=false. Acesso em: 18 jan. 2017.

SANTOS, F. J. S.; SANO, H.. Inovação no Setor Público: um olhar sobre os Estudos Brasileiros. *INTERFACE*, v. 13, n. 2, 2016.

SANTOS, L. B.; NETO, A. B.. Reflexões em torno à crise do Estado de Bem-Estar Social. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 61/75, out. 2010. ISSN 0101-7187. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/12112>. Acesso em: 21 jan. 2018.

SANTOS, R. S. et al. *Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

SAPRU, R.K. *Public Policy: art and craft of policy analysis*. New Dehli: PHI Learning Private Limited, 2010.

- SCHUMPETER, J. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982
- SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, PR, v. 15, n. 6, p. 1194, Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000600017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- SILVA JÚNIOR, A. C. et al. Oportunidades para compras verdes no setor de suprimentos da Petróleo Brasileiro SA. Contextus-Revista Contemporânea de Economia e Gestão, Fortaleza, CE, v. 7, n. 1, p. p. 69-80, 2009.
- SILVA, F.A.; MIDDLEJ, S. Políticas públicas culturais: a voz dos gestores. Brasília: Ipea, 2011.
- SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público Brasília, v. 63, n.2, p. 157-175 abr-jun 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1817/Compras%20p%C3%BAblicas%20compartilhadas_a%20pr%C3%A1tica%20das%20licita%C3%A7%C3%B5es%20sustent%C3%A1veis.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 02 out. 2017.
- SOUZA, A. R.; MACHADO, J. A. D.; DALCIN, D. Análise de estudos internacionais sobre os fatores que influenciam a decisão dos agricultores pela produção orgânica. Revista em Agronegócio e Meio Ambiente, Maringá, PR, v. 8, n. 3, p. 563-583, set. 2015.
- SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev., 2003.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.116, p. 20-45, jul./dez., 2006
- STEURER, R. et al. Sustainable Public Procurement. In: EU Member States: Overview of government initiatives and selected cases. RIMAS - Research Institute for Managing Sustainability. Vienna, 2007.
- SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de de determinación e implementación de las políticas publicas. In: Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Org.). Políticas Públicas: coletânea – volume 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 113-126.
- TESTA, F., IRALDO, F. FREY, M., DADDI, T. What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian *survey*, In Ecological Economics, v. 82, p. 88-96, 2012.
- TIDD, J., BESSANT, J., PAVITT, K.. Gestão da Inovação. 3ª. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- UNGARETTI, W. N. Empresariado e ambientalismo: uma análise de conteúdo da Gazeta Mercantil. São Paulo: Annablume, 1998, p. 49
- VERGARA, S. C.. Começando a definir a metodologia. Projetos e relatórios de pesquisa em administração, v. 3, p. 46-53, 2000.
- VILELLA, M. et al. Consumo Responsável de Madeira Amazônica: A adoção do instrumento da licitação sustentável por governos subnacionais membros da rede amigos da Amazônia. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, SP, v. 16, n. 58, 2011.

WATTS, N. et al. Health and climate change: policy responses to protect public health. *The Lancet*, v. 38

WEBER, J.; MACHADO, N. S.. Sustainable Public Biddings: the Case of Universidade Federal da Fronteira Sul'S University Restaurant. *Race*, v. 15, n. 2, p. 419–6, p. 1861-1914, 2015.

WITJES, S.; LOZANO, R.. Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 112, p. 37-44, 2016.

WU, X. et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos, traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Bookman editora, 2015. Disponível em <<https://play.google.com/books/reader?id=EtOyBQAAQBAJ&hl=pt-BR&lr=&printsec=frontcover&pg=GBS.PR1>>. Acesso em 20 fev. 2018

ZHU, Q.; GENG, Y.; SARKIS, J.. Motivating green public procurement in China: An individual level perspective. *Journal of environmental management*, v. 126, p. 85-95, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Instrumento de Validação de Questionário

APÊNDICE B – Instrumento do Questionário

APÊNDICE C – Folder de Propostas do Núcleo de Inovação e Sustentabilidade

APÊNDICE D – Quadro-resumo da Triangulação de Dados

Apêndice A

VALIDAÇÃO DE QUESTIONÁRIO

O questionário a ser construído se refere a um trabalho acadêmico sobre Contratações Públicas Sustentáveis, para fins de conclusão do curso de mestrado profissional no Programa de Pós-Graduação em Gestão em Administração Pública na Universidade de Brasília. Neste trabalho, pretendo abordar os fatores que facilitam ou dificultam a implementação das Contratações Públicas Sustentáveis no MMA e órgãos vinculados, por acreditar que o conhecimento de tais fatores pode auxiliar o gestor na tomada de decisão referente às contratações públicas.

Trata-se de uma série ordenada de 7 perguntas objetivas e abertas, com o propósito de obter a opinião dos profissionais do Ministério do Meio Ambiente - MMA e órgãos vinculados sobre as contratações públicas sustentáveis, conforme os objetivos a seguir dispostos. Estas perguntas, que devem ser respondidas por escrito na plataforma do “Google Formulários” após serem encaminhadas por e-mail aos profissionais, foram formuladas em blocos temáticos, a partir das variáveis definidas na pesquisa bibliográfica e busca responder ao objetivos específicos do presente estudo, obedecendo a uma ordem lógica na elaboração das perguntas, relacionadas aos objetivos da pesquisa em questão, conforme relatado a seguir:

Título da pesquisa: "BARREIRAS E FACILITADORES À IMPLEMENTAÇÃO DAS CPS: O CASO DO MMA E ÓRGÃOS VINCULADOS" [TÍTULO FOI ALTERADO POSTERIORMENTE]

Problema de Pesquisa: Quais barreiras e facilitadores atuam na implementação das CPS nos órgãos vinculados ao MMA?

Objetivos: Este estudo tem como objetivo geral analisar os principais fatores que interferem na efetividade das contratações públicas sustentáveis no âmbito dos órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, sob a ótica dos compradores públicos. Para tanto, são propostos objetivos específicos:

- (i) Identificar quando e quais critérios sustentáveis podem ser inseridos durante o processo de implementação das contratações públicas sustentáveis no MMA e órgãos vinculados;*
- (ii) Identificar quais são os entraves, os desafios (barreiras), e quais são os elementos que podem induzir ou promover (facilitadores) as CPS no MMA e órgãos vinculados;*
- (iii) Apontar mudanças possíveis no processo decisório do implementador de contratações públicas sustentáveis no âmbito dos órgãos vinculados ao MMA, à luz da Nova Administração Pública.*

Nesse sentido, também foram elaboradas as instruções a seguir, no intuito de servir para esclarecer o propósito de aplicação deste questionário, ressaltar a importância da colaboração do informante e facilitar o preenchimento.

“Este questionário contém 2 perguntas objetivas e 7 PERGUNTAS abertas, e pretende investigar a PERCEPÇÃO dos servidores sobre o processo de implementação de CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS (CPS) no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e órgãos vinculados, que estejam envolvidos na elaboração do Termo de Referência, do Edital e na execução dos respectivos contratos.

Tais informações servirão a um estudo sobre CPS, voltado ao curso de mestrado profissional no Programa de Pós-Graduação em Gestão em Administração Pública na UnB, no qual pretendo abordar os FATORES QUE FACILITAM OU DIFICULTAM A IMPLEMENTAÇÃO DAS CPS no MMA e entidades vinculadas, na intenção de poder auxiliar os gestores na tomada de decisão em seus órgãos. Para tanto, gostaria de obter a sua opinião, por entender que sua função dentro do órgão para o qual trabalha é crucial ao processo de implementação das CPS.

Posso contar com você?

Abaixo, seguem as perguntas e os respectivos campos para resposta, que podem ser preenchidos e editados mesmo após o envio, assim como o campo para informar o endereço de e-mail no qual você deseja receber o resultado final deste trabalho, ressaltando que não haverá identificação dos respondentes.

Desde já agradeço sua disposição e a gentileza de enviar suas respostas em até 15 dias, quando encerraremos o prazo para envio e edição das respostas.

PERGUNTA 1 - Você entende que as contratações governamentais realizadas no seu setor alcançam os objetivos para os quais elas foram estabelecidas no respectivo Termo de Referência ou Projeto Básico? Por quê?

PERGUNTA 2 – No seu órgão de trabalho, as contratações governamentais são decorrentes de alguma política pública? Além disso, são usadas como instrumentos para alcançar outras políticas públicas?

PERGUNTA 3 - Considerando que as contratações governamentais podem servir como estímulo para a inovação (em serviços, bens, processos, etc) tanto no setor público como no privado, você percebe alguma relação entre contratações públicas e inovação no órgão onde você trabalha? Por quê?

PERGUNTA 4 – Você acha que seu órgão realiza contratações públicas sustentáveis? Por quê?

PERGUNTA 5 – Para você, quais são os problemas associados à contratação pública sustentável no seu setor ou no seu órgão? Por quê?

PERGUNTA 6 – Para você, quais são os facilitadores associados à contratação pública sustentável no seu setor ou no seu órgão? Por quê?

PERGUNTA 7 - Você teria alguma sugestão para melhorar a implementação das contratações públicas sustentáveis?”

As justificativas a estas perguntas, elaboradas a partir das variáveis definidas na Pesquisa Bibliográfica e do Referencial Teórico deste trabalho, foram apontadas a seguir:

PERGUNTA 1 - *Você entende que as contratações realizadas no seu setor alcançam os objetivos para os quais elas foram estabelecidas no respectivo Termo de Referência ou Projeto Básico? Por quê?*

JUSTIFICATIVA: À luz de uma perspectiva econômica, as contratações públicas são um instrumento de atividades-meio da Administração Pública, voltado a supri-la de bens e serviços necessários ao seu próprio funcionamento ou à consecução de políticas públicas. Porém, além desse suporte à atuação governamental, as contratações “também podem ser vistas como um instrumento de política pública, por conter funções de ordem econômica, e social” (OLIVEIRA e SANTOS, 2015, p. 194). Na medida em que o gestor público acrescenta funções que levem ao alcance das finalidades de Estado à condução das contratações públicas atividades, estas adquirem um papel de instrumento de atividades-fim (CAMARA e FROSSARD, 2010).

Trata-se, pois, de uma verdadeira modificação da própria finalidade da contratação pública: a condução de funções relacionadas diretamente com os objetivos de cada política pública, influenciando o seu resultado. É o caso das “Contratações Públicas Sustentáveis” (CPS) que, resumidamente, referem-se ao uso das contratações públicas em prol do desenvolvimento sustentável, inserindo critérios de sustentabilidade na seleção de bens e serviços para a Administração Pública, em busca do bem-estar social, ambiental e econômico, o chamado *triple bottle line*. (BRAMMER; WALKER, 2012; ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2013).

PERGUNTA 2 – *No seu órgão de trabalho, as contratações públicas são decorrentes de alguma política pública? Além disso, são usadas como instrumentos para alcançar outras políticas públicas?*

JUSTIFICATIVA: Saber se o servidor da área meio (comprador) percebe a amplitude da sua atuação na área de compras, uma vez que “a exigência de critérios ambientais, sociais e econômicos nas contratações públicas, confere coerência à atuação do comprador público relativamente ao dever do Estado de proteger o meio ambiente e fomentar o desenvolvimento econômico e social, integrando a atuação das áreas meio com as políticas implementadas pelas áreas fim” (MPDG, 2017. <http://cps sustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>).

PERGUNTA 3 - *Considerando que as contratações governamentais podem servir como estímulo para a inovação (em serviços, bens, processos, etc) tanto no setor público como no privado, você percebe alguma relação entre contratações públicas e inovação no órgão onde você trabalha? Por quê?*

JUSTIFICATIVA: As compras públicas poderiam assumir funções que transcendem a de suprir a máquina pública. Camargos e Moreira (2015) tratam o uso das contratações públicas para a inovação como uma premissa de que as contratações governamentais têm o poder de criar novos mercados inovadores, estabelecendo requisitos nas licitações que busquem bens e serviços inovadores, mas ainda é necessário compreender melhor o papel das contratações públicas como estímulo para a inovação e para a ecologização dos mercados verdes (TESTA, 2016), o que pode ocorrer a partir do conhecimento das suas barreiras e facilitadores.

PERGUNTA 4 – *Você acha que seu órgão realiza contratações públicas sustentáveis? Por quê?*

JUSTIFICATIVA: O TCU reconhece avanços na implementação de práticas sustentáveis na administração pública federal mas entende que tais avanços não representaram um incremento significativo nas contratações públicas sustentáveis. A evolução da normatização da matéria não foi suficiente para alavancar as contratações públicas sustentáveis. E aponta que, entre as causas para o baixo índice de contratações públicas com a adoção de critérios e práticas sustentáveis destacam-se a “deficiências do Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER”; a “indefinição de requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas” e a “falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da APF” (Acórdão 1056/2017 0- Plenário - TCU).

PERGUNTA 5 – *Para você, quais são os problemas associados à contratação pública sustentável no seu setor ou no seu órgão? Por quê?*

PERGUNTA 6 – *Para você, quais são os facilitadores associados à contratação pública sustentável no seu setor ou no seu órgão? Por quê?*

JUSTIFICATIVA: A falta de conhecimento entre os compradores públicos é considerada como uma barreira à implementação das CPS (SANTOS et al., 2010). Fatores como custos e benefícios relativos a implantação das CPS, a familiaridade com o tema, a disponibilidade de bens e serviços que considerem critérios de sustentabilidade e os incentivos e pressões institucionais para a sua implementação influenciam a atuação dos profissionais que realizam as CPS (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2013). Os servidores públicos que implementam as CPS geralmente são aqueles envolvidos na atividade-meio de um órgão, não necessariamente tendo o conhecimento das políticas públicas (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2013).

Além disso, o TCU reconhece avanços na implementação de práticas sustentáveis na administração pública federal mas entende que tais avanços não representaram um incremento significativo nas contratações públicas sustentáveis. A evolução da normatização da matéria não foi suficiente para alavancar as contratações públicas

sustentáveis. E aponta que, entre as causas para o baixo índice de contratações públicas com a adoção de critérios e práticas sustentáveis destacam-se a não implementação de proposições da CISAP; a interrupção das atividades da CISAP, desde o final do exercício de 2014; deficiências do Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER; a indefinição de requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas e a falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da APF.

PERGUNTA 7 – *Você teria alguma sugestão para melhorar a implementação das contratações públicas sustentáveis?*

Assim, devido a sua conhecida especialidade, submetemos a sua avaliação, com a intenção de que este instrumento de coleta de dados possa ser validado para fins do estudo em tela, uma vez que uma das formas “de avaliar um instrumento de coleta de dados é submetê-lo a uma avaliação por um especialista da área. Esses procedimentos, conforme apontado, podem ser empregados para avaliar a validade de conteúdo da escala utilizada” (HAIR JR, 2005 apud WALTER; BAPTISTA; AUGUSTO, 2008, p. 13)¹.

Abaixo segue um [link](#) para que você possa visualizar a apresentação do questionário ao respondente.

https://docs.google.com/forms/d/1UH_3smDrj952tdj1uyuj3P_JzZxcg6d-kokCKBUmLj8/prefill

Desde já, somos gratos pela disposição e pedimos a gentileza de **responder como possível em até 15 dias**, certos de que sua contribuição poderá otimizar a aplicação deste questionário.

Brasília, 20/07/2017

Paulo Giordanni Dias Lima

Analista Ambiental do MMA

Estudante do PPGA/UnB

¹ WALTER, Silvana A; BAPTISTA, Paulo de P; AUGUSTO, Paulo O. M. Visão baseada em recursos: uma análise dos delineamentos metodológicos e da maturidade dessa abordagem na área de estratégia do EnANPAD 1997-2007. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. p. 1-16.
HAIR JR., Joseph F; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H; SAMOUEL, Phillip. Fundamentos de métodos de pesquisa em administração. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Apêndice B

QUESTIONÁRIO - CPS

Este questionário contém 7 PERGUNTAS abertas e foi criado, via plataforma do "Google Fomulários", para coletar informações sobre a PERCEPÇÃO de profissionais do setor público cujas atividades estão de alguma forma efetivamente envolvidas com as CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS realizadas em seu órgão.

Vale dizer que estas informações servirão a um estudo sobre a implementação de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) destinado à conclusão do curso de mestrado profissional no Programa de Pós-Graduação em Gestão em Administração Pública da Universidade de Brasília (UnB), no qual pretendo abordar os FATORES QUE FACILITAM OU DIFICULTAM A IMPLEMENTAÇÃO DAS CPS no Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas, na intenção de poder auxiliar os gestores na tomada de decisão em seus órgãos. Para tanto, devido a sua função dentro do órgão para o qual trabalha, suas informações foram consideradas cruciais à compreensão do processo de implementação das CPS.

Posso contar com você?

Abaixo, seguem as perguntas e os respectivos campos para suas respostas, as quais peço a gentileza enviar em até 15 dias, para fins de viabilização do citado estudo. No 10º dia desse prazo, você receberá por e-mail um pequeno lembrete sobre a aproximação do término deste prazo, caso não tenha enviado ainda suas respostas.

Como retribuição, será enviado o resultado final do estudo aos respondentes, ressaltando que não haverá identificação dos mesmos neste trabalho.

Desde já agradeço sua disposição.

Paulo Giordanni Dias Lima
Analista Ambiental
Pregoeiro
Ministério do Meio Ambiente

Endereço de e-mail *

Endereço de e-mail válido

Este formulário coleta endereços de e-mail. [Alterar configurações](#)

Sua função no setor onde trabalha envolve (é possível marcar mais de uma opção): *

- Termo de Referência ou Projeto Básico (elaborar ou pesquisar preços ou analisar ou aprovar)
- Edital de Licitação (elaborar ou analisar ou aprovar)
- Operacionalização de Licitação (dentro ou fora do sistema Comprasnet)



Autorização de despesa (Ordenador de Despesa)

Outros...

Favor selecionar abaixo a seguinte informação sobre seu cargo ou emprego ou função: *

Terceirizado(a)

Servidor(a) Comissionado(a)

Servidor(a) Efetivo(a)

Servidor(a) Temporário(a)

Ordenador(a) de Despesa

Outros...

PERGUNTA 1 - Você entende que as contratações governamentais realizadas no seu setor alcançam os objetivos para os quais elas foram estabelecidas no respectivo Termo de Referência ou Projeto Básico? Por quê?

Texto de resposta longa

PERGUNTA 2 – No seu órgão de trabalho, as contratações governamentais são decorrentes de alguma política pública? Além disso, são usadas como instrumentos para alcançar outras políticas públicas?

Texto de resposta longa

PERGUNTA 3 - Considerando que as contratações governamentais podem servir como estímulo para a inovação (em serviços, bens, processos, etc) tanto no setor público como no privado, você percebe alguma relação entre contratações públicas e inovação no órgão onde você trabalha? Por quê?

Texto de resposta longa

PERGUNTA 4 – Você acha que seu órgão realiza contratações públicas sustentáveis? Por quê?

Texto de resposta longa

PERGUNTA 5 – Para você, quais são os problemas associados às contratações públicas sustentáveis no seu setor ou no seu órgão? Por quê?

Texto de resposta longa

PERGUNTA 6 – Para você, quais são os fatores facilitadores associados às contratações públicas sustentáveis no seu setor ou no seu órgão? Por quê?

Texto de resposta longa

PERGUNTA 7 - Você teria alguma sugestão para melhorar a implementação das contratações públicas sustentáveis?

Texto de resposta longa

MMA

SECEX

SPOA

NIS

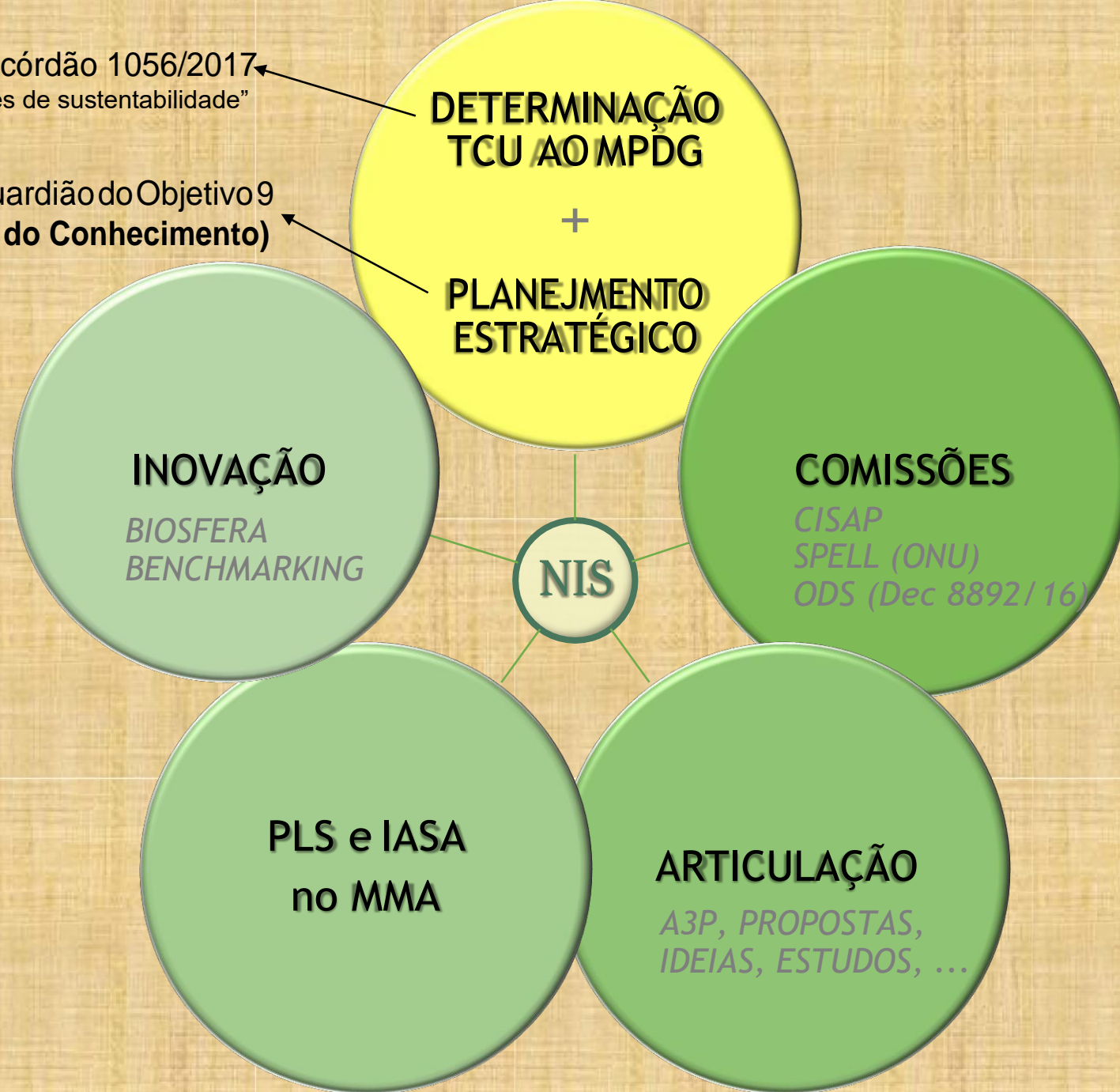
Implementação, coordenação, acompanhamento

- atividades e normas do SISG (panos e programas)
- sistemas de informações
- tecnologias de informações gerenciais
- gestão do conhecimento

Núcleo de Inovação e Sustentabilidade

TCU, Acórdão 1056/2017
“unidades de sustentabilidade”

SPOA guardião do Objetivo 9
(Gestão do Conhecimento)



...além da necessidade de existência desses departamentos, é importante que estejam ligados à alta administração do órgão, dando um maior respaldo e legitimidade às suas ações e planejamentos.

(TCU, Acórdão 1056/2017 – P)



captar/divulgar **boas práticas** exercidas { em outros órgãos
no MMA - ideias, propostas, estudos, etc

INTERNAS

retomar/acompanhar ações, projetos e comissões

- Contratações Públicas Sustentáveis
- Comissão Coleta Seletiva Solidária
- Comissão Gestora Sustentabilidade
- Plano Anual de Aquisições do MMA
- Certificação do Edifício
- exigir o PGRS;
- Capacitação gestores certificação predial (SMCQ)

Subsidiar a SPOA acompanhando atividades...

EXTERNAS

implementação do **IASA** no MMA

comitês - CISAP; SPELL; Desburocratização; CIISC; CODS

órgãos de controle - Determinações, Acórdãos, Orientações (TCU, AGU, CGU)

benchmarking { PLS no PE; Proben Esplanada;
"comunidade federal de governança da sustentabilidade"
"modelo de almoxarifado virtual" (ICMBio)

capacitação

divulgação



retomada

2. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA

2.1. Coordenação de Apoio Administrativo – COAP

2.2. Coordenação-Geral de Gestão Administrativa - CGGA

- 2.2.1. Divisão de Apoio Administrativo –DIVAD
- 2.2.2. Coordenação de Administração Predial - CODAP
 - 2.2.2.1. Divisão de Serviços Gerais - DISEG
 - 2.2.2.2. Serviço de Patrimônio e Almoxarifado - SERPA
- 2.2.3. Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira - CEOFI
 - 2.2.3.1. Divisão de Execução Orçamentária e Financeira – DIEFI

2.3. Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - CGGP

- 2.3.1. Seção de Competências e Comportamento Organizacional - SECOMP
- 2.3.2. Coordenação de Administração de Pessoal - COAPE
 - 2.3.2.1. Divisão de Pagamento e Benefícios - DIPAB
 - 2.3.2.2. Divisão de Cadastro e Lotação de Pessoal - DICAL
- 2.3.3. Coordenação de Desenvolvimento e Legislação de Pessoal - CODEL
 - 2.3.3.1. Divisão de Capacitação, Treinamento e Desenvolvimento - DICAD
 - 2.3.3.2. Divisão de Legislação de Pessoal – DILEP

2.4. Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI

- 2.4.1. Coordenação de Serviços e Infraestrutura de TI - CSITI
 - 2.4.1.1. Divisão de Infraestrutura -DINFR
- 2.4.2. Coordenação de Sistemas e Portais - CSISP
 - 2.4.2.1. Divisão de Sistemas e Portais – DISISP

2.5. Coordenação-Geral de Compras e Contratos - CGCC

- 2.5.1. Coordenação de Licitações – COLIC
- 2.5.2. Coordenação de Administração de Contratos – COAC

2.6. Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças - CGOF

- 2.6.1. Coordenação de Programação Orçamentária e Financeira - CPROF
 - 2.6.1.1. Divisão de Programação Orçamentária - DIPROR
 - 2.6.1.2. Divisão de Programação Financeira - DIPROF
- 2.6.2. Coordenação de Contabilidade, Custos e Tomada de Contas Especial - CCONT
 - 2.6.2.1. Divisão de Acompanhamento de Transferências Voluntárias e Tomadas de Contas Especiais – DIATT

**Portaria de
criação da
comissão**

NIS

SUGESTÃO DAS ATRIBUIÇÕES EM PORTARIA

Art. XX.auxiliar à SPOA em atividades relativas à área de gestão do conhecimento e à implementação de ações de inovação e sustentabilidade na administração, mais especificamente:

- a) promover um ambiente favorável à sistematização, produção, disseminação e fortalecimento da gestão do conhecimento;**
- b) coordenar as ferramentas de gestão do conhecimento do ministério;**
- c) planejar, coordenar, orientar e avaliar as atividades inerentes à captura, armazenamento, recuperação, uso, reuso, compartilhamento e difusão da informação, inclusive por meio de ferramentas de gestão do conhecimento do Ministério e de redes colaborativas;**
- d) gerenciar a plataforma Biosfera;**
- e) acompanhar, orientar, divulgar e articular as atividades, boas práticas, propostas e estudos identificados em comissões, grupos de estudo, setores e servidores do MMA, que estejam relacionados às temáticas de sua competência;**
- g) acompanhar e auxiliar as atividades da SPOA relativas a comitês externos e ao cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle quanto às temáticas de sua competência.**
- h) consolidar informações produzidas pelos setores integrantes da estrutura do Ministério, as quais tenham relação com as atividades relativas às temáticas de sua competência.**
- i) planejar, coordenar, orientar e avaliar a implementação do Índice de Acompanhamento de Sustentabilidade na Administração (IASA), para aferir periodicamente o grau geral de implementação das ações de sustentabilidades do MMA; e**
- f) acompanhar e orientar a “Comissão Gestora de Sustentabilidade do MMA” na implementação do (Plano de Logística Sustentável) PLS do MMA;**

Apêndice D

Resumo da triangulação dos dados bibliográficos, documentais e do questionário:

DADOS DO QUESTIONÁRIO	DADOS DOCUMENTAIS E BIBLIOGRÁFICOS	
Falta de capacitação, motivação, baixa quantidade e qualidade dos servidores	<i>Interesse (R17, R10, R12, R39)</i>	Interesses conflitantes (MCMURRAY et al, 2014)
		Falta de conscientização (MCMURRAY et al, 2014)
		Falta de estímulo à mudança do comportamento (SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015)
		Falta de engajamento dos servidores, que reclamam de falta de normas sobre CPS (SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015)
	<i>Especificações (R7, R18, R37)</i>	Desinteresse dos servidores em implementar CPS, ainda que detenham conhecimento sobre o assunto (ZHU; GENG; SARKIS, 2013, p.93)
		Editais contendo menção genérica da legislação sustentável sem o detalhamento de quais critérios de sustentabilidade são importantes para a contratação pública, prejudicando a seleção dos interessados em fornecer à administração (CASTRO et al; 2013)
		Indefinição dos requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações pública (TCU, Acórdão 1056/2017 - Plenário)
		A ausência de informações confiáveis sobre os impactos ambientais de produtos e serviços (COUTO; RIBEIRO, 2016)
	<i>Conhecimento, Experiência, Divulgação (R5, R9, R14, R15, R16, R18, R19, R26, R30, R37, R38)</i>	Riscos e impactos das aquisições dos objetos, assim como a transformação desse conhecimento em requisitos de sustentabilidade (PNUMA, 2017)
		A incerteza acerca das possibilidades legais de se incluir critérios ambientais nos editais de licitação (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		Desconhecimento das características sustentáveis dos produtos (HALL et al; 2014)
		O conflito entre a inclusão de critérios de sustentabilidade e a restrição da competitividade (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		Dificuldades de interpretação da legislação de compras públicas atual em relação à inserção da sustentabilidade nos processos, a exemplo de conciliar os requisitos de desenvolvimento sustentável com a proposta mais vantajosa para administração, Conciliar os requisitos de desenvolvimento sustentável com o princípio da isonomia/igualdade das licitações (PNUMA, 2017)
<i>Estrutura / cultura organizacional)</i>	Divulgação deficiente das ações empreendidas, com o agravante de não serem utilizadas as fontes de recursos legalmente previstas para as ações de eficiência energética no poder público (TCU, acórdão 833/2014 – Plenário).	
	A falta de conhecimento (SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015)	
	Falta de informação (BIDERMAN et al, 2008; BIAGE; CALADO, 2015)	
	Despreparo da administração em identificar, na fase de planejamento da contratação, o impacto ambiental do objeto (COSTA et al; 2016)	
rigidez na legislação, cobrança dos órgãos de controle, e deficiências nas orientações normativas (R7, R12, R18, R20, R24, R34)	<i>Estrutura / cultura organizacional)</i>	Ter profissionais capacitados para realizar essas análises de identificação de riscos e impactos das aquisições dos objetos, assim como a transformação desse conhecimento em requisitos de sustentabilidade (PNUMA, 2017)
		Não há padronização no estabelecimento de critérios sustentáveis (cada órgão estabelece diferentes critérios de sustentabilidade) (COSTA et al; 2016)
		Heterogeneidade na implementação de ações visando à sustentabilidade (TCU, Acórdão 1752/2011 - Plenário)
		A cultura organizacional das instituições públicas, ainda resistente a questões ligadas à sustentabilidade (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		A falta de capacitação dos servidores envolvidos (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		Estruturas deficientes (TCU, Acórdão 1752/2011 - Plenário)
		Resistência dos órgãos de controle (TCU, CGU etc.) à adoção de critérios ambientais (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		Gerenciamento pouco sistematizado (TCU, Acórdão 1752/2011 - Plenário)
A elevada complexidade das decisões a serem tomadas pelos gestores de compras;		
Aprovação dos clientes internos (JUNIOR et al; 2009)		
Excesso de rigidez na burocracia brasileira (NONATO, 2015)		

		Dificuldade de incluir fatores mais amplos que as considerações ambientais (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
		Dificuldade de adaptação de processos na organização, como a resistência interna e problemas de coordenação em grandes organizações descentralizadas (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
		Processos de adaptação entre as organizações, compostos por problemas de coordenação horizontal entre os diferentes organismos públicos e vertical entre os vários membros da cadeia de suprimentos do setor público (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
		Pressões de tempo (MCMURRAY et al, 2014)
		Estruturas de compras descentralizadas (MCMURRAY et al, 2014)
	Sistemas de catálogo	Precariedade de informações cadastradas no Catálogo de Materiais (CATMAT) (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
		Deficiências nos sistemas de catalogação de materiais (CATMAT) e de serviços (CATSER) (TCU, Acórdão 1056/2017 - Plenário)
		Inexistência de dados sobre os critérios sociais ou ambientais para servir de suporte para as CPS que visam a contratação de serviços (CATSER) (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
	Certificação	A ausência de catálogos de materiais e/ou serviços com critérios específicos para a escolha de itens sustentáveis (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		O impedimento legal para a utilização de certificações ISO de gestão ambiental como critérios de habilitação (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		Dificuldades de interpretação da legislação de compras públicas atual em relação ao uso de rotulagem e declarações ambientais e certificações (PNUMA, 2017)
	Normatividade	A ausência de esquemas de avaliação da conformidade (certificação, rotulagem etc.) (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		Falta de indicadores com base em metas que possibilitem adequada avaliação da política pública (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).
		A normatização insuficiente do assunto (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		A falta de acesso às normas que definem qualidade ambiental (COUTO; RIBEIRO, 2016)
falta de atividades e experiências em CPS dentro do órgão (R4, R8, R19);	Experiência	O fato de não haver previsão legal para a utilização do critério sustentável como critério de desempate ou como margem de preferência (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		Falta de familiaridade com as CPS (pois é essencial que os agentes responsáveis pelas contratações compreendam o conceito e objetivos das CPS e das respectivas políticas governamentais) (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
		Hábito e a dificuldade de mudar o comportamento de compra (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
		Preconceito da força de trabalho com os produtos ambientalmente amigáveis (JUNIOR et al; 2009)
		Resistência a mudanças (JUNIOR et al; 2009)
	Custos	Falta de experiência para fazer a comparação das características de um produto específico (BIDERMAN et al, 2008; BIAGE; CALADO, 2015)
		Altos custos e baixos benefícios relativos à implantação as CPS (pois a inserção de critérios de sustentabilidade é ainda percebida como fator de elevação dos custos das contratações) (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
		Preços mais caros dos produtos sustentáveis (CASTRO et al; 2013)
		Os preços de mercado usualmente superiores das contratações sustentáveis (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		A escassez de produtos/serviços sustentáveis no mercado (COUTO; RIBEIRO, 2016)
		Maiores custos (JUNIOR et al; 2009)
		Percepção de que o processo e os resultados são mais dispendiosos e demorados (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
	Custo dos produtos sustentáveis (ZHU; GENG; SARKIS, 2013, p.93)	
	Qualidade material Mercado	Uso do papel A4 reciclado que, além de ser tido como “feio” pelos servidores, era de difícil leitura em decorrência do contraste da letra com o papel reciclado (MENDONÇA et al, 2017)
		Indisponibilidade de bens e serviços que considerem critérios de sustentabilidade (pois nem sempre é fácil encontrar no mercado fornecedores e soluções com propostas sustentáveis) (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)
Falta de disponibilidade de opções de produtos, serviços e obras sustentáveis no mercado (CASTRO et al; 2013)		
Falta de fornecedores de bens ou serviços “sustentáveis” (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)		
questões relacionadas ao mercado, como alto custo, despreparo, fornecimento precário (R3, R6, R11, R13, R20, R22, R23, R25, R28, R29, R31, R32, R36, R37);		

ausência de planejamento das contratações do órgão (R7, R14);	<i>Coordenação/coerência</i>	Falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da Adm. Púb Fed (TCU, Acórdão 1056/2017 – Plenário)
		Não implementação de proposições da CISAP (TCU, Acórdão 1056/2017 – Plenário)
		Interrupção das atividades da CISAP, desde o final do exercício de 2014 (TCU, Acórdão 1056/2017 - Plenário)
		Programas de apoio desarticulados. (TCU, Acórdão 1056/2017 - Plenário) (i) a agenda ambiental na administração pública, chamada A3P, coordenada pelo MMA, cujo objetivo consiste em “propor a inserção de critérios socioambientais na gestão dos serviços públicos em todos os níveis de governo”; (ii) o Programa de Eficiência do Gasto – PEG, sob a responsabilidade do MPDG, cujo objetivo reside em “racionalizar o uso dos recursos públicos por meio de uma administração mais eficiente dos gastos”; e (iii) a ação PROCEL eficiência energética em prédios públicos (PROCEL EPP), gerida pela Eletrobrás com o objetivo de “promover ações de eficiência energética para prédios públicos e diminuição dos gastos dos prédios públicos por meio da redução do consumo e da demanda de energia elétrica”
problemas na fase de execução, principalmente quanto à fiscalização dos contratos (R7);	<i>Controle</i>	Ausência de controle informacional e de organização administrativa dos procedimentos (NONATO, 2015)
		Elevado grau de corrupção nas licitações públicas (incluindo-se a fase política de definição de projetos e a execução física do que se licitou, relacionado a falta de mecanismos de controle, regulação e punição) (OLIVEIRA; SANTOS, 2015)
dificuldades em relação à gestão ou à alta administração do órgão (R19, R21, R35, R39)	<i>Priorização Política e da Alta Gestão</i>	Falta de apoio político a nível de governo (MCMURRAY et al, 2014) Ausência de direcionamento claro do Governo Federal sobre a demanda das ações de sustentabilidade e de uso racional de recursos naturais pelos gestores públicos; (TCU, Acórdão 833/2014 – Plenário) (TCU, Acórdão 1056/2017 - Plenário)
		Falta de vontade política (SANTOS et al, 2010; BIAGE; CALADO, 2015)
		Faltam incentivos e pressões institucionais para implementação das CPS (pois faz diferença na implementação de CPS o nível de suporte fornecido pelos superiores e tomadores de decisão na instituição bem como os processos e estruturas organizacionais disponibilizados) (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014) Falta de prioridade da instituição (TCU, Acórdão 1752/2011 - Plenário)
questões orçamentárias e financeiras (R10).	<i>Priorização Política e da Alta Gestão</i>	A falta de incentivo governamental (financiamentos) à inovação tecnológica, para produtos “verdes” (COUTO; RIBEIRO, 2016) A3P com poucos recursos humanos e financeiros e equipe reduzida (TCU, Acórdão 1056/2017 - Plenário) Restrições financeiras (preço, ou falta de recursos) (MCMURRAY et al, 2014)

Fonte: elaborado pelo autor