

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Programa de Mestrado em Administração Pública

Dalmir Machado Torres Filho

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS:
análise das barreiras no caso do Banco Central do Brasil

Belo Horizonte

2018

Dalmir Machado Torres Filho

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS:
análise das barreiras no caso do Banco Central do Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Murilo Cássio Xavier Fahel

Belo Horizonte

2018

Dalmir Machado Torres Filho. Contratações públicas sustentáveis: análise das barreiras no caso do Banco Central do Brasil.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Murilo Cássio Xavier Fahel – Fundação João Pinheiro (Orientador)

Dr. Anthero de Moraes Meirelles – Banco Central do Brasil

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Sílvio Ferreira Júnior – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 1 de março de 2018.

“O sucesso de uma organização não é alcançado por meio de uma brilhante estratégia. É alcançado por meio de uma brilhante execução da estratégia. Na verdade, a execução da estratégia é mais importante do que a estratégia em si.”

Robert Kaplan e David Norton

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, permitiram que essa dissertação se concretizasse.

Agradeço ao Banco Central do Brasil, como instituição, pela oportunidade dada ao desenvolvimento desse trabalho, mas também, de forma ainda mais significativa, a seus funcionários pela colaboração absoluta durante todas as etapas da pesquisa. Espero que as informações aqui consolidadas contribuam para aperfeiçoamento institucional do órgão, e que se revertam em benefícios à sociedade brasileira a quem servimos.

Ao meu orientador Murilo Fahel, sem o qual esse trabalho não existiria, pela atenção despendida, paciência e dedicação em explorar uma temática fora de sua área de conforto. Agradeço ao corpo docente do Mestrado por ampliarem meu horizonte analítico e, em especial, ao professor Silvio Junior pelos insights metodológicos que engrandeceram o trabalho.

Reservo também especial reconhecimento ao amigo Cláudio Reis, por ter se desdobrado a fim de conciliar suas atividades cotidianas com as discussões, leituras e opiniões, indispensáveis à qualidade da pesquisa.

Além desses, não poderia deixar de agradecer aqueles que permitiram minha sanidade mental durante todo esse processo. Em primeiro lugar, a minha amada esposa, companheira em todas as jornadas, motivadora e compreensiva, quem dá força nos momentos difíceis e adoça ainda mais os momentos felizes: Obrigado.

Agradeço também aos meus pais, por terem abdicado de muito para que eu pudesse alcançar voos mais altos. Vocês são uma inspiração constante. À minha avó, falecida durante esse trabalho, quem me dizia constantemente que eu já podia parar de estudar, mas mesmo assim apoiava cada novo passo.

Reconheço ainda a importância de meus amigos mais antigos por fazerem questão de estar sempre presentes e aliviarem a tensão do dia a dia, bem como dos mais recentes, irmãos de mestrado, com quem compartilhei angústias e felicidades durante esses dois anos. Espero tê-los sempre por perto.

Por fim, agradeço a você leitor. Espero que essa pesquisa lhe seja útil de alguma forma e, com humildade, peço que reflita também como a mudança de seus hábitos de consumo podem impactar o ambiente a sua volta. Somos todos responsáveis.

RESUMO

A possível existência de uma crise ambiental em escala global vem produzindo ampliação dos debates sobre os impactos decorrentes do consumo desenfreado de bens e serviços. Nesses debates, além do papel de indução do desenvolvimento econômico e social do Estado, sua atuação como grande consumidor tem assumido proeminente destaque, levando diversos países a inserirem critérios de sustentabilidade em suas contratações. No intuito de contribuir com o avanço das políticas que visam à utilização do poder de compra do Estado para indução de maior sustentabilidade do mercado, este trabalho objetiva identificar as principais barreiras postas à maior utilização das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) no caso do Banco Central do Brasil. Como modelo analítico, utilizou-se uma revisão bibliográfica e documental quanto à evolução das CPS no plano internacional e nacional como alicerce de uma metodologia mista, ou seja, quali-quantitativa, com coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas (Apêndices 2 e 3) e questionários (Apêndice 1). Os fatores estudados foram priorizados levando em conta o grau em que foram consideradas barreiras e o nível de consenso dessas percepções. Quanto mais as opiniões foram consoantes em considerar a questão como uma barreira significativa, maior a prioridade. Dessa forma, foi possível identificar que os preços mais elevados, a dificuldade de identificar os produtos e serviços mais sustentáveis, a incerteza de alguns demandantes em relação à qualidade desses produtos e a falta de treinamento específico constituem as principais barreiras enfrentadas. Por outro lado, a instituição oferece espaço para realização das contratações sustentáveis, os servidores atribuem importância a essa política e compreendem o porquê de sua utilização. Analisando estatisticamente por métodos paramétricos as barreiras em relação ao perfil do respondente, percebeu-se a existência de correlações, em especial com referência à formação em área correlata, a conclusão de pós-graduação e o exercício de cargo em comissão. Entre as barreiras mais importantes, contudo, apenas a queixa por falta de treinamentos encontra relação com o perfil do servidor.

Palavras-chave: Compras. Sustentabilidade. Poder de compra. Responsabilidade socioambiental.

ABSTRACT

The possible existence of a global scale environmental crisis has increased the debates about the impacts arising from the uncontrolled consumption of goods and services. In these debates, the role of the State as a major consumer has assumed prominence, leading several countries to insert sustainability criteria in their contracting. In order to contribute to these policies aimed at the State purchasing power inducing greater market sustainability, this work aims to identify the main barriers to Sustainable Public Procurement (SPP) in the case of the Central Bank of Brazil. A bibliographical and documentary review was carried out regarding the evolution of SPP at the international and national levels as a background to a qualitative-quantitative methodology, with data collection through semi-structured interviews (Appendices 2 and 3) and questionnaires (Appendix I). The barriers perceived by the respondents were prioritized taking into account the degree and dispersion of answers. Thus, the more the opinions are consonant that the issue constitutes a significant barrier, the higher is the priority. In this way, it was possible to identify that the higher costs, the difficulty of identifying the most sustainable products and services, the prejudice of some applicants against these products and the lack of specific training are the main barriers faced. On the other hand, the organization supports sustainable contracting, the employees attach importance to this policy and understand why it is used. Statistically analyzing the barriers in relation to the profile of the respondent, the existence of a correlation with some questions was verified, especially with reference to the personal formation in social or environmental themes, the conclusion of postgraduate studies and the exercise of position in commission. Among the most important barriers, however, only the lack of training complaint is related to the server profile.

Keywords: Sustainable Public Procurement. Market sustainability. Barriers.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gasto do governo em consumo final nos países da América, Europa e Ásia em 2016 (% PIB).....	19
Gráfico 2 – Questões tratadas pelas políticas de CPS	41
Gráfico 3 – Ações promovida pelos governos nacionais para implementação das CPS.....	42
Gráfico 4 – Média móvel da quantidade de postagens no fórum de Contratações Públicas Sustentáveis sobre critérios sustentáveis e catálogo de bens e serviços.....	61
Gráfico 5 – Número de melhores práticas adicionadas ao portal por ano.....	62
Gráfico 6 – Evolução da participação das contratações sustentável no total realizado (%).	68
Gráfico 7 – Proporção das CPS de Brasília em relação ao total.....	69
Gráfico 8 – Percentual dos produtos sustentáveis mais adquiridos no período de janeiro de 2010 a julho de 2012 através do Comprasnet	70
Gráfico 9 – Número de atas de reunião da CISAP por ano (2012 a 2017)	73
Gráfico 10 – Evolução do consumo de eletricidade em todas as praças do Banco Central do Brasil (kWh).....	82
Gráfico 11 – Evolução do consumo de água em todas as praças do Banco Central do Brasil (m ³)	83
Gráfico 12 – Evolução do consumo de energia elétrica por colaborador na administração pública federal (kWh).....	83
Gráfico 13 – Evolução do consumo de água por colaborador na administração pública federal (m ³).....	84
Gráfico 14 – Barreiras às “compras verdes” em 11 municípios europeus	87
Gráfico 15 – Comparativo das barreiras ao processo de implementação de CPS mais comumente citadas em 2013 e 2016	89

Gráfico 17 – Barreiras às CPS em instituições públicas do estado de São Paulo	91
Gráfico 18 – <i>Box plot</i> sobre percepção de barreiras relacionadas à ineficiência ou custo da política.....	101
Gráfico 19 – Dispersão de percepção em relação à ineficiência ou custo da política.....	101
Gráfico 20 – <i>Box plot</i> sobre percepção de barreiras relacionadas à familiaridade com a política	102
Gráfico 21 – Dispersão de percepção em relação à familiaridade com a política.....	103
Gráfico 22 – <i>Box plot</i> sobre percepção de barreiras relacionadas aos incentivos e pressões institucionais.....	104
Gráfico 23 – Dispersão de percepção em relação aos incentivos e pressões institucionais ...	105
Gráfico 24 – Dispersão média <i>versus</i> desvio padrão e setorização adaptada de Günther e Scheibe (2006).....	107

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição dos membros da Campanha Procura+	28
Figura 2 – Visão geral do processo de implementação no Manual Procura+ 2007 e 2016.....	30
Figura 3 – Etapas para implementação de programa de contratações sustentáveis.....	36
Figura 4 – Distribuição de parceiros do 10YFP	39
Figura 5 – Linha do tempo das regulamentações atinentes às CPS.....	49
Figura 6 – <i>Layout</i> do Portal de Contratações Públicas Sustentáveis do Ministério do Planejamento	55
Figura 7 – Modelo conceitual para explicação da implementação de políticas de CPS	92
Figura 8 – Exemplo de setorização gráfica das variáveis conforme modelo desenvolvido por Günther e Scheibe (2006)	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ferramentas desenvolvidas pelo Projeto Leap	32
Quadro 2 – Resumo dos passos da Ferramenta H proposta pelo Projeto Leap	34
Quadro 3 – Metas para CPS estabelecidas no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)	54
Quadro 4 – Conteúdo disponibilizado em cada link da página principal do Portal de Compras do Governo Federal	56
Quadro 5 – Relação de itens com alternativas sustentáveis a serem avaliados.....	85
Quadro 6 – Principais barreiras às CPS na Fiocruz.....	90
Quadro 7 – Aspectos estudados ligados à percepção de ineficiência ou custos da política	92
Quadro 8 – Aspectos estudados ligados à familiaridade com a política	93
Quadro 9 – Aspectos estudados ligados aos incentivos e pressões organizacionais.....	94
Quadro 10 – Maiores e menores obstáculos reconhecidos por metodologia	108
Quadro 11 – Resultado de cálculo de regressão multivariada entre a dimensão percepção de custos ou ineficiência e variáveis de perfil.....	114
Quadro 12 – Resultado de cálculo de regressão multivariada entre a dimensão familiaridade com a política e variáveis de perfil.....	114
Quadro 13 – Resultado de cálculo de regressão multivariada entre a dimensão pressões e incentivos organizacionais e variáveis de perfil.....	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do número de fornecedores de produtos sustentáveis e total.....	64
Tabela 2 – Principais grupos de itens adquiridos por CPS de 2012 a 2016	70
Tabela 3 – Percentual dos produtos sustentáveis mais adquiridos no período de janeiro de 2016 a maio de 2017 através do Comprasnet	71
Tabela 4 – Barreiras ao processo de implementação de CPS.....	87
Tabela 5 – Barreiras ao processo de implementação de CPS mais comumente citadas em 2013	88
Tabela 6 – Barreiras ao processo de implementação de CPS mais comumente citadas em 2016	88
Tabela 7 – Percentuais de resposta de grau de concordância com a existência de barreiras às CPS em escala Likert na qual 1 indica total discordância e 7 total concordância	95
Tabela 8 – Proporção de respostas como percepção como barreira por questão ligada à percepção de ineficiência ou custo da política de CPS.....	96
Tabela 9 – Proporção de respostas como percepção como barreira por questão ligada à familiaridade com política de CPS	97
Tabela 10 – Proporção de respostas como percepção como barreira por questão ligada aos incentivos e pressões governamentais.....	98
Tabela 11 – Referência de interpretação de p-valor	109

Tabela 12 – Resultados de p-valor para análise de regressão logística ordinal entre barreiras ligadas à percepção de ineficiência e custos da política e variáveis de perfil	110
Tabela 13 – Resultados de p-valor para análise de regressão logística ordinal entre barreiras ligadas à familiaridade com a política e variáveis de perfil.....	111
Tabela 14 – Resultados de p-valor para análise de regressão logística ordinal entre barreiras ligadas às pressões e incentivos organizacionais e variáveis de perfil	112

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	CONCEPÇÃO E HISTÓRICO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO MUNDO	17
2.1	Como as compras públicas podem induzir a sustentabilidade?	20
2.2	Contratações públicas sustentáveis no mundo	23
2.2.1	Projeto Relief	26
2.2.2	Campanha Procura+	27
2.2.3	Projeto Leap	31
2.2.4	A IGPN	35
2.3	Marco institucional internacional e estágio das CPS	36
2.4.1	Avanços e desafios ao 10YFP	40
3	FUNDAMENTOS, NORMAS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS CPS NO BRASIL	44
3.1	Institucionalização	45
3.2	Entre a concorrência e a sustentabilidade	50
3.3	Trajetória das CPS do Poder Executivo Federal	52
4	ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS CPS NO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO	57
4.1	Avanços e resultados da política pública de contratações públicas sustentáveis	58
4.1.1	Planejamento central: resultados do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – 2011-2014	58
4.1.1.2.1	Suporte à realização das CPS	60
4.1.1.2.2	Banco de dados de casos exitosos em CPS	61
4.1.1.2.3	Registro de bens e serviços	62
4.1.2	Planejamentos setoriais: planos de logística sustentável	66
4.1.3	Contratações públicas sustentáveis em números	68
4.1.4	Segundo ciclo do PPCS?	72
4.2	Estudo de caso: contratações públicas sustentáveis e suas barreiras no Banco Central do Brasil	76
4.2.1	O Banco Central do Brasil	77

4.2.2	Barreiras à implementação de políticas de contratações públicas sustentáveis	85
4.2.2.2.1	Análise gráfica.....	100
4.2.2.2.2	Setorização gráfica de dispersão.....	105
4.2.3	Perfil do servidor e percepção de barreiras	108
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
	REFERÊNCIAS	119
	ANEXO 1 – Características das políticas de CPS em alguns países de destaque.....	130
	ANEXO 2 – Etapas e classificação de potencial impacto ambiental LEAP – Ferramenta B.....	131
	ANEXO 3 – Passos para implementação das CPS propostos pela Ferramenta H do Projeto LEAP.....	132
	APÊNDICE 1 – Questionário aplicado	134
	APÊNDICE 2 – Roteiro básico de entrevista servidor Banco Central.....	144
	APÊNDICE 3 – Roteiro básico de entrevista não servidor Banco Central	146
	APÊNDICE 4 – Resultados estatísticos das análises por regressão logística ordinal entre cada variável dependente e o perfil dos respondentes.....	148

1 INTRODUÇÃO

Os problemas ambientais enfrentados como consequência da ação humana despertaram, na comunidade internacional, a necessidade de debate sobre como enfrentar conjuntamente essas questões que não se limitam por fronteiras. Essas discussões, sobretudo no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), destacam o papel que as escolhas de consumo têm na magnitude do impacto sobre o meio ambiente. Recentemente, o impacto dessas mesmas escolhas na garantia de direitos humanos e na valorização da produção socialmente justa somou-se às questões ambientais.

Ciente do impacto das contratações dos próprios governos, esses não poderiam se furtar ao encargo de também buscar maior responsabilidade em suas ações. Dessa forma, forjou-se o conceito atual de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS). Desde então, iniciativas vêm se difundindo, inicialmente, pela Europa e Ásia, e, atualmente, por todos os continentes. As CPS visam a racionalizar o processo de aquisição da administração pública superando uma perspectiva seccionada e reducionista para potencializar o bem-estar da sociedade através da alavancagem de certos grupos desfavorecidos ou de empresas que se diferenciam pelos critérios ambientais que adotam em seus processos produtivos (OLIVEIRA; DOS SANTOS, 2015).

Acompanhando a difusão do tema e seu crescente espaço na agenda política nacional e internacional, a literatura sobre a questão vem ganhando terreno. Como exemplo, Thomson e Jackson (2007) abordaram o papel da alteração da legislação para implementação da política pelos governos locais do Reino Unido, enquanto Günther e Scheibe (2006) buscaram compreender o porquê de, apesar de todas as iniciativas em favor das contratações sustentáveis, os processos ainda não terem sido consolidados nos municípios alemães. Swanson *et al.* (2005) dedicaram-se à construção de uma ferramenta de priorização de itens para desenvolvimento do processo de contratações sustentáveis, levando em consideração o volume, os impactos ambientais e a potencialidade de melhoria. No Brasil, Couto e Coelho (2015) empenharam-se às diferenças entre as formas de consumo individual e organizacional do ponto de vista comportamental. Já quanto aos estudos relativos às diferentes experiências, Alencastro, Silva e Lopes (2014) estudaram o processo de implementação no Governo Federal, enquanto Mendonça *et al.* (2012) abordaram o processo de institucionalização das contratações sustentáveis no governo de Minas Gerais, e Souza e Olivero (2010) examinaram o processo de incorporação de critérios ambientais nas licitações realizadas pelo governo de São Paulo.

Apesar dessa profusão, a superação efetiva da lógica míope da contratação pelo menor preço a qualquer custo não é simples e exige superação de diversas barreiras. Somente com o aprofundamento do estudo da temática e a construção de formas de superar os obstáculos será possível concretizar a lógica de utilização do poder de compra do Estado como mecanismo de fomento das atividades voltadas para a produção de bens e serviços responsáveis do ponto de vista social e ambiental (BRAMMER; WALKER, 2011).

Compreender como a racionalidade administrativa reage a essa demanda por inovação em seus processos licitatórios torna-se fundamental nesse processo. Os ainda escassos estudos na temática em órgãos federais concluem que as mudanças necessárias não se concretizaram nos casos estudados por desconhecimento dos normativos vigentes, falta de capacidade institucional, atribuição de baixa importância à causa ambiental, entre outras (FARIAS, 2012; SANTOS, 2011; SANTOS 2013). Dessa forma, buscando também contribuir com o arcabouço teórico sobre a temática de CPS, este trabalho se propõe a examinar empiricamente as percepções de servidores envolvidos nos processos de contratações sobre as barreiras enfrentadas. Busca-se também verificar se essas impressões são compartilhadas entre eles e se se assemelham àquelas levantadas pelos estudos até então existentes. Além disso, objetiva-se avaliar se há relação entre os obstáculos identificados e o perfil dos servidores envolvidos. Para tanto, será discutido o *case* do Banco Central do Brasil (BCB), autarquia do poder executivo federal.

O presente trabalho estrutura-se, portanto, como um estudo de caso, uma vez que visa a analisar com maior profundidade o fenômeno em questão dentro de seu contexto e não pretende realizar generalizações (YIN, 2005). Além disso, seguindo a tipologia de Scarpens (1990 *apud* COLLINS; HUSSEY, 2005), como não há teorias bem delineadas e o conjunto de conhecimentos sobre a temática ainda apresenta grandes lacunas, esta pesquisa pode ser considerada ainda uma pesquisa exploratória de caráter aproximativo.

O percurso metodológico desta investigação conjuga um instrumento quantitativo com descobertas qualitativas. Inicialmente, foram desenvolvidos dois passos principais para o estudo. O primeiro, através de revisão de literatura nacional e internacional, relacionado à apresentação contextual das CPS. O outro, elaborado por meio de análise documental e de normas e julgados dos órgãos de controle, uma apresentação do arcabouço legal que rege a atual política de CPS e, dessa forma, delineia os limites para gestão e governança da política.

O estudo empírico, por sua vez, iniciou-se com a investigação da política de CPS federal, entendendo como seus instrumentos estruturantes o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável e os Planos de Logística Sustentável. Só então se procedeu ao

aprofundando no estudo das barreiras enfrentadas do caso do Banco Central do Brasil, e então o das relações entre o perfil do servidor e sua percepção de barreiras. Analisa-se a seguir como se deu essa divisão capítulo a capítulo, a fim de orientar a leitura.

O próximo capítulo busca dar sentido ao objeto CPS apresentando *insights* teóricos sobre os quais se embasam a lógica do uso do poder de compra do Estado como instrumento de indução do mercado. Nesse capítulo, ainda, apresenta-se a evolução dessas práticas no contexto internacional e o atual marco internacional representado pelo 10YFP, programa das ONU para o meio ambiente.

O Capítulo 3 inicia a contextualização do objeto no Brasil, apresenta o arcabouço legal que rege as CPS no país e discute as interpretações que os órgãos de controle têm consolidado. O Capítulo 4, por sua vez, abrange a análise empírica deste trabalho. Discute os instrumentos de aplicação das CPS no Brasil, da sua concepção como plano aos resultados alcançados e futuramente pretendidos, e, posteriormente, apresenta o estudo de caso propriamente dito. Nele se contextualiza a organização e se traça um panorama da evolução da “sustentabilidade socioambiental” na organização. Com os dados levantados, classificam-se as principais barreiras percebidas quanto à implementação das CPS e verifica-se se a percepção dessas barreiras está relacionada com o perfil dos servidores.

Por fim, o Capítulo 5 reúne as considerações finais resultantes do trabalho e discute suas implicações para a organização e para as CPS como uma política pública que visa maior sustentabilidade socioambiental.

2 CONCEPÇÃO E HISTÓRICO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO MUNDO

Na evolução das sociedades contemporâneas baseadas em mercados, a tradicional produção destinada ao consumo próprio e ao comércio dos excedentes foi paulatinamente sufocada pela especialização e produção destinada à comercialização (POLANY, 1980). Dessa forma, não é difícil concluir que praticamente todo bem produzido em certo momento será avaliado pelo mercado, que medirá os custos e os benefícios de seu consumo, determinando seu valor.

Assim, essa avaliação pode ser utilizada como ferramenta de incentivo aos produtores, uma solução de mercado que abrangeria todos os bens e serviços comercializados e seria capaz de diminuir a demanda daqueles socialmente indesejáveis. Esse mecanismo constituiria um possível complemento à fiscalização ostensiva realizada pelo Estado sobre os processos de produção.

Dois obstáculos saltam aos olhos nessa proposta: a assimetria informacional, que dificultaria a avaliação dos consumidores sobre os custos socioambientais dos bens e, ainda, mais importante, a necessidade desses custos socioambientais serem internalizados pelos consumidores, o que exige uma mudança cultural.

Superando essas dificuldades, o que se analisa é a politização do consumo, de forma a transcender as ações individuais, na medida em que articulem preocupações privadas e questões públicas, internalizando custos socioambientais, inicialmente tidos como externalidades. Segundo Jacobi (2006), o consumo sustentável representa um salto qualitativo de complexa realização, pois agrega um conjunto de características que articulam temas como equidade, ética, defesa do meio ambiente e cidadania, enfatizando a importância de práticas coletivas como norteadoras de um processo que, embora englobe os consumidores individuais, prioriza as ações na sua dimensão política.

Enquanto prevalece o atual contexto cultural baseado no consumo intensivo, a pressão sobre os recursos ambientais é intensificada e um desafio é posto para as políticas de preservação e conservação. Essa questão é enfrentada não só pelo Brasil, mas configura uma preocupação mundial. Isso pode ser demonstrado pelos diversos acordos internacionais sobre o tema, sendo o primeiro o Protocolo de Montreal¹, firmado em 1989 com a finalidade de regular a produção e o consumo de substâncias que destroem a camada de ozônio.

¹ Resultado da Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio, realizada em 1987.

A consciência da limitada capacidade do planeta de prover recursos e de absorver descartes, acumulando impactos da ação humana, desde então tem sido progressivamente aceita na comunidade científica e encontra respaldo em cada vez mais estudos (VEIGA, 2005; REES, 2010; OZGUL *et al.*, 2010; DONEY, 2010; LAMBERT, 2011; RODRIGUES *et al.*, 2015). Essa consciência vem se difundindo e sendo internalizada na vida social pela noção de impossibilidade de provisão dos mesmos serviços e materiais a um contingente crescente de pessoas se o impacto daqueles não for minorado.

Furtado (1992) sintetiza perfeitamente as consequências dessa constatação ao discutir o caso do desenvolvimento chinês:

A experiência chinesa constitui caso à parte, pois não é difícil demonstrar que a China jamais reproduzirá os padrões de consumo das nações capitalistas industrializadas, qualquer que seja a política que adote. Tais padrões são demasiado custosos em termos de utilização de recursos não renováveis para serem universalizados à escala da população chinesa. Enquanto não se desenvolvem tecnologias muito menos criadoras de entropia, a China terá que optar entre homogeneidade social a modestos níveis de consumo e um acentuado dualismo social com maiores ou menores disparidades regionais. Essa constatação nos põe diante da evidência de que a civilização surgida da Revolução Industrial europeia conduz inevitavelmente a humanidade a uma dicotomia de ricos e pobres, dicotomia que se manifesta entre países e dentro de cada país de forma pouco ou muito acentuada. Segundo a lógica dessa civilização, somente uma parcela minoritária da humanidade pode alcançar a homogeneidade social ao nível da abundância. A grande maioria dos povos terá que escolher entre a homogeneidade a níveis modestos de consumo e um dualismo social de grau maior ou menor (FURTADO, 1992, p. 13).

O conceito de consumo consciente abarca, portanto, também o conceito de justiça distributiva dos limitados recursos naturais, mas não só entre pessoas e nações, como discutido por Furtado (1992), mas também entre gerações. Dessa forma, trata-se da concretização de pilar central da ideia de sustentabilidade, tal qual defendida desde o Relatório Brundtland (1987), segundo o qual se deve buscar o “desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer as habilidades das gerações futuras em atender suas próprias necessidades”² (BRUNDTLAND, 1987, p. 41, tradução nossa).

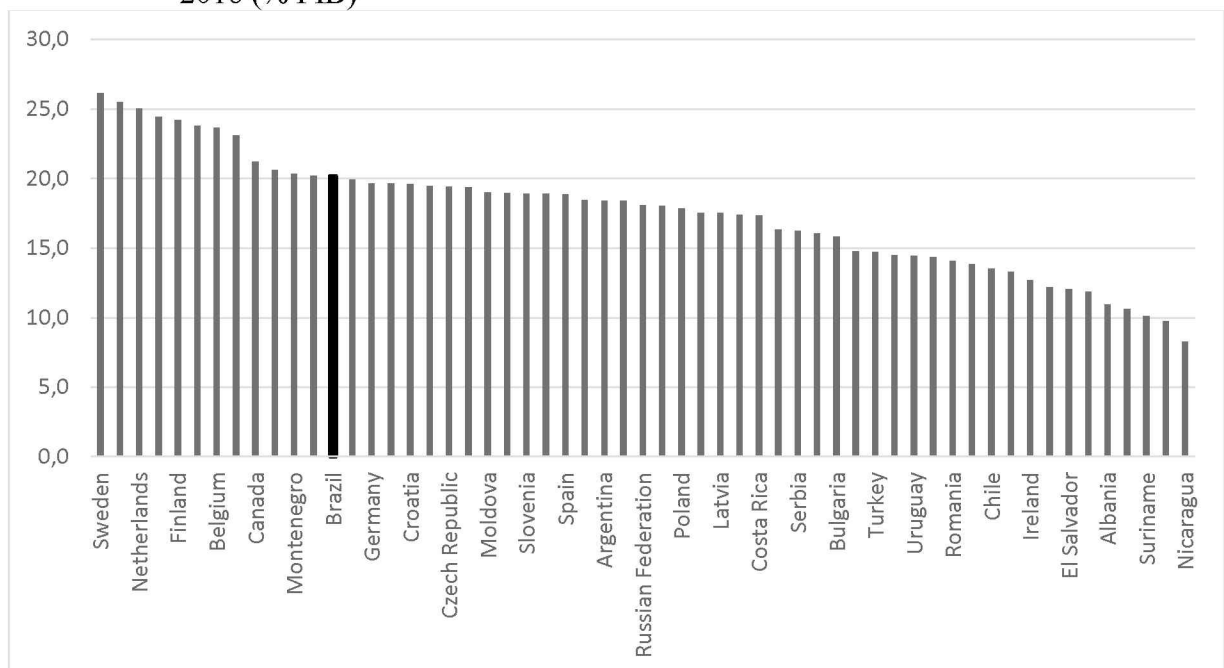
Para atender a esses objetivos, “dar consciência” ao consumo significa estabelecer diretrizes que sejam capazes de induzir a preferência por produtos e empresas que tragam um impacto positivo, ou que reduzam significativamente os impactos negativos sobre o meio ambiente (MMA, 2009). Além da questão ambiental, mais recentemente, esse conceito foi

² “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”

ampliado para englobar também os aspectos sociais da sustentabilidade. Dessa forma, seguindo a definição dada pela IGPN (2008), produto ou serviço será sustentável quando “gerar menos impacto ambiental comparativamente a um produto de desempenho similar, demonstrar responsabilidade social e ética em sua produção e for comercializado a preço competitivo” (IGPN, 2008).

Além disso, maior será o impacto da mudança de padrão de consumo quanto mais representativo o consumidor for no montante de gastos. Daí a importância da análise das despesas do governo, em especial em sociedades em que o Estado assume um papel proeminente, com seus gastos representando mais de um quinto do Produto Interno Bruto (PIB), como é o caso da Suíça, Dinamarca ou Brasil, para citar alguns exemplo.

Gráfico 1 – Gasto do governo em consumo final nos países da América, Europa e Ásia em 2016 (% PIB)



Fonte: THE WORLD BANK NATIONAL ACCOUNTS DATA, 2017.

Incluir a análise de critérios ambientais e sociais nas compras públicas, entendidos aqui como a aquisição de bens e contratações de serviços pelo setor público, busca fazer uso do grande potencial econômico do Estado para induzir o fornecimento e o consumo ecologicamente equilibrado e sustentável. Para Dauvergne (2010), o desafio de uma mudança dos padrões de consumo passa pela necessidade de os governos estabelecerem um sistema de incentivos que possibilite a compreensão da sustentabilidade socioambiental não como um custo, mas como uma oportunidade de vantagem competitiva. Isso pode ser alcançado pela combinação de regulamentações com incentivos econômicos, incluindo aqui a utilização do

poder de compra estatal. Poder esse entendido aqui na concepção de Stroppa (2009, *apud* TEIXEIRA, 2013):

prerrogativa que tem o consumidor de definir suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor de qualidade, produtividade e inovação tecnológica e, sendo o Estado um grande comprador, ele poderia usar deste “poder” para fomentar o desenvolvimento socioambiental (STROPPIA, 2009 *apud* TEIXEIRA, 2013, p 28).

Supera-se, assim, a interpretação do processo de compras como simples forma de suprir as necessidades governamentais para dotá-lo de papel no alcance das finalidades do Estado, proporcionando aumento de bem-estar e progresso. Trata-se, portanto, de desenvolver a função social da licitação, buscando a melhor proposta no mercado capaz de suprir as necessidades com custo aceitável, mas também conciliando controle, eficiência e fomento (FERREIRA, 2010). Segundo Biderman (2006), o atual momento da história humana é caracterizado por uma crise ambiental de proporções inéditas, que denunciam um “modelo de desenvolvimento ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto (p. 12)”. Contudo, as compras governamentais poderiam influenciar essa trajetória nefasta, influenciando positivamente a ampliação de um mercado socioambientalmente amigável.

2.1 Como as compras públicas podem induzir a sustentabilidade?

Uma vez que o objeto deste trabalho diz respeito à utilização do poder de compra do Estado como promotor da sustentabilidade e indutor de contratações sustentáveis por outros atores, torna-se imperativo estudar mecanismos potencialmente envolvidos nessa indução.

Para tanto, inicialmente é possível analisar como a priorização por bens e serviços sustentáveis se dá sob a ótica da economia clássica. Dentro desse arcabouço, esses bens e serviços podem ser categorizados em três grupos, o primeiro deles composto por aqueles cujo o critério ambiental embutido se confunde com estratégias de diminuição de custos e redução de preços. Cita-se como exemplo o fornecimento de produtos concentrados ao invés dos diluídos. A economia de solvente, embalagem e custo de transporte é suficiente para levar ao mercado produtos ambientalmente menos impactantes e ainda mais baratos que os concorrentes. Para esses bens e serviços, projetos de contratações sustentáveis possuem baixo impacto. Pelo critério legal de escolha pelo menor preço, esses produtos já eram selecionados mesmo sem a consideração de qualquer critério ambiental.

O segundo grupo é composto por aqueles produtos e serviços que possuem opção ecologicamente responsável pelo mesmo preço que seus concorrentes. Esse é o inegável caso “ganha-ganha”, no qual a licitação sustentável trará ganhos ao meio ambiente sem gerar nenhum custo para a máquina pública. O terceiro grupo, por fim, é caracterizado pelos produtos e serviços que agregam vantagens ambientais em troca de um custo mais elevado. Para esse grupo os estudos de custo-benefício tornam-se fundamentais e assumem, muitas vezes, grande complexidade. A análise necessária passa por custos de oportunidades como, por exemplo: “mais vale o incremento de ‘x’ reais para adquirir papéis ecológicos ao invés de papéis tradicionais ou investir esses ‘x’ reais em programas de reflorestamento?”.

Independentemente do grupo, o conceito de licitação sustentável se baseia em uma diferenciação de produto e, por consequência, diminuição da competitividade desse em relação aos demais, transformando-os em bens substitutos imperfeitos (KRUGMAN; WELLS, 2015). O aumento da procura por produtos sustentáveis ocasiona um deslocamento da demanda que, no curto prazo, gera aumento do preço desses bens, incentivando sua produção (VARIAN, 2006). Espera-se que, no longo prazo, o incentivo de produção conduza ao desenvolvimento de novas tecnologias e ganhos de escala que reduzirão o preço do produto também para os demais consumidores. Nesse mesmo sentido argumenta Erdmenger (2003), segundo o qual os preços dos produtos inovadores, entre os quais podemos incluir os sustentáveis, inicialmente podem ser mais altos por ausência de economia de escala e incertezas sobre o produto. Nessa fase, a atuação do Estado pode ser de fundamental importância para possibilitar a geração de demanda suficiente para superar essas questões.

O mesmo resultado seria esperado ao analisar os efeitos das contratações sustentáveis pelo viés da gestão estratégica dos fornecedores. Classificando o desenho licitatório construído pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, na tipologia criada por Porter (1986), o modelo tradicional de compras favorecia empresas com estratégia de liderança em custo total, levando ao menor preço absoluto. Contudo, a inclusão de critérios de sustentabilidade pode, e deve, favorecer empresas que adotem estratégias de diferenciação, ao menos até que o cumprimento dos novos critérios seja assimilado pela maioria das empresas.

Na mesma linha, mas utilizando a tipologia de Miller e Dess (1993), o perfil imediato a ser selecionado pelo Estado que utilize CPS seria, portanto, aquele que combinasse diferenciação, atendimento a critérios de sustentabilidade, baixo custo e escopo amplo. Esse conjunto de características que possibilitaria o maior retorno sobre o investimento, dada a diminuição de concorrência. Excluída a existência de barreiras de entrada, esse maior retorno deve estimular mudanças estratégicas de outras empresas para também se enquadrarem nesse

grupo e, assim, também atuarem de forma sustentável, criando um efeito multiplicador como externalidade do processo de CPS e resultando em posterior diminuição do preço, tal qual previsto em uma análise microeconômica.

Essa análise com base na estratégica empresarial encontra respaldo também em Porter (1986), que analisa o impacto sobre a lucratividade de determinado setor através de cinco vetores, as chamadas “Cinco Forças de Porter”. Cada uma dessas forças impõe pontos fortes e fracos à empresa e devem ser consideradas na construção da estratégia competitiva. Por essa abordagem, a empresa avalia: as ameaças de novos entrantes; o poder de negociação dos fornecedores; a rivalidade entre as empresas existentes; as ameaças de serviços substitutos; e o poder de negociação dos compradores.

Analisando esse último ponto, maior é o poder de negociação dos compradores quando mais concentrados forem os compradores e maior for o volume adquirido. Dessa forma, uma mudança de direcionamento da política de compras do governo – comprador grande, concentrado e de grande volume – impacta também o desenho estratégico dessas empresas. Ou seja, a implantação efetiva de exigências de sustentabilidade nas compras públicas altera o contexto de atuação das empresas. Porter e Lind (1995) analisam ainda o aparente *trade off* entre, de um lado, os maiores benefícios sociais advindos do cumprimento de padrões ambientais mais restritivos e, de outro, o conseqüente aumento de preços e perda de competitividade. Contudo, essa é uma análise estática da realidade, e outro mecanismo de indução à sustentabilidade deve ser analisado. A necessidade de cumprimento de maiores exigências ambientais pode induzir, e geralmente induz, mudanças tecnológicas capazes de atender às novas restrições e ainda reduzir custos e aumentar a competitividade.

Para os autores, esse deve ser o resultado esperado para a maioria dos casos de introdução de critérios para proteção ambiental, pois a poluição é, em regra geral, uma forma de ineficiência, um indício de que os recursos do processo não foram usados completamente. O estudo aprofundado das ineficiências na produção e dos custos ambientais e econômicos camuflados ao longo do ciclo de vida do produto pode apontar desperdícios de recursos e esforços que, se eliminados, contribuirão para o aumento da competitividade da empresa.

A abordagem de Porter e Lind (1995) leva a crer que o enfoque tradicionalmente dado pelos gestores no custo de diminuição da poluição deveria ser substituído pela oportunidade de identificação de desperdícios que diminuem o valor do produto para o consumidor. Para ele, as empresas, dadas as vantagens competitivas, naturalmente não adotam soluções tecnológicas ambientalmente responsáveis, pois as informações disponíveis são muito incompletas, tempo e atenção são limitados e as barreiras à inovação são frequentes. Dessa

forma, o papel do Estado de trazer à baila a discussão ainda pode alertar e educar as empresas sobre ineficiências, além de criar demanda para melhorias ambientalmente amigáveis.

2.2 Contratações públicas sustentáveis no mundo

Como foi discutido, o processo de inserção de variáveis socioambientais nos processos de contratação de bens e serviços pelo poder público responde a uma demanda global, e a necessidade de sua adoção tem sido progressivamente reafirmada nos fóruns internacionais. Dessa forma, se processos com objetivos semelhantes têm sido desenvolvidos e implementados em outros países, analisar essas experiências torna-se imperativo para criar uma linha de base que possibilite comparações com a política desenvolvida pelo Brasil.

Partindo das experiências próprias internacionais³, Santos (2011) enumera iniciativas como a do Reino Unido, devido ao alto grau de institucionalização; a do Japão, pela proporção do programa; a do México, pelos recentes avanços, em especial no estudo de ciclo de vida de produtos; a da Suécia, pela peculiaridade de criação de uma empresa para realização de estudos e definição das prioridades de ação em contratações sustentáveis; e a da Suíça, pelo desenvolvimento de padrões para produtos e serviços e o papel dado aos treinamentos dos agentes envolvidos.

Especificamente sobre a edição de leis para imposição de realização de compras públicas com a utilização de critérios socioambientais, Santos (2013) destaca o pioneirismo da Coreia do Sul como um dos primeiros países a aprovar uma lei federal sobre processo de contratações públicas, na tentativa de fomentar e incentivar a demanda por produtos gerados através de modos considerados sustentáveis. O país desenvolveu um sistema governamental de certificação ambiental, como a ISO 14000, e selos verdes para identificar produtos e serviços, a fim de mensurar a inserção de atividades ambientais.

Os Estados Unidos da América aprovaram, durante o governo de Bill Clinton, regras de sustentabilidade referentes ao meio ambiente e à cidadania em licitações. A Ordem Executiva n.º 12.873, de 20 de outubro de 2003, obrigava a atribuição de preferência a bens produzidos através de material reciclado, como, por exemplo, papel, óleo lubrificante e pneus. Um dos métodos de controle realizados para garantir as contratações sustentáveis era a certificação da ISO 14000. Essa norma foi revogada por George W. Bush, por meio da Ordem Executiva n.º 13.423/2007, de 24 de janeiro de 2007, e hoje, apesar das mudanças

³ Mais detalhes sobre o programa de cada um desses países podem ser encontrados no Anexo 1.

implementadas pelo governo Trump, vigora a Ordem Executiva n.º 13.693, de 19 de março de 2015, editada por Barack Obama, definidora de padrões de consumo visando ao atingimento de metas bienais, legalmente definidas, em especial para redução de emissões de gases de efeito estufa, eficiência energética e reciclagem.

No âmbito supranacional, mais especificamente na União Europeia, cabe destacar a Diretiva 2014/24/EU, relativa aos contratos públicos e oficializada pelo Parlamento Europeu, em 26 de fevereiro de 2014, em substituição à Diretiva 2004/18/CE. A norma foi instituída como instrumento da Estratégia Europa 2020⁴, para promover a obtenção de contratos que colaborem com a promoção do desenvolvimento sustentável, inteligente e inclusivo, assegurada a melhor relação qualidade/preço.

A norma europeia opta por não definir requisitos ambientais ou sociais obrigatórios para os contratos, entendendo que a definição de metodologias comuns para o cálculo dos custos ao longo do ciclo de vida tem progredido e esse é um caminho mais adequado. Isso permitiria a legislação setorial específica definir seus objetivos na adoção dos contratos públicos para apoiar o desenvolvimento sustentável (UNIÃO EUROPEIA, 2014). Destaca-se ainda a ênfase na análise dos custos do ciclo de vida, como uma das alterações mais significativas da diretiva em relação à sustentabilidade nos contratos. A norma traz, explicitamente, a necessidade de consideração conjunta dos custos de produção, de utilização, de descarte e dos infligidos à sociedade de forma difusa (as externalidades). Nas palavras da norma, analisar custos do ciclo de vida implica considerar:

[...] tanto os custos internos, por exemplo os que dizem respeito à investigação a efetuar, ao desenvolvimento, à produção, ao transporte, à utilização, à manutenção e à eliminação no fim de vida, como os custos imputáveis a externalidades ambientais, como a poluição causada pela extração de matérias-primas utilizadas no produto ou causada pelo próprio produto ou pelo seu fabrico, desde que possam ser quantificados monetariamente e controlados (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 83).

A nova norma possibilita também a exigência em edital quanto a métodos de produção específicos (como, por exemplo, orgânico, com fontes renováveis etc.) bem como faculta excluir do processo os licitantes que não puderem comprovar adoção de normas provenientes de convenções internacionais de trabalho ou de meio ambiente (ICLEI, 2016).

⁴ A Europa 2020 é a estratégia de crescimento definida no âmbito da União Europeia a fim de construir uma economia inteligente, sustentável e inclusiva. Concretamente, a União Europeia definiu cinco objetivos para atingimento até 2020 em matéria de: emprego, inovação, educação, inclusão social e clima/energia . (disponível em: <http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm>; acesso em: 10 jan. 2018).

Ademais, especial atenção é dada para a transparência do processo, exigindo que os métodos utilizados para avaliar esses custos sejam estabelecidos previamente de forma objetiva e não discriminatória. O espírito da norma busca conciliar os requisitos socioambientais com a ampla competitividade e com a não discriminação.

Além da fundamental importância das experiências nacionais e supranacionais na conformação da agenda de progressiva implementação de critérios de sustentabilidade, cabe ainda estudar algumas experiências relevantes para contextualização internacional das contratações sustentáveis. Em primeiro lugar, destaca-se um organismo que se apresentou como um dos principais atores na configuração histórica das políticas de contratações sustentáveis ao nível subnacional. Trata-se do Local Governments for Sustainability (ICLEI)⁵, uma associação de governos locais fundada durante o Congresso Mundial de Governos Locais para um Futuro Sustentável em 1990. Atualmente, a associação, apoiada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), congrega uma rede de mais de 1.500 membros, sendo capaz de impactar 25% da população global. Sobre contratações sustentáveis, a organização ajudou a desenvolver o *European green purchasing criteria*, é membro da Comissão Europeia de Compras Públicas Sustentáveis e oferece a seus membros: centro de recursos auxiliares, fórum de discussão e dúvidas, treinamentos e consultorias (ICLEI, 2017a).

Dentre os resultados da associação na área de contratações sustentáveis, destacam-se o Projeto Relief⁶ e a Campanha Procura+. Ressalta-se, entretanto, que ambos foram inicialmente criados com enfoque restrito à vertente ambiental, a despeito de as concepções modernas de sustentabilidade englobarem aspectos sociais, a exemplo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁷ (ODS).

Ainda no âmbito europeu, outra experiência que ajudou na conformação do atual panorama das contratações públicas sustentáveis foi o projeto Local Environmental Management Systems and Procurement (Leap), focado na sistematização da gestão da sustentabilidade. Além desses, destaca-se a Rede Internacional de Compras Verdes (IGPN), congregando experiências em países asiáticos. Cada uma dessas experiências é brevemente discutida a seguir.

⁵ Sigla derivada do nome original da instituição: International Council for Local Environmental Initiatives.

⁶ Research Project Environmental Relief Potential of Urban Action on Avoidance and Detoxification of Waste Streams Through Green Procurement

⁷ Seguindo mandato emanado da Conferência da ONU Rio+20, os ODS deverão orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional até 2030.

2.2.1 Projeto Relief

O projeto de pesquisa Relief foi desenvolvido entre 2001 e 2003 por um consórcio de organizações de cinco países, coordenado pelo ICLEI. Partiu-se do diagnóstico de que, mesmo de forma não sistematizada, práticas de compras públicas com consideração de aspectos ambientais já eram realizadas desde a década de 1980 e, ainda assim, o potencial de indução de sustentabilidade na economia ainda era marginal. Dessa forma, o objetivo do projeto foi estudar quantitativamente o potencial de exploração das CPS na União Europeia e, assim, possibilitar a elaboração de uma estratégia de implementação que compreendesse recomendações e instrumentos para políticas públicas nos planos nacionais e locais (ICLEI, 2017b).

Assim, apesar das iniciativas de alguns países como já exposto, não havia sido estabelecida uma estratégia para contratações sustentáveis. Esse fato, somado à escassez de informações confiáveis sobre as características ambientais dos bens e serviços e sobre quais os critérios adequados a se utilizar, configurou um obstáculo capaz de impedir as instituições de priorizarem suas ações e sistematizarem seus processos. Assim, frequentemente, mesmo com o reconhecimento público da importância do tema em discurso e declaração de intenções, apenas medidas simbólicas eram adotadas (ICLEI, 2001).

Além disso, segundo o projeto, as mudanças necessárias exigiriam forte suporte político o qual geralmente está ausente, pelo desconhecimento do real impacto potencial das compras verdes. Por fim, foram também identificadas características do arcabouço legal então vigente como desfavoráveis às mudanças pretendidas (ICLEI, 2001). Os resultados do Relief possibilitaram a formação de um diagnóstico mais preciso sobre as CPS, capaz de indicar os grupos de produtos mais relevantes e os critérios de monitoramento e análise dos impactos ambientais derivados das contratações públicas. Assim, foi possível evidenciar a potencialidade das CPS como política ambiental através da avaliação de ciclo de vida. O projeto concluiu, por exemplo, que de uma a três características determinam 70 a 90% dos impactos ambientais ao longo do ciclo de vida do bem, o que significa que a identificação de um pequeno número de critérios poderia gerar impactos muito significativos (BIDERMAN *et al.*, 2008).

A partir dos resultados encontrados pelo Relief, as políticas de contratações sustentáveis não só puderam contar com suporte técnico para possibilitar a implementação de maneira melhor informada, bem como com subsídios técnicos para pressões políticas em favor das condições de implementação. As pesquisas conduzidas comprovaram, como se

esperava, que as leis *per si* não são suficientes para garantir mudanças efetivas (ICLEI, 2001). Dessa forma, visando a efetivar a implementação das contratações sustentáveis pelas organizações públicas, o ICLEI oficializou a campanha, denominada Procura+ (ou Procura Plus) tratada em seguida.

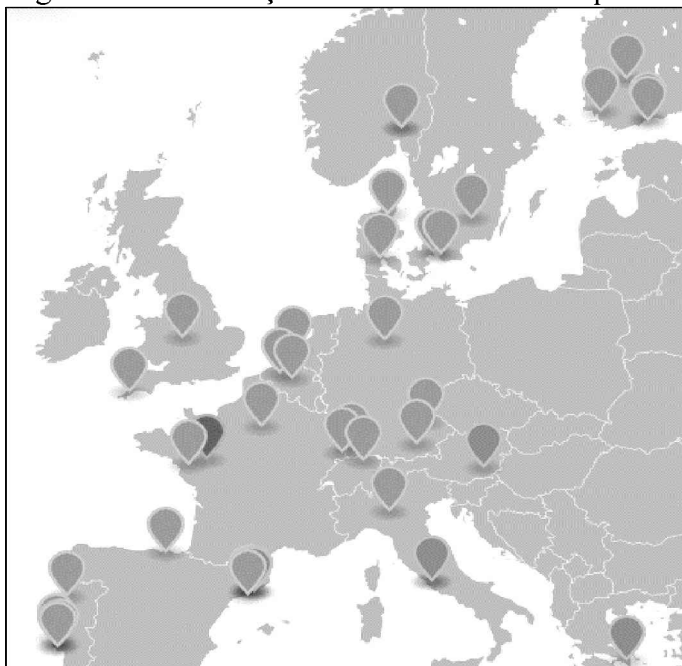
2.2.2 Campanha Procura+

A Campanha Procura+ iniciou-se em 2004, em continuidade ao Projeto Relief, com a intenção de dar concretude às potencialidades identificadas para uso das contratações públicas sustentáveis no âmbito da União Europeia. Com esse objetivo, a campanha estabeleceu-se com duas vertentes: por um lado, de engajamento das autoridades públicas europeias para assumir compromissos de implementação, por outro, de provisão das ferramentas e da assistência técnica necessária. A principal dessas ferramentas se materializou no documento “The Procura+ Manual”, concebido para prover orientações claras e de fácil entendimento sobre como implementar um efetivo programa de compras públicas. O documento aborda aspectos práticos, guias de como a sustentabilidade deve integrar o processo de compras e, inclusive, critérios para compras das seis categorias identificadas no Projeto Relief como prioritárias, a saber: construção, TI, produtos de limpeza, comida, ônibus e eletricidade (ICLEI, 2007).

Outros ganhos advindos da campanha foram a oportunidade para promoção internacional das conquistas de cada adepto, em especial para ganho de legitimidade e capital político para o projeto, e a possibilidade de troca de informações e experiências no enfrentamento dos desafios postos à implementação pretendida, o que levou a decisões mais bem informadas dos gestores, potencializando os resultados obtidos (ICLEI, 2007).

Ainda em funcionamento, a campanha abrange atualmente 39 participantes de 18 países (Figura 1), o que corresponde a uma população de 15,5 milhões de pessoas (PROCURAPLUS, 2017).

Figura 1 – Distribuição dos membros da Campanha Procura+



Fonte: PROCURAPLUS, 2017.

As orientações da campanha foram formatadas para atender ao arcabouço legal de contratações públicas da União Europeia, inicialmente definido pela Diretiva 2004/18/CE. Essa norma já abordava a sustentabilidade em dois momentos: um inicial, ao definir como um de seus objetivos a definição da forma como as entidades poderiam contribuir para a proteção do ambiente e para a promoção do desenvolvimento sustentável, obtendo melhor relação qualidade/preço; posteriormente outro, ao clarificar que nenhuma disposição da norma impediria a aplicação das medidas necessárias à proteção da vida humana, animal ou vegetal, especialmente do ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

A nova versão do “The Procura+ Manual”, lançada em outubro de 2016, em Roma, atualiza a original, englobando um maior escopo de aplicação das CPS, em especial quanto aos aspectos sociais, incorpora os novos conhecimentos adquiridos e as técnicas desenvolvidas e absorve as determinações da Diretiva 2014/24/EU, brevemente já apresentada nesse trabalho (ICLEI, 2016).

Seja sob a nova diretiva, seja sob a anterior, cabe ressaltar que, ressalvadas peculiaridades das legislações brasileiras e europeias, as orientações da campanha são aplicáveis a nossa realidade, na medida em que os princípios básicos dos dois sistemas jurídicos se assemelham, quais sejam: a defesa da competitividade; a busca pelo melhor preço, atendidos os critérios de qualidade; e a utilização das contratações públicas para promoção do desenvolvimento sustentável.

A implementação, conforme prevista pelo manual, baseia-se na lógica de melhoria contínua sistematizada através do ciclo “PDCA”⁸. Dessa forma, realiza a divisão do processo em “Etapas” sucessivas (ICLEI, 2007).

2.2.2.1 Etapas de implementação

Do ponto de vista pragmático, o manual estabelece uma sequência de ações a serem adotadas. A versão original, de 2007, dispunha de forma preliminar a importância de definição clara dos responsáveis pela condução do processo, e a importância do suporte político-institucional para o sucesso, ressaltando, inclusive, como a formalização da política institucional de forma escrita possibilitaria uma abordagem coordenada (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

Contudo, na versão mais recente, de 2016, o que foi anteriormente como uma fase preliminar ganhou maior ênfase e constituiu duas fases-chave. A primeira delas, a “construção do caso”⁹, envolvendo a divulgação para a organização dos benefícios esperados, a identificação de complementariedade com políticas existentes e a avaliação de oportunidades. A outra, a “reunião de apoio”¹⁰, relacionando a mobilização de apoio político para as mudanças e desenvolvimento de estratégias para abordagem da questão com os funcionários, buscando envolvê-los nessa fase (ICLEI, 2016).

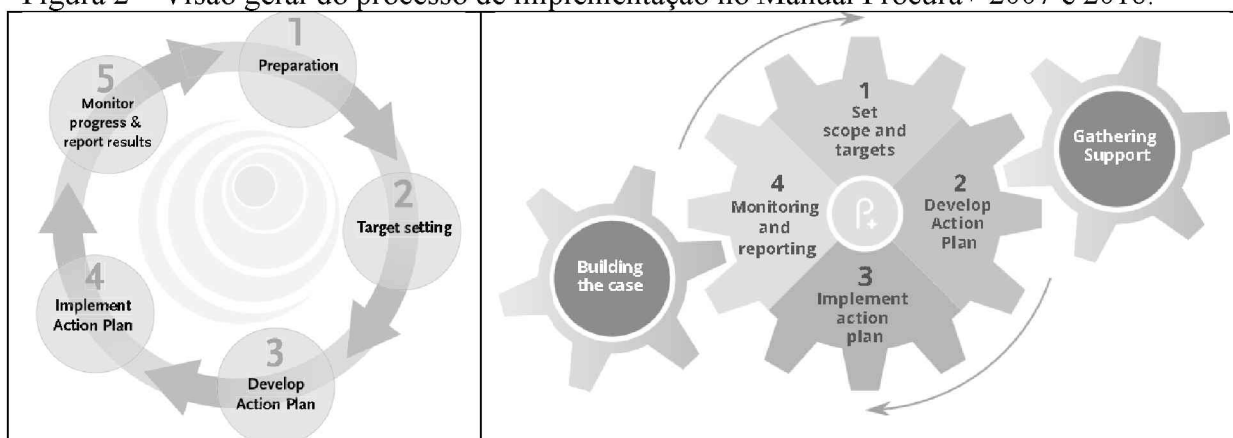
Percebe-se claramente maior atribuição de importância para o envolvimento da organização como um todo e da atribuição de significado da política pelos funcionários. A própria simbologia do manual foi alterada, para incluir essas fases como engrenagens que movimentariam o processo.

⁸ Ciclo PDCA (sigla para: *plan, do, check, act*) representa uma ferramenta desenvolvida por Walter A. Shewart, e difundida por William Edward Deming para incremento de qualidade de processos de empresas japonesas em meados do século XX. Representa o ciclo contínuo de planejamento, através de diagnósticos, objetivos e estratégias; execução, monitoramento e avaliação e, por fim, ação corretiva dos desvios para melhoria do processo (PACHECO *et al.*, 2010).

⁹ Tradução livre para *bulding the case*.

¹⁰ Tradução livre para *gathering support*.

Figura 2 – Visão geral do processo de implementação no Manual Procura+ 2007 e 2016.



Fonte: ICLEI, 2007; 2016.

Na versão de 2007, a primeira etapa seria a realização de um diagnóstico das práticas de contratação realizadas pelo órgão, consolidado no Inventário Base, e a definição do escopo das atividades quanto à priorização e abrangência em relação às unidades do órgão e em relação aos produtos e serviços contratados (ICLEI, 2007).

Segundo Biderman *et al.* (2008), o Inventário Base seria o principal produto dessa etapa e deveria ser capaz de identificar o que é adquirido e contratado para organização e quais aspectos de cada categoria podem apresentar efeitos ambientais, econômicos e sociais¹¹ positivos. Teria como objetivo trazer informações suficientes para possibilitar a tomada de decisão de forma realística, revelar oportunidades para melhorar as práticas de gestão e estabelecer parâmetros para medição do progresso.

A segunda etapa constituir-se-ia da definição de metas, elaboradas com base no levantamento e priorização realizada na etapa anterior. Na atual versão, essas duas etapas se agruparam no que ficou definido como “definição de escopo e metas”. Independentemente da versão, o manual recomenda que cada uma dessas metas deve possuir prazo definido e ser específica, mensurável, tecnicamente realizável e desafiadora (ICLEI, 2007; 2016).

A definição de escopo do programa deve se concentrar nas prioridades ambientais, sociais e econômicas, de acordo com o impacto causado pela organização. Deve ainda levar em consideração o peso do bem ou serviço no orçamento, a maturidade das políticas e experiências da organização, a disponibilidade oferecida pelo mercado e o arcabouço político e legal existente (ICLEI, 2016).

Definidos escopo e metas do programa, as três demais etapas previstas pelo manual seguem a mesma lógica em ambas as versões. A próxima, “desenvolvendo o plano de ação”,

¹¹ O aspecto social não foi citado pelos autores na versão de 2007, mas já foi contemplado na versão de 2016.

consiste na formalização do planejamento, congregando o escopo, as metas e o compromisso político da organização com essas metas. Biderman *et al.* (2008) destaca a importância relacionada com o endosso do dirigente máximo da organização quanto às metas definidas e ainda a formalização destas através de uma Declaração de Política que contemple ainda seus princípios orientadores. Esse documento tem papel fundamental no engajamento dos servidores por alterar a percepção quanto à importância atribuída à política e, conseqüentemente, ao comprometimento dos envolvidos. No planejamento devem constar ainda as responsabilidades definidas, os recursos destinados, os procedimentos de implementação e monitoramento e os prazos estimados.

Na seqüência, a etapa de implementação do plano é específica de cada organização e do plano traçado. Não há no manual, portanto, detalhamento de ação para essa etapa, apenas a recomendação de um sistema de comunicação regular com os envolvidos, incluindo reuniões para avaliação de progresso e ajuste de percurso (ICLEI, 2016).

Biderman *et al.* (2008) e Alencastro, Silva e Lopes (2014) salientam o papel do treinamento e da comunicação para o sucesso na implementação da CPS, não só daqueles envolvidos nos processos de contratação, mas de todo o corpo de funcionários. Uma abordagem de ciclo de vida completo, como é proposto pela lógica das CPS, só pode ser efetiva se considerar formas de reduzir o uso dos produtos, utilizá-los corretamente, descartá-los e destiná-los de forma adequada. Ou seja, envolve todos os funcionários da organização e exige uma profunda mudança cultural.

Por fim, na etapa de monitoramento e divulgação dos resultados, avalia-se e sistematiza-se a execução efetiva em comparação com o que havia sido planejado inicialmente. Essa fase abre espaço para a melhoria contínua do processo e deve avaliar, entre outros itens, se houve falhas de planejamento, se as metas foram pouco ambiciosas e se houve engajamento dos funcionários. O relatório produzido deve ser tratado como peça para divulgação interna e externa, funcionando também como instrumento de conscientização e engajamento (ICLEI, 2016).

2.2.3 Projeto Leap

Outra experiência referência sobre o tema no ambiente internacional é o projeto Local Environmental Management Systems and Procurement (Leap), desenvolvido de 2003 a 2006 no âmbito de 12 municípios de diversos países da Europa. Seus objetivos envolveram a avaliação sobre como potencializar as CPS através da integração por sistemas de gestão

ambiental (ISO 14.000, EMAS¹² etc.) e do desenvolvimento de abordagens que destacassem os ganhos ambientais e econômicos das compras conjuntas (LEAP, 2006a).

O diagnóstico no qual o projeto se assentou partiu da constatação de que os processos de contratação e, portanto, de implementação de programas de CPS dão-se de forma descentralizada, envolvendo grande número de pessoas em diferentes departamentos (LEAP, 2006a). Assim sendo, o sucesso de implementação desses programas passa a depender ainda mais da efetividade dos sistemas de comunicação, bem como da clareza de definição de prioridades.

Dessa forma, o Leap visou a instrumentalizar os diversos sistemas de gestão (ISO14000, EMAS, EcoBudget etc.) de forma a auxiliar as autoridades públicas na integração organizacional e na conjugação das abordagens de CPS com a promoção de aquisições compartilhadas, visando à potencialização dos ganhos em escala envolvidos (LEAP, 2006a). Portanto, a conjugação das compras favorece ainda mais a indução do mercado pelo poder de compra do Estado e assim cria sinergia com os objetivos das contratações sustentáveis. Essa conciliação de objetivos transformou-se, portanto, em “um meio efetivo para que os ‘produtos verdes’ pudessem ser inseridos no mercado, bem como para reduzir seus preços” (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014, p. 177).

O principal resultado do projeto foi a edição de oito ferramentas de apoio estratégico e de implementação. Alencastro, Silva e Lopes (2014) as sumariza no quadro seguinte:

Quadro 1 – Ferramentas desenvolvidas pelo Projeto Leap

(Continua)

Ferramenta	Descrição dos objetivos
Ferramenta A (Desenvolvimento e implementação de uma política de contratações sustentáveis)	<ul style="list-style-type: none"> • Fornece um formulário simples, estabelecendo os elementos-chave necessários em qualquer política de aquisições e compras e explica como se deve definir e manter uma política de contratações sustentáveis;
Ferramenta B (Gestão do processo de aquisição de bens e serviços)	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica as principais fases do processo de aquisição de bens e serviços quando se pretende melhorar o desempenho ambiental. A ferramenta define um conjunto procedimentos de um Sistema de Gestão Ambiental (SGA) para as fases-chave do processo de aquisição, promovendo a diminuição dos impactos ambientais resultantes desta atividade;
Ferramenta C (Identificação de medidas para ultrapassar barreiras organizacionais na implementação das contratações sustentáveis)	<ul style="list-style-type: none"> • Fornece um formulário de autodiagnóstico e define medidas para os órgãos efetuarem as suas compras de uma forma mais sustentável;

¹² Eco Management and Audit Scheme é um sistema de gestão ambiental criado pela Comissão Europeia. Aplica-se a todos os tipos de organizações e permite avaliar, melhorar e dar conta do seu desempenho ambiental (disponível em: <<http://www.institutoatkwvh.org.br/compendio/?q=node/111>>; acesso em: 11 jan. 2018).

Quadro 1 – Ferramentas desenvolvidas pelo Projeto Leap

(Conclusão)

Ferramenta	Descrição dos objetivos
Ferramenta D (Compras conjuntas – Articulação de ações de compras no setor público)	<ul style="list-style-type: none"> Esta ferramenta apresenta exemplos de atividades de “compras conjuntas” na Europa e fornece orientações sobre como iniciar um processo de “compras conjuntas”;
Ferramenta E (Especificações – Padrão)	<ul style="list-style-type: none"> Fornecer orientação para o desenvolvimento de especificações para diversos produtos-chave, notadamente: energia renovável, informática, construção, transporte, alimentação, produtos de limpeza e papel;
Ferramenta F (Incorporação de critérios ambientais na aquisição de bens e serviços no setor público)	<ul style="list-style-type: none"> Esta ferramenta fornece orientações sobre como inserir critérios de sustentabilidade nas várias fases do processo de aquisição e sobre avaliar/julgar as propostas apresentadas;
Ferramenta G (Informação sobre especificações, produtos e agrupamentos de entidades adjudicantes)	<ul style="list-style-type: none"> A ferramenta G é uma base de dados de cerca de 120 sites da internet que fornecem informação detalhada visando a auxiliar na identificação de produtos sustentáveis e especificações para aquisições-chave do setor público;
Ferramenta H (Promoção do mercado de “produtos verdes”)	<ul style="list-style-type: none"> Fornecer orientações sobre como trabalhar com os fornecedores para a melhoria do desempenho ambiental de produtos e desenvolver o mercado através da cadeia de abastecimento.

Fonte: Adaptado de LEAP, 2006 *apud* ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014.

Destacam-se dentre essas ferramentas as letras “B” e “H”, que serão mais detalhadas. A primeira por possibilitar um paralelo com as fases licitatórias brasileiras e a identificação daquelas prioritárias, a segunda por elencar passos de implementação que podem ser considerados como melhores práticas, mesmo que nem todas sejam de possível replicação dada incompatibilidade com nosso arcabouço legal. Iniciando pela Ferramenta B, ela se propõe, especialmente, a identificar as etapas críticas do processo e priorizar as intervenções pelo grau de impacto ambiental durante a inserção das variáveis ambientais.

A ferramenta divide a atividade de compras nos seguintes estágios: pré-contratação, planejamento, contratação, avaliação de fornecedores, decisão, monitoramento, desenvolvimento da cadeia de suprimentos (LEAP, 2006b). Traçando um paralelo com o processo licitatório brasileiro, este se comporia das etapas: pré-editalícias, compreendendo a “fase interna”, a contratação, que seria a licitação propriamente dita, e a avaliação de fornecedores, equivalente às fases de habilitação e qualificação técnica.

Segundo as conclusões do Projeto Leap, as atividades mais críticas se concentram na fase de planejamento¹³ – em especial na definição das necessidades, na pesquisa de mercado, na definição das especificações e no levantamento de documentação pelo licitante –, na fase de monitoramento, incluindo o acompanhamento da performance do fornecedor, e, por fim,

¹³ O Anexo 2 apresenta todas as atividades levantadas pelo projeto divididas por estágio do processo. Apresenta também a classificação de potencial impacto ambiental de cada uma delas.

na fase de desenvolvimento da cadeia de suprimentos, que se propõe a atuar junto aos fornecedores para influenciar maior sustentabilidade na produção e fornecimento de bens e serviços (LEAP, 2006b).

Para consecução das atividades atinentes a essa última fase, destaca-se a Ferramenta H. Seu objetivo é favorecer o encorajamento dos fornecedores a aumentarem a sustentabilidade de seus produtos ao longo do tempo. O quadro a seguir apresenta resumo dos passos citados pela ferramenta para consecução desse objetivo¹⁴.

Quadro 2 – Resumo dos passos da Ferramenta H proposta pelo Projeto Leap

1	Estabelecer procedimentos de aquisição simplificados e efetivos.
2	Dar formação específica aos colaboradores, tornando-os especialistas em CPS.
3	Compreender, na íntegra, a dinâmica do mercado previamente à tentativa de influenciá-lo.
4	Acompanhar os desenvolvimentos do mercado de produtos, serviços e tecnologias que impliquem menores impactos ambientais.
5	Compreender como os fornecedores encaram a organização.
6	Exigir mais especificações técnicas baseadas nos resultados que se pretendem atingir, permitindo a oferta de propostas variadas por parte dos fornecedores.
7	Quando apropriado, dividir os contratos de grande dimensão em menores para atrair propostas de fornecedores locais.
8	Usar as condições do contrato para fazer as exigências ambientais aos fornecedores e para desenvolver programas de melhoria ambiental em conjunto.
9	Monitorar regularmente o desempenho e progresso ambiental do fornecedor por intermédio de programas de melhoria.
10	Promover incentivos aos fornecedores (financeiros ou não financeiros) para melhorar o desempenho ambiental das suas operações ou produtos.
11	Reconhecer e enaltecer os bons resultados obtidos pelos fornecedores, interna ou externamente e junto dos próprios fornecedores.
12	Estabelecer parcerias de longo prazo com fornecedores-chave e desenvolver programas de fornecimento que cubram diversos assuntos, não apenas na matéria do ambiente.
13	Colaborar com outras entidades, tanto no setor público como no setor privado, fornecendo informações ou estabelecendo um agrupamento de entidades adjudicantes. Ao aumentar a procura, o agrupamento terá uma maior influência no mercado.

Fonte: LEAP, 2006d.

O Leap apresentou-se, portanto, como uma sistematização de preceitos já existentes através do desenvolvimento de ferramentas para aplicação prática das contratações sustentáveis de forma mais simples. Essas ferramentas podem ser utilizadas como um parâmetro de *benchmarking*¹⁵ para o caso brasileiro, potencializando seus resultados.

¹⁴ O Anexo 3 apresenta o quadro com todos os passos propostos na Ferramenta H.

¹⁵ “Benchmarking é o método sistemático de procurar os melhores processos, as ideias inovadoras e os procedimentos de operação mais eficazes que conduzam a um desempenho” (BOGAN, 1997).

2.2.4 A IGPN

Outra experiência que merece destaque, desenvolvida sobretudo em países asiático, é a Rede Internacional de Compras Verdes¹⁶ (IGPN), que se constitui da associação sem fins lucrativos de organizações internacionais com o objetivo de promover a difusão de produtos e serviços ambientalmente amigáveis, compartilhar *know-how* em “compras verdes” e acompanhar as iniciativas desenvolvidas internacionalmente sobre o tema (IGPN, 2017).

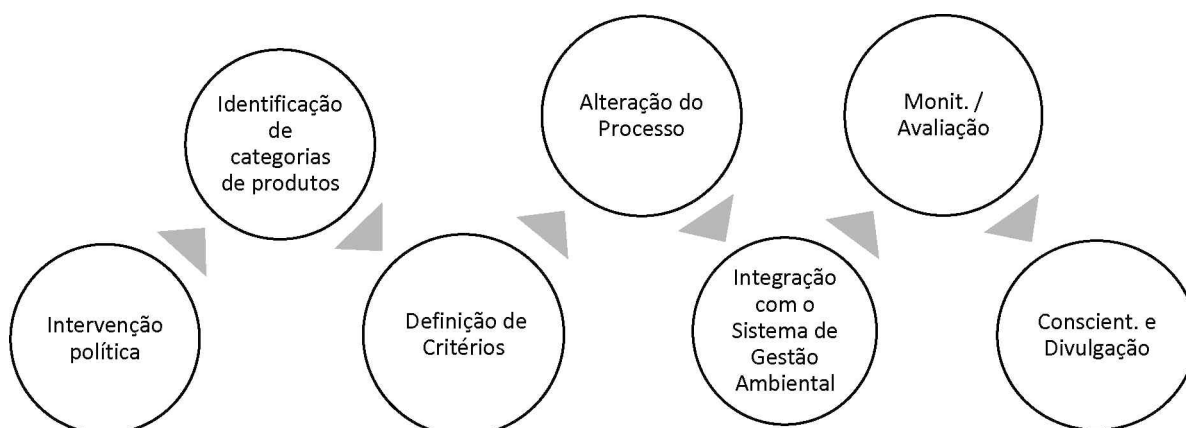
A criação da rede data de 2005, sendo resultado direto da Conferência Internacional sobre Contratações Sustentáveis, realizada no ano anterior, e da consequente Declaração de Sendai. Uma das principais ferramentas desenvolvidas pela rede, denominada *starter kit*, trata de um programa interativo que pode ser utilizado gratuitamente por entidades públicas e privadas dispostas a iniciar o processo de contratações de forma ambientalmente amigável (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014)

O programa divide-se em quatro módulos: conscientização, treinamento, implementação e referências. O primeiro deles expõe os impactos ambientais infringidos sobre o planeta em cada etapa do ciclo de vida de um produto e argumenta pela responsabilidade do consumidor de avaliar seu consumo de modo a conciliar valores sociais, ambientais e econômicos (em outras palavras, de forma sustentável). Ainda nesse módulo, para exemplificar maneiras de mudança de atitude, são definidos os conceitos de ecomateriais, ecocomponentes, ecoprodutos e ecosserviços, além de apresentados os selos de certificação. O segundo módulo trata do treinamento e disponibiliza apresentações formatadas para gestores e servidores utilizando-se, prioritariamente, de exemplos e estudo de casos (IGPN, 2008).

O módulo de implementação divide-se em dois grandes grupos, um voltado para organizações privadas e outro para organizações públicas, este mais relevante para os fins deste trabalho. Seguindo a IGPN (2008), a implementação de um programa de CPS deve seguir sete etapas, tal qual ilustra a Figura 3.

¹⁶ Tradução livre para International Green Purchasing Network.

Figura 3 – Etapas para implementação de programa de contratações sustentáveis



Fonte: Adaptada de IGPN, 2008.

A partir das etapas definidas pela IGPN (2008), é possível traçar paralelo com as metodologias desenvolvidas pela Campanha Procura+ e pelo Projeto Leap. A “intervenção política” se assemelha ao que a campanha denominou de “construção do caso” e “concentração de apoio”. Trata da conscientização dos níveis organizacionais mais altos para promoção das mudanças necessárias. A “identificação de categorias de produtos” equivale ao levantamento do Inventário Base contido na “definição de escopo e metas” proposta pelo Procura+. A “definição de critérios”, por sua vez, encontra paralelo mais claro com as Ferramentas E e F propostas pelo Projeto Leap, desenhadas especificamente para produtos considerados “chave”. A “alteração do processo” equivale-se à implementação das mudanças, propriamente dita, descrita na etapa 3 do Procura+, “implementação do plano de ação”. Quanto à “integração com o sistema de gestão ambiental”, seu objetivo é assegurar a manutenção do programa de CPS no longo prazo e seus princípios encontram-se diluídos na Campanha Procura+ e no Projeto Leap. As etapas de “monitoramento” e “divulgação” encontram-se consolidadas no Procura+, mas as questões ligadas à conscientização da problemática relacionada à sustentabilidade encontram melhor paralelo com a Ferramenta H do Projeto Leap.

2.3 Marco institucional internacional e estágio das CPS

O fórum internacional mais importante para discussão e institucionalização das questões ambientais é a ONU. Nele a importância atribuída à politização do consumo, relacionando-o com as pressões deletérias sobre o meio ambiente, foi mais fortemente construída a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o

Desenvolvimento, conhecida como Rio-92. Um dos principais resultados dessa conferência, a Agenda 21, foi desenvolvido como um dos primeiros instrumentos de planejamento em prol da sustentabilidade, e já explicitava a necessidade de mudanças dos padrões de consumo e de produção, dando destacado papel ao Estado. Dada sua significativa influência na sociedade, tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público, caberia ao Estado examinar suas políticas de aquisição de modo a aperfeiçoar seu caráter ecológico (BRASIL, 1997a).

Apesar da Agenda 21 apresentar-se como instrumento indutor de uma política socioambiental sustentável no âmbito da administração pública, ela não apresenta caráter vinculante no cumprimento de suas determinações e, de forma prática, pouco influenciou mudanças efetivas de comportamento. Por conta disso, a conferência subsequente, realizada em Johannesburgo, em 2002, revisitou a temática visando a avaliar as soluções já propostas na Agenda 21. Três prioridades foram elencadas na reunião: erradicação da pobreza, proteção dos recursos naturais e, mais uma vez, mudança nos padrões insustentáveis de produção e consumo. Sobre esta, o Plano Estratégico destacou a importância de as autoridades públicas considerarem a questão ambiental na tomada de decisões e promoverem políticas de licitação pública que fomentem a difusão de bens e serviços sustentáveis. No mesmo ano, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico¹⁷ (OCDE) formalizou a Recomendação do Conselho, em 31 de janeiro de 2002, para que seus países membros considerem os aspectos ambientais na licitação pública de produtos e serviços (incluindo materiais de consumo, bens de capital, infraestrutura, construção e serviços públicos).

Dez anos mais tarde, novamente reunida no Rio de Janeiro, a ONU buscou institucionalizar o acompanhamento das iniciativas em prol da sustentabilidade, realizando um balanço que ficou conhecido como “*from Rio to Rio*”, em alusão à reunião na qual a temática se oficializou e o momento em que ela assumiria um programa formal (UNEP, 2016). Dentro do tema Economia Verde, a conferência foi marcada pelo anúncio de acordo para fomentar a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Sob a liderança da Suíça, as nações signatárias buscariam integrar experiências exitosas que tenham sido adotadas internacionalmente. As tratativas iniciadas nessa conferência culminaram, em setembro de 2015, na adoção dos chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a fim de orientar a ação governamental e as ações de cooperação internacional até

¹⁷ Mesmo não sendo membro da OCDE, o Brasil é considerado como parceiro-chave e participa de Comitês da Organização.

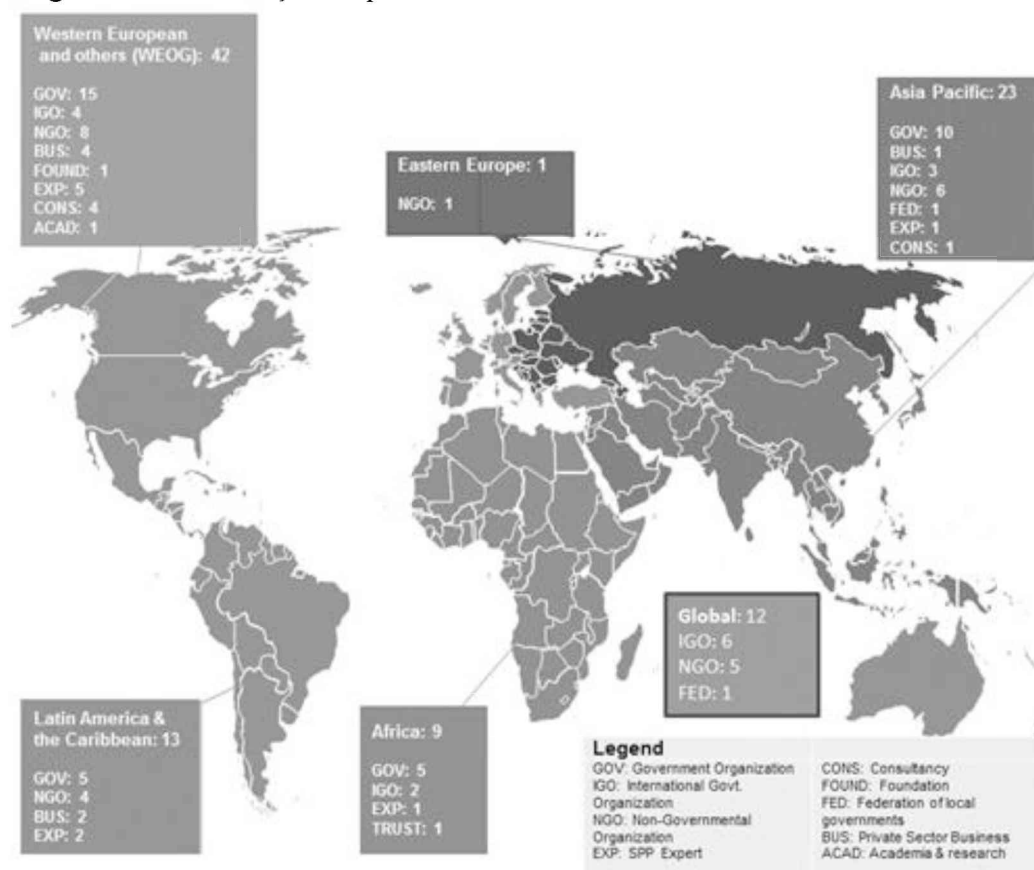
2030, substituindo os até então vigentes “Objetivos do Milênio”. Dentre os 17 objetivos definidos, um deles trata especificamente da produção e consumo sustentáveis e, inclusive, em seu detalhamento é estabelecida como meta a promoção de CPS, respeitadas políticas e prioridades nacionais (ITAMARATY, 2014). Dessa forma, a fim de concretizar a institucionalização proposta, o 10YFP¹⁸ foi adotado como programa de coordenação de ações no âmbito da produção e consumo sustentável visando, sobretudo, acelerar a mudança de paradigma necessária para adoção efetiva de um consumo sustentável. Os projetos desenvolvidos em seu âmbito respondem a demandas e prioridades específicas, ainda assim a atuação do programa visa ao incremento geral da capacidade de implementação de seus parceiros através da promoção de sinergia. Para tanto, age através de disponibilização de instrumentos, compartilhamento de práticas de gestão, disseminação de informação e promoção de sensibilização para mudança cultural.

O programa mantém inscrições permanentes para indivíduos e organizações públicas e privadas e em 2016 já contava com cem membros distribuídos ao redor do planeta (Figura 4). As inscrições são avaliadas pelo Multistakeholder Advisory Committee (MAC), atualmente formado por 22 membros, entre eles: o próprio UNEP¹⁹, o ICLEI, a Agência de Proteção Ambiental americana, o Centro de Desenvolvimento Ambiental chinês e os sul-americanos ChileCompra e o Centro Nacional para Produção Limpa e Tecnologia Ambiental da Colômbia.

¹⁸ 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns

¹⁹ Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em português é reconhecido pela sigla PNUMA.

Figura 4 – Distribuição de parceiros do 10YFP



Fonte: *Global Review of SPP* (UNEP, 2017).

Entre as ações desenvolvidas pelo 10YFP, estão: a organização das iniciativas desenvolvidas, o destaque de boas práticas e a busca pela alavancagem dos resultados obtidos pelos parceiros através de maior cooperação e sinergia. Os projetos atualmente existentes se dividem em seis áreas:

1. informação ao consumidor;
2. estilo de vida e educação sustentável;
3. contratações públicas sustentáveis;
4. construções sustentáveis;
5. turismo sustentável;
6. alimentação sustentável.

Especificamente sobre as CPS, tema deste trabalho, o programa estabelece dois objetivos: aumentar o conhecimento disponível sobre CPS e sua efetividade como ferramenta para promoção da sustentabilidade e apoiar a sua implementação facilitando acesso à assistência técnica e financeira (UNEP; KEITI; ICLEI, 2015).

Para tanto, seguindo UNEP (2012), quatro áreas de atuação são estruturadas nesse âmbito. A primeira delas diz respeito aos aspectos mais práticos da implementação das CPS.

Preocupa-se com a harmonização e a evolução das metodologias de implementação, com o intercâmbio de informações, com a colaboração com os governos, locais e centrais, e com os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

A segunda refere-se à colaboração com o setor privado, em especial quanto à construção de cadeias de fornecimento mais sustentáveis e estabelecimento de padrões e “ecosselos”. A terceira reúne as ações ligadas à avaliação dos programas e seus impactos. Nela monitora-se os graus de implementação, mede-se os impactos gerados e promove-se a divulgação das melhores práticas. Por fim, a última área atenta para o tratamento das barreiras percebidas e para a promoção de inovações sobre o tema. Busca encaminhar soluções para barreiras legais, promover a inclusão dos pequenos e médios produtores e implementar sistemas.

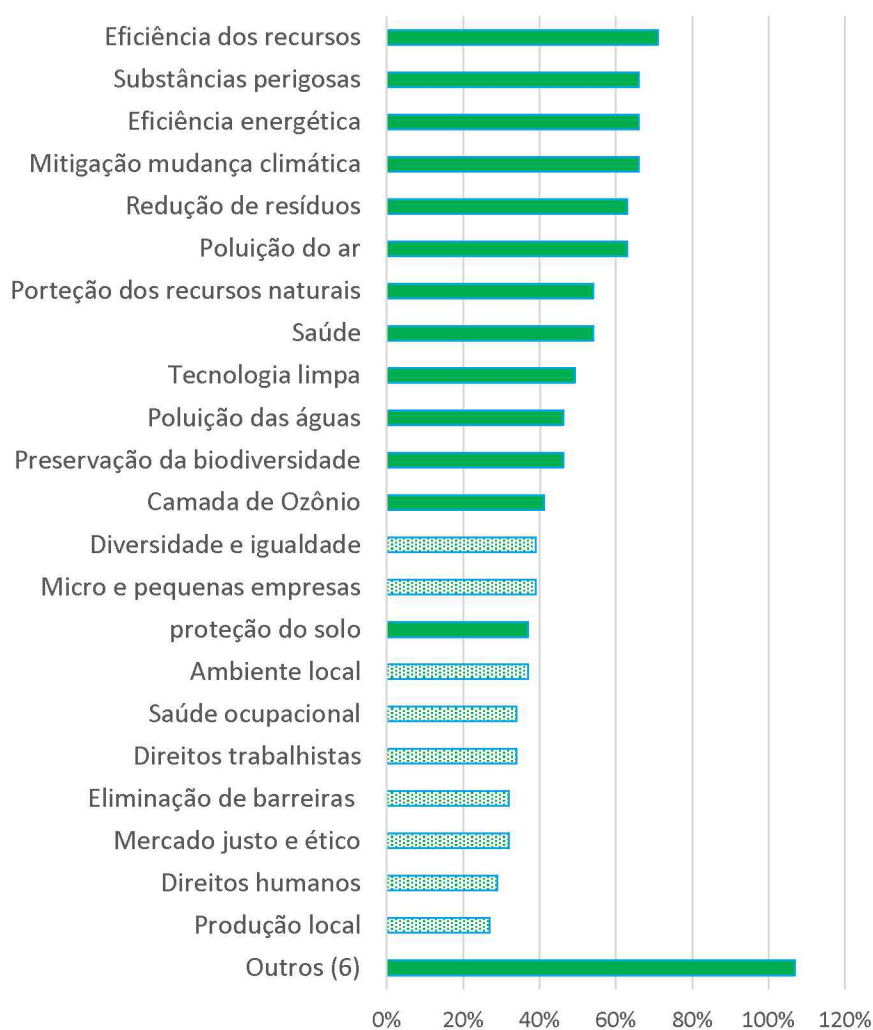
Pelo exposto, percebe-se que a temática assume grande importância no contexto internacional e ganha forma prática em iniciativas locais, nacionais e transnacionais. Tanta importância é dada à questão que ela constitui uma das estratégias para cumprimento dos ODS, acordados no âmbito da ONU. Dessa forma, as experiências internacionais demonstram a importância das contratações sustentáveis como política socioambiental, mas, além disso, oferecem caminhos para sua implementação a partir das diversas ferramentas e experiências existentes.

2.4.1 Avanços e desafios ao 10YFP

O relatório trienal publicado pela ONU ao fim de 2016 fornece *insights* importantes para indicar o quanto o programa avançou em termos práticos. Em primeiro lugar, cabe analisar o status do arcabouço jurídico sobre o qual se apoiam as práticas de CPS. O relatório revela que 93% dos países pesquisados incluem determinações sobre contratações públicas sustentáveis em regulações setoriais, em especial em políticas ligadas ao meio ambiente. Além desses, 78% estabelecem essas determinações nos regulamentos licitatórios e 66% em regulamentos específicos para CPS, que variam desde planos compreensivos a regras atinentes a um único aspecto.

Ressalta-se ainda que 74% dos países possuem em suas políticas de contratações sustentáveis tanto aspectos ambientais quanto sociais, mas o restante da amostra ainda foca apenas em critérios ligados à preservação do meio ambiente. O Gráfico 2 apresenta as questões mais tratadas nas políticas de CPS.

Gráfico 2 – Questões tratadas pelas políticas de CPS



Legenda: Barra sólida indica aspecto mais ligado à temática ambiental; barra pontilhada indica aspecto atinente ao âmbito social.

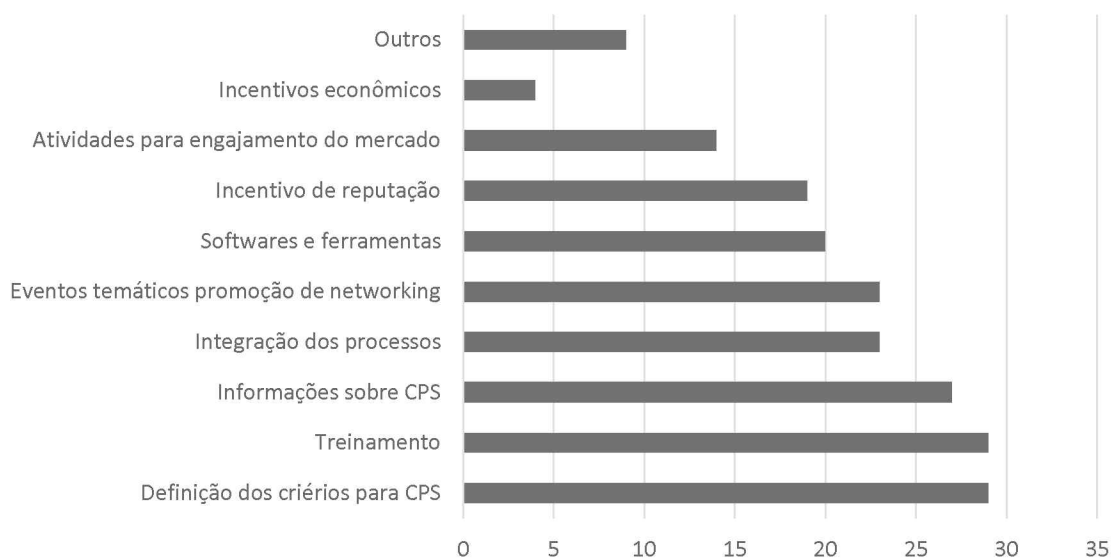
Fonte: *Global Review of SPP* (UNEP, 2017).

Percebe-se que os temas mais comumente levados em consideração no desenvolvimento da política de contratações sustentáveis dos países são atinentes à área ambiental, destacando-se a eficiência de uso dos recursos naturais, resíduos perigosos, eficiência energética e mitigação da mudança do clima e outros presentes em mais de 50% da amostra. Os aspectos sociais mais comuns, como a diversidade e igualdade e o favorecimento de micro e pequenas empresas, não estão presentes sequer em 40% dos casos, demonstrando que os aspectos sociais tiveram maior dificuldade de serem absorvidos.

No que tange às ações realizadas pelos governos nacionais para efetivar a implementação das CPS em seus órgãos e entidades, percebe-se que a predefinição dos critérios a serem exigidos nas licitações, a realização de treinamentos e a disseminação de

informações pertinentes à política são as práticas mais comuns, presentes em dois terços dos 41 países respondentes.

Gráfico 3 – Ações promovida pelos governos nacionais para implementação das CPS



Fonte: *Global Review of SPP* (UNEP, 2017).

Percebe-se pelo Gráfico 3 a existência de muita divergência entre os países sobre como efetivar as CPS. Além disso, as ações mais frequentemente implementadas dizem respeito à aplicação das CPS no momento da execução, ou seja, focados na prática do dia a dia. As atividades de engajamento do mercado que poderiam potencializar os resultados, incluindo o desenvolvimento de novas tecnologias e o fornecimento de produtos mais sustentáveis também para outros consumidores, ainda são tímidas. Essa divergência nas ações implementadas pode abrir espaço para melhores resultados, na medida em que as ações exitosas sejam difundidas para os demais países.

O relatório da ONU revela ainda que, quando questionados sobre os principais fatores para promoção das contratações sustentáveis nas organizações, 57% dos respondentes reafirmaram a importância do estabelecimento de compromissos políticos, metas e planos de ação. Além disso, os dois principais fatores citados foram a existência de lideranças políticas e organizacionais em CPS e a existência de legislações sobre a temática, ambos citados por 38% dos países (UNEP, 2017).

Pelo exposto até aqui, percebe-se que a problematização do consumo dos governos vem se consolidando no sentido de abarcar uma indução a maior sustentabilidade. Nas últimas décadas, as experiências em contratações sustentáveis se multiplicaram e, a reboque, metodologias de implementação. Percebe-se a importância que a questão vem assumindo em

grande parte dos países, a institucionalização crescente e a adoção de diferentes configurações de políticas na concretização desse novo paradigma.

Os avanços mais claros partem do consenso construído sobre a necessidade de repensar a relação que a sociedade moderna tem com o uso dos recursos naturais. A importância dada à questão ambiental potencializa o espaço dado à implantação de CPS, as parcerias e os estudos para sua alavancagem, como sugere a quantidade de projetos e grupos e iniciativas sobre o tema do ambiente internacional.

Os desafios, contudo, ainda são significativos. Só a institucionalização formal não é suficiente para promover mudanças significativas, restando a efetivação de compromissos políticos firmes e o comprometimento claro das lideranças. Além disso, avançar para além dos aspectos ambientais, visando à maior justiça social nos critérios licitatórios considerados, ainda é algo a ser mais bem desenvolvido.

De agora em diante, será tratado o caso brasileiro, iniciando com a normatização atinente às CPS, passando pelos instrumentos criados no âmbito do Executivo para implementá-las e, finalmente, analisando, de forma empírica, os avanços desses instrumentos e as barreiras ainda existentes, tomando como objeto o caso do Banco Central do Brasil.

3 FUNDAMENTOS, NORMAS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS CPS NO BRASIL

A definição do papel do Estado na sociedade é objeto de discussões ao longo de toda a história moderna. As ideologias pendulam entre extremos nos quais ora se busca maior proeminência estatal, regulando as relações de forma a manter uma maior igualdade entre os cidadãos, ora uma ação residual, prevalecendo um ideal de autonomia de decisão do indivíduo ou crença de que a ação do Estado pode ser mais danosa do que sua omissão.

Nessa dialética algumas funções foram se delineando, em maior ou menor grau, como propulsoras do desenvolvimento nacional e do bem-estar da sociedade. Dessa forma, a ação do Estado expandiu da provisão de bens públicos ou meritórios para englobar políticas públicas que também visem à maior justiça distributiva e de oportunidades, conforme defendido por Sen (2000), ou ainda o papel do Estado no desenvolvimento econômico, como salientado, por exemplo, por Evans (2004 *apud* GUIMARÃES; SALLES, 2014).

Nesse contexto de assunção de papéis tão caros ao bem-estar da sociedade, a qualidade das políticas públicas assume importância fundamental na definição das contribuições estratégicas que o Estado pode dar ao desenvolvimento social e econômico. Esse fato, em especial, somado à percepção pública de ineficiência dos gastos governamentais, obriga a análise quanto ao redesenho das políticas públicas, buscando novos nichos e modernização da ação estatal com utilização de instrumentos alternativos para a formulação e implementação de suas políticas (PINHEIRO, 2003).

Além disso, conforme Guimarães e Salles (2014), ao analisarem Evans (2004), a parceria entre um Estado forte e a sociedade pode ser um dos caminhos para o desenvolvimento. Ela possibilita uma burocracia preparada à obtenção de informações do setor produtivo, alinhando às ações necessárias para a promoção do desenvolvimento.

É nesse contexto que as CPS são introduzidas na administração pública. Entender o movimento de inclusão das variáveis ambientais nos processos de decisão que envolvem compras e contratações públicas como uma política pública significa compreender esse processo como um meio para o atingimento de um bem considerado como de valor, ou relevância, para a sociedade. Sua lógica e estrutura se baseia nessa nova busca de intervenção social moderna, eficiente e baseada em parcerias com o setor produtivo. Segundo Rua (1998), um dos pilares definidores de política pública é o uso da imperatividade do Estado. A utilização das CPS como incentivo à produção pelo mercado e disseminação pela sociedade é um dos grandes diferenciais dessa política e alinha-se aos objetivos da nova corrente de ação estatal que busca maior racionalidade do governo aumentando sua eficiência e intervindo

apenas o necessário na liberdade individual e na competitividade empresarial. Como são, as CPS podem ser entendidas como política pública por dotar uma ação de subsistência do governo de capacidade de modificar a vida do cidadão. Como política, se ela abre mão do primeiro pilar proposto por Rua (1998), ela se apoia sobre os outros dois: magnitude dos afetados e relevância pública da ação.

3.1 Institucionalização

A evolução lenta e incremental da institucionalização de mudança no padrão de consumo pela administração pública brasileira acompanhou a trajetória internacional de consciência quanto à necessidade de mudança nos padrões de desenvolvimento. Apesar disso, grande parte da doutrina considera que a combinação dos artigos 170 e 225²⁰ da Constituição já amparava desde 1988 a inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações governamentais (BARCESSAT, 2011; BLIACHERIS, 2013; SANTOS, 2011; Ferreira, 2012 *apud* ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014). Contudo, somente a partir da reforma do artigo 170 pela Emenda nº 42/2003²¹, restaram pacificadas as principais questões ainda pendentes no plano constitucional. A nova redação estabelece que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços, e de seus processos de elaboração e prestação. Através desse dispositivo, é possível reconhecer o papel do Estado brasileiro na compatibilização do desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental, embasando a construção jurídica do ordenamento referente às CPS (BRASIL, 2003).

Contudo, mesmo antes, algumas iniciativas legais nesse sentido foram adotadas. Em 1998, a Lei n.º 9.660 disciplinou a substituição da frota oficial por veículos movidos a combustível renovável, marcando assim, ainda que de forma isolada, o início da consideração dos impactos das compras públicas no meio ambiente e, mais do que isso, ponderou os incentivos dados ao mercado em termos de sustentabilidade. A justificção do projeto de lei original destacou a problemática da poluição do ar e do efeito estufa, ressaltando a responsabilidade em manter os incentivos para atualização tecnológica dos veículos movidos

²⁰ O artigo 170 já estabelece como princípio da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços”, e o artigo 225, a responsabilidade do poder público e da coletividade pela defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim sendo, parte da doutrina considera que as CPS já se justificariam juridicamente por essas disposições.

²¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>. Acesso em: 11 jan. 2018.

a combustíveis renováveis. Além disso, citou a aderência da norma aos compromissos assumidos pelo país perante a ONU (BRASIL, 1997b).

Contudo, a primeira iniciativa mais consistente de normatização de uma política sobre o tema se deu somente no âmbito intraorganizacional e apenas em 2008, a partir da Portaria n.º 61²² do Ministério do Meio Ambiente. A partir do normativo, as licitações realizadas no âmbito desse ministério deveriam observar: “preferência por fornecedores e produtos comprovadamente de menor impacto ambiental” e apresentar “justificativa e especificações técnicas ambientais, de forma a atender ao interesse da administração pública, de preservação do meio ambiente e do bem-estar social”. Ao todo, a norma estabeleceu 12 práticas para maior sustentabilidade na compra e utilização de materiais, entre elas a exigência de produtos biodegradáveis nos contratos de limpeza, a utilização do papel reciclado e a busca por racionalização do consumo de água (MMA, 2009).

Já em 2009, a Política Nacional de Mudança do Clima, instituída pela Lei n.º 12.187, estabeleceu preferência nas licitações e concorrências públicas para as “propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos”. Essa determinação trouxe maior concretude à implementação de uma política de contratações sustentáveis em todo o governo. Além do objetivo imediato de redução dos impactos sobre o meio ambiente, a lei trouxe como um de seus instrumentos o estímulo a processos e tecnologias limpas mediante preferência em licitação pública. Esse tipo de preferência influencia a matriz de incentivos estabelecida para o mercado e concretiza princípio recorrente na literatura sobre contratações sustentáveis, a potencialização dos resultados através dos estímulos ao mercado ou, nos termos da lei, “o desenvolvimento de processos e tecnologias que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa” (BRASIL, 2009b).

No ano seguinte, o Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) editou a Instrução Normativa n.º 1 (IN n.º 1), de 19 de janeiro de 2010. Trata-se do primeiro disciplinamento específico para critérios de sustentabilidade nas aquisições do Governo Federal brasileiro, constituindo o primeiro marco para operacionalização prática da inserção desses critérios nos processos de aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pelos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014).

²² Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/36_09102008032817.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

A IN n.º 1 estabelece critérios ambientais que devem estar presentes nas licitações públicas, permitindo a inclusão de outros requisitos de acordo com as peculiaridades de cada órgão. Segundo ela, esses critérios devem considerar os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos, ou seja, todo seu ciclo de vida (BRASIL, 2010a).

Também em 2010, a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Nela, tal qual na IN n.º 1, estabelece-se responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos comercializados a fim de minimizar o volume de resíduos gerados, bem como de reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental. Dessa forma, todos aqueles que adquirem algum produto passam a ser responsáveis, tal qual o fabricante, pelos impactos decorrentes do desenvolvimento do produto, da obtenção de matérias-primas e insumos, do processo produtivo, do consumo e da disposição final (BRASIL, 2010b).

O setor público, como maior consumidor do país, não poderia se furtar à responsabilidade atribuída aos administrados, e a própria lei já considera alguns instrumentos para materialização dessa responsabilidade. O principal desses instrumentos é previsto pelo inciso XI, do artigo 7º, que possibilita atribuição de prioridade tanto para aquisições de produtos reciclados e recicláveis quanto para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis. Além desse inciso, de fundamental importância para subsidiar o embasamento legal das CPS, a lei determinou ainda o estímulo à rotulagem ambiental, uma das ferramentas mais utilizadas nas experiências internacionais, mas que, no Brasil, ainda não possui utilização corrente e enfrenta obstáculos jurídicos.

Ainda em 2010, houve a principal produção legislativa sobre a temática, em especial do ponto de vista simbólico, trata-se da Lei n.º 12.349/2010, que alterou a Lei n.º 8.666/1993, instituidora das normas para licitações e contratos da administração pública. A alteração se deu para inclusão do termo *sustentável*, caracterizando o tipo de desenvolvimento nacional objetivado nos processos licitatórios. Contudo, cabe ressaltar que a versão original da Medida Provisória nº495, resultante na referida lei, não contemplava essa alteração, tendo sido incluída durante sua tramitação na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2010c; 2010d).

Tal medida se baseou na Exposição de Motivos Interministerial nº 104, de 18 de junho de 2010, que argumentara sobre a necessidade de “adoção de medidas que agreguem ao perfil de demanda do setor público diretrizes claras atinentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico” e “a orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços” (BRASIL, 2010e).

A alteração na Lei de Licitações, contudo, não significou uma guinada no processo de incorporação de aspectos socioambientais. Para Torres (2012), isso se dá porque a Lei n.º 8.666 possui um caráter procedimental bem especificado e a alteração não significou mudança no processo definido. É como se dissesse que a alteração se deu de forma mais programática, sem caracterizar como deveria ser aplicada. Para Rigotto (2004), muitas vezes a defesa do discurso relacionado à sustentabilidade é realizada para conferir a este tom de modernidade sem adoção de qualquer compromisso efetivo com mudanças. Esse tipo de conclusão indica a possibilidade de uma política meramente simbólica, mais preocupada com a legitimação das organizações perante terceiros do que com a eficiência propagada pelo mérito da política.

Ao regulamentar a alteração na Lei de Licitações, o Decreto Federal n.º 7.746/2012 estabelece que:

Art. 2º A Administração pública federal direta autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, conforme disposto neste Decreto.

Parágrafo único – A adoção de critérios de sustentabilidade deverá ser justificada nos autos e preservar o caráter competitivo do certame (BRASIL, 2012).

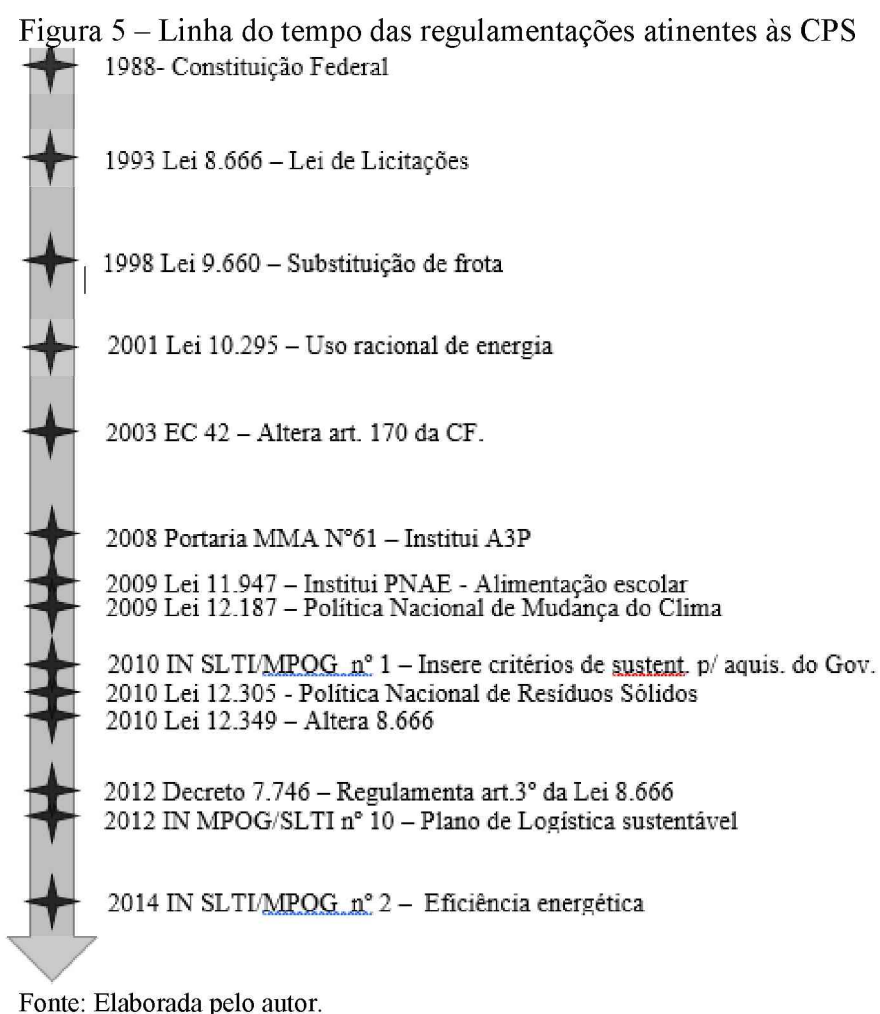
Segundo Santos (2013), após essa determinação, não resta dúvida da possibilidade de os gestores exigirem nos editais requisitos de sustentabilidade para realização do contrato. Ele exemplifica com a exigência de fabricação com material reciclado, atóxico ou biodegradável e, no caso de serviços, de apresentação de certificados emitidos por instituição pública oficial ou credenciada.

O parágrafo único do dispositivo expressa a preocupação central das contratações sustentáveis, o dilema entre exigir práticas mais sustentáveis e não frustrar a competitividade. Daí a explicitação quanto à necessidade de justificativa para os critérios adotados. Mantém-se, portanto, o respeito ao princípio da isonomia, que, para Torres (2012), refere-se à impossibilidade de “tratamento diferenciado em função de circunstância irrelevante para o alcance da finalidade precípua da licitação, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa”. Por maneira análoga ao entendimento do autor, a manutenção do caráter competitivo, não quer dizer que não haja nenhuma diminuição de fornecedores potenciais pelas exigências feitas no certame, mas sim que os requisitos sejam coerentes para buscar maior vantagem da proposta.

Nessa mesma regulamentação, em seu artigo 16, é instituída a obrigatoriedade de elaboração de Plano de Gestão de Logística Sustentável por toda a administração pública

federal, direta ou indireta. Esses planos devem conter: atualização do inventário de bens e materiais do órgão, identificação de similares de menor impacto ambiental para futura substituição; desenvolvimento de práticas para racionalizar o uso de materiais e serviços; definição de metodologia de implementação do plano e das responsabilidades envolvidas; por fim, ações de divulgação, conscientização e capacitação.

Em suma, a normatização das CPS se fortaleceu de forma incremental, em especial, entre 2010 e 2012, contudo se deu de maneira esparsa em diferentes instrumentos, o que pode dificultar sua assimilação e aplicação. A Figura 5 sistematiza o exposto temporalmente.



Conclui-se, portanto, que, no atual estágio normativo, não resta dúvida sobre a legalidade das CPS, e, mais, sobre sua obrigatoriedade, sempre que for possível, discriminar a proposta de maior sustentabilidade.

3.2 Entre a concorrência e a sustentabilidade

Por óbvio a consideração de aspectos ambientais nas licitações públicas restringe a competitividade. Seu objetivo precípua é exatamente este: diferenciar as empresas (e seus produtos) com melhores práticas ambientais daquelas que exercem pressão excessiva sobre o meio ambiente. Contudo, a ampla competitividade é princípio caro às licitações públicas, o que exige avaliação entre custos e benefícios das exigências ambientais no caso concreto.

Analisa-se como a administração pública brasileira tem interpretado esse binômio, mais especificamente como o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pela fiscalização externa da administração pública, vem decidindo nesse ínterim de progressiva institucionalização das CPS. No Acórdão n.º 122/2012 do Plenário do TCU, questionou-se o ICMBio quanto à exigência, como critério de habilitação, de que os produtos fornecidos não contivessem substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na Diretiva RoHS²³ (*Restriction of Certain Hazardous Substances*), tais como mercúrio, chumbo, cromo hexavalente, cádmio etc. Segundo o tribunal, não haveria comprovação da pertinência e imprescindibilidade das exigências em relação ao objeto licitado, mesmo que tal exigência estivesse na própria IN n.º 1 que o TCU passou a exigir cumprimento.

Após as alegações do órgão, o TCU considerou:

louvável a iniciativa do ICMBio em adotar tais critérios nos procedimentos licitatórios realizados pela autarquia. Entretanto, há que se realçar que é preciso ter cautela ao estipular esse tipo de exigência nesses procedimentos para que as mesmas não se mostrem incompatíveis com o objeto licitado e com o momento em que estão sendo feitas (TCU, 2010a).

Concluiu, portanto, não haver relação entre essa imposição e os produtos que eram adquiridos durante a execução do contrato em questão (serviços gráficos), o que tornaria essas exigências de habilitação exageradas e desproporcionais, restringindo ilegalmente a concorrência.

No parecer técnico, o tribunal exasperou que os critérios de sustentabilidade deveriam constar da definição do objeto e não como requisito para a habilitação. Além disso, destacou também a importância da remissão à IN n.º 1, quando da realização de exigências com base nesta.

²³ Trata-se da Diretiva do Parlamento Europeu que proíbe, no âmbito da União Europeia, que certas substâncias (como chumbo, mercúrio, cádmio etc.) sejam utilizadas na fabricação de produtos (disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/restriction-of-hazardous-substances_pt>; acesso em 11 jan. 2018).

Já no Acórdão n.º 329/2012 do Plenário, sobre exigência da Declaração de Sustentabilidade Ambiental, o tribunal considerou que como essa não era exigida como critério de habilitação e atendia aos objetivos da IN n.º 1, era regular e não trazia prejuízo à competitividade. Ainda assim, descreveu a exigência como “excesso de preciosismo na elaboração do edital”. Segundo a análise técnica, “trata-se de exigência nova, ainda não plenamente absorvida pela administração pública, e que terá crescente importância em licitações futuras. Por essas razões, não há que se condenar a exigência em análise.”

No Acórdão n.º 5.804/2013 da Segunda Câmara do TCU, o tribunal já destacou como recomendação ao órgão auditado a necessidade de consideração de critério de sustentabilidade de bens, materiais de tecnologia e contratação de serviços e obras. O que representa um papel fundamental para internalização da necessidade de alteração dos procedimentos até então executados, frente à nova configuração legal.

O Acórdão n.º 1.225/2014 do Plenário do TCU, por sua vez, ressaltou que, no caso de licitações julgadas por menor preço, os critérios ambientais podem ser considerados no momento de definição das características do produto ou serviço que será licitado. Dessa maneira, seria possível estabelecer as necessárias restrições e afastar as empresas que não detêm produtos ou capacidade de prestar serviços da forma exigida. De acordo com o tribunal, essa definição faz parte do processo discricionário prévio de escolha da administração ao procedimento licitatório. Desde então, o tribunal vem em crescente entendimento no sentido de aceitar maior restrição à competitividade em prol de aquisição de bens e contratação de serviços mais ambientalmente responsáveis.

Sobre a exigência de certificações como critério de habilitação, cabe destacar o Acórdão n.º 1.986/2015 do Plenário, que considerou legal a exigência de Certificação ABNT NBR ISO 14.001, que avalia se a organização desenvolve e pratica políticas e metas ambientalmente sustentáveis, considerando regimes diferenciados de licitação e as disposições da IN n.º 1, evoluindo quanto à decisão tomada no Acórdão n.º 2.614/2008 da Segunda Câmara.

Em suma, no cenário atual, o tribunal tem realizado reiteradas decisões no sentido de exigir a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições e contratações públicas. Dessa forma, tem se apresentado como fator fundamental para quebrar a inércia burocrática e possibilitar a inclusão do tema no debate organizacional. A própria posição do tribunal pode ser considerada mais amadurecida sobre o tema, tornando patente, no binômio competitividade/sustentabilidade, aceitação de maior restrição justificada aos competidores a fim de possibilitar seleção de bens e serviços ecologicamente mais sustentáveis.

Para o tribunal, as questões da sustentabilidade devem considerar todo o ciclo de vida do produto ou serviço, ser claramente definidas na fase de planejamento da licitação e ser verificadas durante toda a execução contratual. Para tanto, destacam-se a importância da definição adequada do objeto e a avaliação da pertinência dos critérios de sustentabilidade aplicados garantindo equilíbrio entre os princípios aplicáveis. O critério de julgamento deve permanecer como de menor preço, mas atendendo à qualidade e às características estabelecidas no edital.

3.3 Trajetória das CPS do Poder Executivo Federal

O processo de institucionalização das CPS do Governo Federal iniciou-se antes da maior profusão de normas sobre o tema e encontra raízes na Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criada em 1999 com o objetivo de estimular os gestores públicos a incorporarem a variável ambiental em suas decisões, buscando redução dos gastos institucionais e economia de recursos naturais (MMA, 2009). O programa buscou, através da conscientização, influenciar a cultura organizacional predominante da administração pública para assimilar questões ligadas à sustentabilidade. Entre os objetivos pretendidos, figura a inclusão de critérios socioambientais nos investimentos, compras e contratações governamentais (BARATA; KLIGERMAN; MINAYO-GOMES, 2007).

Entendendo o programa como alinhado ao novo paradigma de sustentabilidade exigido da administração pública, o TCU, através do Acórdão Plenário n.º 1752/2011, recomendou ao MPOG o incentivo aos demais órgãos para adesão às orientações do programa A3P. A mesma decisão recomendou ainda a implantação de programas institucionais voltados ao uso racional de recursos naturais que foi institucionalizado a partir de 2012 para promoções de ações de sustentabilidade e acompanhamento dos dados de consumos, em especial de água e energia.

Cabe destacar a importância do supracitado acórdão para promover a estruturação de importantes ações em prol da sustentabilidade na gestão pública e, mais especificamente, das CPS. Contudo, sua origem mais intimamente ligada à economia de energia elétrica, água e papel pode ter trazido consigo um nexo lógico entre contratações públicas sustentáveis e economia financeira imediata, o que ganha força na percepção de muitos gestores, em especial em períodos de forte restrição orçamentária como o atual, como será abordado quando da análise dos dados coletados.

Além da A3P, ações setoriais e pontuais foram desenvolvidas desde 2008 como os pactos para produção de soja, pecuária e de madeira, a primeira campanha sobre consumo

consciência do Governo Federal, denominada “Consumo consciente de embalagens: a escolha é sua, o planeta é nosso”, a criação do Dia do Consumo Consciente, ou ainda a campanha “Saco é um saco”²⁴.

Essas ações aconteceram em especial no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e sem a institucionalização de uma política de Estado. A implementação propriamente de uma política, alinhada com as inovações normativas já expostas, em especiais o Decreto n.º 7.746 e a IN n.º 1, se iniciou, de forma prática através de três ações: a primeira, já em 2011 com o lançamento do primeiro ciclo do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS). Esse documento é considerado nesse trabalho norteador, sobre o qual as demais ações se assentam. A segunda ação foi o lançamento do Guia de Compras Públicas Sustentáveis e a terceira, o Portal de Contratações Sustentáveis do MPOG.

3.3.1 Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)

O Processo de Marrakesh, lançado pela ONU em 2003, constitui o primeiro programa da organização sobre a temática estudada e buscou dar maior concretude às ações ligadas à produção e ao consumo sustentável. No Brasil, levou ao compromisso de elaboração do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), o qual foi lançado somente em 2011 pelo Ministério do Meio Ambiente (CYPRESTE, 2013). De acordo com Alencastro, Silva e Lopes (2014), o plano destaca-se como um dos instrumentos definidores da base da política de CPS. Segundo a autora, o PPCS possuiu escopo capaz de impulsionar a adoção das CPS no âmbito das três esferas de governo visando a aproveitar as iniciativas em CPS, potencializando as ações em curso e fomentando outras em vias de implementação. O plano, lançado em 2011, delimitou como sua missão:

fomentar políticas, programas e ações de consumo e produção sustentáveis no País voltadas a ampliar as soluções para problemas socioambientais, consoante com as políticas nacionais visando à erradicação da miséria e ao desenvolvimento sustentável, e, com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, sobretudo com as diretrizes do Processo de Marrakesh. Dessa forma, contribuirá também para as mudanças de padrão de produção e consumo, rumo a uma economia de baixo carbono, que garantam a sustentabilidade das sociedades humanas em harmonia com o Planeta (MMA, 2011, p. 10).

²⁴ Trata-se de campanhas visando a evitar o uso de embalagens desnecessárias, estimulando a utilização de sacolas retornáveis ou biodegradáveis nas compras de supermercado, reaproveitar e reciclar. A campanha “A Escolha é Sua, o Planeta é Nosso” foi realizada em 2008 e a campanha “Saco é um Saco” foi realizada de 2009 a 2011.

Em consonância com essa missão, entre os seis temas considerados como prioritários, encontra-se as CPS, afim de “impulsionar sua adoção no âmbito da administração pública, [...] incentivando setores industriais e empresas a ampliarem seu portfólio de produtos e serviços sustentáveis, induzindo com essa dinâmica a ampliação de atividades compatíveis com a economia verde” (MMA, 2011). Esse objetivo deveria servir de base para as ações relacionadas com a temática, direcionando-as ao cumprimento das metas definidas no documento (cf. Quadro 3).

Quadro 3 – Metas para CPS estabelecidas no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)

Metas propostas
A. Consolidar a base normativa de suporte às CPS e converter as ações voluntárias em obrigatórias. Meta: editar decreto com base na IN n.º 1/2010 e estabelecer obrigatoriedade em pelo menos 30% de compras governamentais até 2014;
B. Assegurar que os mecanismos de suporte à realização de CPS, tais como cartilhas, portal, cadastro de fornecedores, registro de bens e serviços etc. estejam disponíveis para os gestores públicos e mercado fornecedor;
C. Constituir um banco de dados de casos exitosos em CPS, registrar inovações que possam ser universalizadas, para os tomadores de decisão e gestores públicos;
D. Aumentar a oferta de fornecedores ligados às políticas de compras inclusivas, integradas a políticas sociais de governo, para que possam se beneficiar das contratações públicas sustentáveis, participando do cadastro de fornecedores e dos processos de credenciamento;
E. Curso - meta de capacitação de 3.000 servidores por ano;
F. Realizar pesquisa nacional sobre o estado da arte em contratações públicas sustentáveis.

Fonte: Sumário Executivo do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis²⁵ (MMA, 2011).

Entre as ações para viabilizar essas metas, encontra-se a elaboração do guia de CPS e o Portal de Contratações Públicas Sustentáveis que serão apresentados a seguir.

3.3.2 Guia de CPS

O guia de CPS foi realizado para aplicação no âmbito do Executivo Federal após a publicação da IN n.º 1/2010 e constitui uma adaptação do manual elaborado pelo ICLEI no âmbito do programa Procura+, já apresentado neste trabalho. A versão nacional segue a mesma metodologia apresentada pelo manual europeu, contudo avança em contextualizar os regulamentos nacionais e o conteúdo de sensibilização. As quatro premissas que embasam o guia são: 1) responsabilidade do consumidor em estimular o mercado no sentido de maior sustentabilidade; 2) redução do consumo e do desperdício; 3) desenvolvimento tecnológico

²⁵ Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/PPCS/PPCS_Sumario%20Executivo.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

para produção com menos impacto; e, por fim, 4) tomada de decisão com base em análise de ciclo de vida (BIDERMAN *et al.*, 2008).

Apesar de disseminar a importância do tema e indicar o macroprocesso para introdução de políticas de contratações sustentáveis para os órgãos da administração pública, há ainda carência de informações práticas de como realizar a inserção dos critérios socioambientais no momento da contratação. Nesse sentido, Alencastro, Silva e Lopes (2014) constata que o guia, ao não orientar o modo como o gestor deve proceder em termos práticos, compromete a implementação das CPS pelos órgãos, além de também tornar mais complexa para a autoridade pública a justificativa para a inserção desses critérios, exigindo a consulta de outros documentos durante a implementação da política de CPS.

3.3.3 Portal de Contratações Públicas Sustentáveis

Para materialização de um viés de sustentabilidade no já consolidado processo de compras da administração pública, o papel da informação assumiu grande relevância. A fim de centralizar informações, constituindo local de consulta e difusão de conhecimento e boas práticas, o Ministério do Planejamento elaborou o Portal de Contratações Públicas Sustentáveis, acessível através do Portal de Compras do Governo Federal.

Figura 6 – *Layout* do Portal de Contratações Públicas Sustentáveis do Ministério do Planejamento



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

No portal foram disponibilizadas nove páginas classificadas em assuntos. O conteúdo de cada uma delas está resumidamente descrito no quadro a seguir:

Quadro 4 – Conteúdo disponibilizado em cada link da página principal do Portal de Compras do Governo Federal

Link	Conteúdo disponível
Licitações sustentáveis	Elenca exemplos de editais e termos de referência já utilizados e que contemplam critérios de sustentabilidade.
Contratações Públicas Sustentáveis	Explicação sobre o que são as CPS e sobre sua importância.
Compras e inovação	Texto informativo destacando o papel do poder público tanto de fomento de um mercado inovador e mais sustentável como de educação.
Notícias e eventos	Divulgação de eventos e lançamentos ligados à temática
Fórum Colaborativo	Abertura de espaço para discussão de temas ligados à temática a qualquer cidadão cadastrado.
PLS e ações sustentáveis	Disponibilização dos Planos de Logística Sustentáveis dos órgãos e entidades e e seus relatórios de acompanhamento.
Boas práticas	Levantamento de ações realizadas em órgãos da administração pública em prol da sustentabilidade e que poderiam ser replicados em outros órgãos.
Glossário	Glossários com 43 termos comumente utilizados.
CISAP	Disponibilização de <i>link</i> para cartilha informativa sobre a Comissão Interministerial de Sustentabilidade da Administração Pública.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://cps sustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Pelo conteúdo disponibilizado pelo portal, percebe-se a ênfase dada à disseminação de experiências entre os órgãos e não à divulgação de materiais referentes à instrução de procedimentos predefinidos. Caracteriza-se assim uma abordagem de implementação *bottom-up*, pela qual as decisões mais atinentes à formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação. Sob essa lógica de implementação, o sucesso da política depende da capacidade governamental de alinhar os interesses e compartilhar informações para permitir que a decisão tomada “na ponta” pelo implementador se coadune com a lógica que embasa a política (SILVA; MELO, 2000). O portal apresenta-se como instrumento para buscar esse alinhamento e compartilhamento, contudo sua efetividade como tal, bem como dos demais instrumentos, precisa ser analisada com mais profundidade, o que será realizado nos próximos capítulos através de pesquisa empírica sobre o estágio e os obstáculos das CPS no Executivo Federal.

A única política pública que importa à sociedade é aquela implementada, tal qual foi implementada. Os planos possuem papel fundamental na construção dos resultados finais, mas, por si sós, não impactam a realidade fática. Não se objetiva aqui apenas estabelecer o descompasso entre o planejamento e a execução. O que se busca é analisar as realizações conseguidas frente às aspirações iniciais identificando os pontos que deveriam ser observados em um novo ciclo de planejamento.

4 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS CPS NO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO

O presente estudo apresentou nas seções anteriores um panorama da literatura nacional e internacional sobre as CPS, indicando sua evolução, aspectos-chave e institucionalização. Esse arcabouço nos permite contextualizar a política nacional, traçar seu delineamento legal e discutir seus resultados.

As próximas seções foram dedicadas à análise empírica, cujo percurso metodológico adotou um modelo misto, de forma a conjugar dados quantitativos com descobertas qualitativas. Os aspectos mais específicos de cada metodologia utilizada foram apresentados em cada seção; esta introdução, no entanto, dedica-se a traçar os aspectos metodológicos gerais a fim de facilitar a compreensão das escolhas feitas.

O trabalho empírico realizado pode ser dividido em duas grandes partes. A primeira delas discute os resultados alcançados no âmbito do Poder Executivo, a outra apresenta o estudo de caso do Banco Central do Brasil. Para execução de ambas, foram realizadas coletas de informações em fontes secundárias, como relatórios, regulamentos, notícias, portais governamentais, entre outros, e em fontes primárias, através de entrevistas e questionário.

Ao todo, entre junho e julho de 2017, realizou-se um grupo focal na sede do BCB em Brasília e 12 entrevistas, totalizando 21 pessoas ouvidas. Tendo sido garantido anonimato aos participantes, cada um deles será identificado ao longo do texto apenas por “Ent”, acrescido da sigla do órgão e de um número aleatório. A realização das entrevistas se deu presencialmente em Belo Horizonte e em Brasília e por telefone nas demais localidades. A escolha dos interlocutores se deu pelo exercício de cargo de gestão em área envolvida com a realização de contratações institucionais. Entre os ouvidos incluem-se o diretor de Administração do Banco Central do Brasil (DIRAD), servidores do Departamento de Infraestrutura e Gestão Patrimonial (DEMAP) e gerentes administrativos regionais. Além desses, funcionários e ex-funcionários do TCU e do MPOG foram ouvidos por terem exercido suas atividades na regulamentação das CPS, no seu acompanhamento e na sua fiscalização. Posteriormente, entre julho e agosto de 2017, foram aplicados questionários para servidores diretamente envolvidos com as compras e contratações da instituição. A taxa de resposta dos servidores totalizou 48% e os respondentes encontram-se distribuídos nas dez localidades onde há sedes da instituição

Metodologicamente o que se buscou foi, através de análise documental, ampliar o entendimento sobre a temática, possibilitando contextualização histórica e, dessa forma,

análise de como conceitos, percepções e práticas se desenvolveram ao longo do tempo (CELLARD, 2008). A partir dessa análise, embasou-se o exame dos dados quantitativos disponíveis nos portais oficiais e então se adentrou no estudo de caso propriamente. Nessa etapa estudou-se a percepção de servidores quanto às barreiras postas às CPS no Banco Central do Brasil; além disso, buscou-se analisar estatisticamente a existência de correlação entre essas percepções e o perfil do servidor respondente.

As análises relacionadas às percepções de barreiras se utilizaram das variáveis propostas por Günther e Scheibe (2006), classificadas conforme três das quatro dimensões propostas por Gelderman *et al.* (2006), a saber, a percepção de custos ou ineficiência da política, a familiaridade com ela e os incentivos e pressões organizacionais. Por fim, as correlações estatísticas entre as barreiras percebidas e o perfil dos respondentes foram realizadas utilizando modelos estatísticos de regressão logística ordinal e regressão múltipla, de acordo com as características das variáveis analisadas.

4.1 Avanços e resultados da política pública de contratações públicas sustentáveis

Delineados o contexto e os instrumentos construídos para ampliação das CPS, é possível avaliar até onde a política avançou, se as metas foram cumpridas e os objetivos atingidos. Para tanto, inicialmente será investigado o resultado do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) e, como uma de suas ferramentas, também do Portal de Contratações Sustentáveis. Posteriormente, apresenta-se o papel dos Planos de Logística Sustentável, como instrumentos de planejamento setorial de CPS e, por fim, analisa-se, quantitativamente, um panorama da evolução das CPS no Executivo Federal de 2012 a 2016, destacando as concentrações nos tipos de objetos adquiridos e nos órgãos adquirentes, bem como a comparação com resultados obtidos por outros estudos semelhantes.

4.1.1 Planejamento central: resultados do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – 2011-2014

Uma análise da evolução da política de CPS no Executivo Federal revela que pouca coisa foi consolidada do ponto de vista macro. Praticamente não houve avanço significativo nem na normatização nem na implementação, em que pese à existência de iniciativas e boas práticas isoladas. Para essa comparação entre o proposto e o realizado foram utilizadas informações primárias dessa pesquisa e secundárias de portais institucionais. Apesar de existir

um relatório institucional para esse primeiro ciclo de planejamento, lançado em 2014, ele não será utilizado como principal fonte de dados, pois ele carece de informações sobre a execução das metas propostas. Salienta-se que Portal de Contratações Sustentáveis e o guia são aqui analisados como elementos para concretização do PPCS. A seguir, cada uma das metas enumeradas no plano foi apresentada e discutida com base nas informações disponíveis sobre sua execução.

4.1.1.1 Meta A

Consolidar a base normativa de suporte às CPS e converter as ações voluntárias em obrigatórias. Meta: editar decreto com base na IN n.º 1/2010 e estabelecer obrigatoriedade em pelo menos 30% de compras governamentais até 2014.

Ainda hoje não houve nenhum tipo de regulamentação impondo percentuais mínimos para contratações sustentáveis. Na prática, ainda cabe quase total discricionariedade dos órgãos para incluir ou não os “novos” critérios. Cabe ressaltar que também não foram estabelecidos meios confiáveis de avaliação do nível de contratações sustentáveis realizadas, sendo este um dos gargalos da política, não permitindo monitoramento efetivo. Durante a pesquisa foram identificadas duas formas de medição desse índice. O primeiro deles, a autodeclaração, utilizado pelo TCU no cálculo do IASA²⁶. Nesse método, gerentes foram questionados se, em suas instituições, seriam realizados mais do que 5% de CPS, valor muito distante da meta estabelecida pelo plano, mas desafiador dada a realidade. O segundo, também utilizado neste trabalho por falta de outro mais confiável, obtido pela análise da classificação dos itens adquiridos pela administração pública entre sustentáveis e não sustentáveis, conforme lançamento no Catálogo de Materiais (CATMAT). Esse critério também é altamente criticável pelos problemas de classificação, como será apresentado na discussão das próximas metas do plano.

Em suma, quanto ao estabelecimento de metas numéricas de CPS antes da definição de um percentual, ainda há pendências mais importantes, como a definição de um instrumento ou critério de medição confiável que abarque todos os órgãos e entidades. Além disso, a análise das peculiaridades de cada órgão dificilmente permitiria a definição de um limite único, exigindo a análise de forma particular ou com base em evoluções graduais.

²⁶ Índice de Acompanhamento de Sustentabilidade da Administração Pública Federal, resultado do Acórdão Plenário n.º 1.056/2017.

4.1.1.2 Metas B e C

Assegurar que os mecanismos de suporte à realização de CPS, tais como cartilhas, portal, cadastro de fornecedores, registro de bens e serviços etc. estejam disponíveis para os gestores públicos e mercado fornecedor; e constituir um banco de dados de casos exitosos em CPS, registrar inovações que possam ser universalizadas, para os tomadores de decisão e gestores públicos.

Analisando as ações atinentes às metas B e C, destaca-se a disponibilização do Portal de Contratações Públicas Sustentáveis²⁷, apresentado no item 3.3.3 deste trabalho, como instrumento de concretização da Política. De fato, segundo EntMPOG02, o portal foi desenvolvido visando a atender as exigências do disposto no artigo 8º da IN n.º 1/2010²⁸. Ressalta-se, contudo que, apesar de possuir potencial para de fato cumprir vários dos objetivos postos, tem sido progressivamente abandonado. Isso é indicado, principalmente, pela confluência de dois fatores: a não efetivação do mecanismo de suporte e discussão *on-line* e a falta de atualização do depósito de boas práticas. Esses fatores demonstram que o portal não vem sendo gerido de forma a motivar a discussão ou capitanear os exemplos exitosos para divulgação.

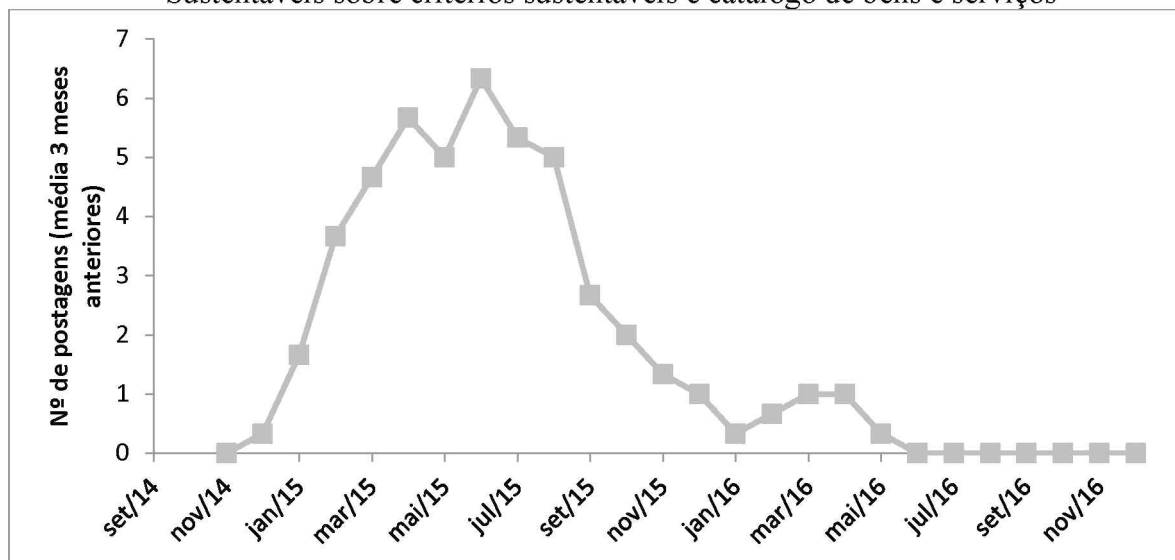
4.1.1.2.1 Suporte à realização das CPS

O fomento à discussão e o atendimento às demandas são fundamentais para manutenção das atividades em fóruns virtuais. Como pode ser observado no Gráfico 4, houve queda acentuada na média de postagens.

²⁷ Disponível em: <<http://cps sustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

²⁸ Art. 8º da IN n.º 1/2010: A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponibilizará um espaço específico no Comprasnet para realizar divulgação de: I - listas dos bens, serviços e obras contratados com base em requisitos de sustentabilidade ambiental pelos órgãos e entidades da administração pública federal; II - bolsa de produtos inservíveis; III - banco de editais sustentáveis; IV - boas práticas de sustentabilidade ambiental; V - ações de capacitação conscientização ambiental; VI - divulgação de programas e eventos nacionais e internacionais; e VII - divulgação de planos de sustentabilidade ambiental das contratações dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Gráfico 4 – Média móvel da quantidade de postagens no fórum de Contratações Públicas Sustentáveis sobre critérios sustentáveis e catálogo de bens e serviços



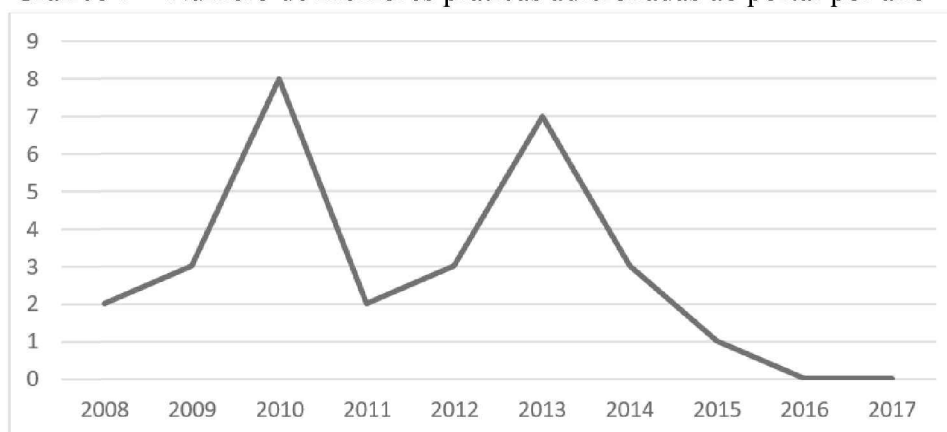
Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Nos primeiros seis meses, o número de postagens no fórum cresceu, mas passado o vigor inicial decaiu ainda mais rapidamente e hoje não é mais utilizado, apesar de permanecer oficialmente ativo para discussões. Conclui-se, portanto, que o suporte proposto pelo fórum na meta B ainda não se consolidou como ferramenta de consulta dos servidores.

4.1.1.2.2 Banco de dados de casos exitosos em CPS

A respeito da meta C, a construção do banco de melhores práticas era tida como desejável já em 2010, quando pesquisa do TCU revelara que, para os gestores, a maior das dificuldades enfrentadas era a ausência de um banco de dados com boas práticas e soluções já utilizadas na administração pública (TCU, 2010). Dessa forma o banco de dados de melhores práticas, disponibilizado no Portal de Contratações Sustentáveis, poderia registrar as inovações passíveis de serem universalizadas. Contudo, ele não é atualizado desde 2015, como pode ser observado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Número de melhores práticas adicionadas ao portal por ano



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

A aparente descontinuidade desse espaço no portal reforça a hipótese de que foi atribuída uma importância inicial das CPS, mas que essa vem se dissipando como política de governo.

4.1.1.2.3 Registro de bens e serviços

Quanto ao registro de bens e serviços sustentáveis, citado também na meta B, como objetivo de facilitar a operacionalização das compras pelos demais órgãos, cabem considerações mais detalhadas. Todos os itens adquiridos pelo Poder Executivo Federal necessariamente precisam estar cadastrados no denominado Catálogo de Materiais (CATMAT) para os devidos registros e controles. Aqueles considerados sustentáveis pela administração pública, quando de seu cadastro, podem ser classificados como “item sustentável”, o que permitiria o acompanhamento isolado da evolução da utilização de critérios ambientais nas contratações públicas.

Contudo, a má classificação pelo servidor no momento do enquadramento pode comprometer a confiabilidade desses dados como indicador. A presença de inúmeros lançamentos no catálogo para um mesmo item, muitas vezes com diferenças sutis ou inexistentes, dificulta a pesquisa para enquadramento perfeito ao item. Além disso, na ausência de uma classificação exata, o procedimento exigiria uma solicitação ao MPOG para cadastro de um novo item no catálogo e comprovação do critério de sustentabilidade aplicado.

Esses fatos, aliados à falta de indução ou coercibilidade para classificação exata, levam a incentivos para classificação de acordo com o código genérico de item e especificação dos critérios ambientais apenas na descrição do objetivo no edital. Assim,

muitas compras realizadas com critérios de sustentabilidade não são classificadas como tal. Isso leva a uma subestimação de indicadores que consideram as classificações no CATMAT como critério para aferir a proporção de contratações sustentáveis. Essa conclusão também foi obtida por Cruz (2014), ao estudar as CPS na Universidade Federal do Pará (UFPA) e também é corroborada por diversos depoimentos colhidos durante a fase de entrevistas, dentre as quais destacam-se:

Quando a gente cadastra uma licitação, o CATMAT é um mundo, você tem milhões de código parecidíssimos. É quase impossível achar uma descrição praticamente exata do que você quer. Então procuramos um item com a descrição aberta, que permita que eu altere a descrição para a que o Banco dá. Assim nossa descrição é de um bem sustentável, mas o código será de um aberto, que não é tido como sustentável (EntBC03).

[...] tudo lá é muito repetitivo (EntBC13).

[Para a nossa realidade] o CATMAT não seria um bom indicador (EntBC08).

Dessa forma, como meta, a expansão do registro de bens e serviços sustentáveis nos respectivos catálogos do Governo Federal ainda encontra muitos obstáculos para potencializar sua usabilidade. Nessa linha também informou o MPOG ao TCU:

o aperfeiçoamento do Catálogo de Materiais (CATMAT) e do Catálogo de Serviços (CATSER) possibilitariam a extração de relações padronizadas de itens sustentáveis, ou com diferencial de sustentabilidade, utilizando metodologia que estabelecesse critérios mais rigorosos de classificação, produzindo dados e relatórios gerenciais sobre as contratações sustentáveis. Essa ação poderia convergir para a criação do cadastro nacional de produtos e serviços sustentáveis (TCU, 2017).

A dificuldade de classificação precisa nos catálogos em seu atual estado pode então justificar a baixa percepção de suas contribuições para implementação das CPS. Apenas 54% dos respondentes de pesquisa do TCU indicaram que o CATMAT e o CATSER²⁹ contribuem para as CPS. Contudo, entendendo os catálogos como instrumentos fundamentais, o TCU determinou no Acórdão Plenário n.º 1.056/2017 a conclusão da revisão dos catálogos, “de sorte a regulamentar a inclusão de itens com requisitos de sustentabilidade e a excluir os itens cadastrados em duplicidade” (TCU, 2017, p. 2).

²⁹ Catálogo de Serviços, equivalente ao CATMAT para contratação de serviços.

4.1.1.3 Meta D

Aumentar a oferta de fornecedores ligados às políticas de compras inclusivas, integradas a políticas sociais de governo, para que possam se beneficiar das contratações públicas sustentáveis, participando do cadastro de fornecedores e dos processos de credenciamento.

O levantamento do quantitativo de fornecedores cadastrados no governo para participação de licitação integrada à política social não foi possível. De fato, o próprio MPOG parece desconhecer como quantificar “compras inclusivas, integradas a políticas sociais de governo”, respondendo ao pedido de informação desta pesquisa, feito *ipsis litteris* com a meta proposta, que “não ficou claro a quais políticas inclusivas e a quais processos de credenciamento” se trata a pergunta.

Tabela 1 – Evolução do número de fornecedores de produtos sustentáveis e total

Ano	Fornecedores CPS	Total de fornecedores	F. CPS/F. total
2013	2522	74649	0,034
2014	2395	69892	0,034
2015	2370	59785	0,040
2016	2221	59315	0,037

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

De forma geral, analisando a quantidade de fornecedores de bens e serviços classificados como sustentáveis e efetivamente adquiridos, percebemos uma ligeira tendência de alta proporcional, mas em termos absolutos, queda contínua.

4.1.1.4 Meta E

Curso - meta de capacitação de 3.000 servidores por ano.

Quanto ao quantitativo de servidores que participaram de capacitações sobre contratações sustentáveis, não foi possível estimar um número exato para avaliar o grau de execução da meta. O relatório de execução do PPCS genericamente cita a realização de *workshops*, seminários e programas de treinamentos em diversas instituições, mas não explicita quantos servidores participaram desses eventos. Especificamente sobre cursos de capacitação, o mesmo relatório cita a participação de 1.062 servidores em cursos presenciais e a distância (MMA, 2011). De acordo com a coordenação de cursos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), principal instituição de promoção de cursos do Executivo

Federal, com o envolvimento da instituição, não foram capacitados mais que 250 servidores até 2017.

Em suma, não é possível afirmar com certeza, mas pelas informações disponíveis é razoável supor que a meta de 9.000 servidores capacitados foi superestimada, quando do planejamento do PPCS.

4.1.1.5 Meta F

Realizar pesquisa nacional sobre o estado da arte em contratações públicas sustentáveis.

O relatório de execução do primeiro ciclo de planejamento do PPCS não faz menção à realização dessa pesquisa. A existência desta também não foi levantada por nenhum dos entrevistados, nem tão pouco está disponível nos sites oficiais qualquer documento com menção a essa pesquisa.

Há, contudo, a realização de estudos sobre o estado da arte da construção sustentável, resultado de parceria entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Conselho Brasileiro da Construção Sustentável (CBCS) e o PNUMA. A publicação de 2013 se intitulou “Produção e Consumo Sustentáveis” e objetivou

identificar os aspectos mais críticos do setor quanto à não sustentabilidade de seus processos e ao levantamento de casos de sucesso que apresentem mudança nas práticas de produção que poderá ser utilizados na elaboração das políticas públicas (MMA, 2014. p. 121).

A sequência desses estudos resultou na publicação de outro documento sobre o mesmo tema, denominado “Aspectos da Construção Sustentável no Brasil e Promoção de Política Pública Nacional”, também contribuindo para difusão de conhecimentos necessários para promoção de mudanças nos padrões utilizados na construção civil. Dessa forma, ao que tudo indica, os estudos para levantar o estado da arte em contratações públicas sustentáveis não foi realizado, entretanto foram realizados estudos sobre o estado da arte das construções sustentáveis, o que, de certa forma, pode ser considerado um subtópico das CPS.

Como conclusão geral, a análise do PPCS 2011-2014 como instrumento norteador da política da CPS, comparada aos resultados obtidos, permite concluir que pouco foi efetivamente realizado, revelando as altas expectativas dos planejadores e a baixa eficácia na concretização das metas. Ademais, percebe-se que as ações tomadas no decorrer do período não adentraram no *modus operandi* da execução de CPS, dando a ela um caráter

descentralizado e dependente do contexto de cada organização. Assim sendo, recai sobre planejamento setorial papel ainda mais relevante no sucesso ou fracasso da implementação.

4.1.2 Planejamentos setoriais: planos de logística sustentável

Em paralelo às ações centrais de planejamento realizadas no âmbito do Executivo, conforme exposto, a forma de implementação adotada impôs aos órgãos setoriais a realização de seu próprio planejamento, visando a identificar oportunidades e prioridades para realização de CPS.

Considerando as experiências internacionais, o ponto em comum entre elas é a necessidade de priorização dos itens a serem inicialmente incluídos na política. Isso só é possível através do diagnóstico do que atualmente é contratado pelo órgão, o que é denominado pelo ICLEI de Inventário Base ou pela IGPN de Identificação de Categoria de Produtos, além de se citar como primeiro passo da Ferramenta B do Leap, para dar alguns exemplos. O melhor paralelo que podemos traçar do modelo brasileiro com essa etapa é a exigência de elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) por todos os órgãos e entidades da administração pública federal.

Os PLS podem ser entendidos como uma ferramenta de planejamento que aponta objetivos a serem perseguidos e define responsabilidades, ações, metas e prazos, bem como mecanismos de monitoramento e avaliação. Espera-se que eles possibilitem à organização o estabelecimento de práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (BRASIL, 2012).

De acordo com o Decreto nº 7.746/2012 e a IN MPOG/SLTI n.º 10, os PLS devem ser aprovados pelo secretário-executivo do respectivo ministério ou ocupante de cargo equivalente, em se tratando de outros órgãos (BRASIL, 2012). Essa exigência dialoga com as recomendações do projeto Procura+ quanto à existência de suporte político da alta administração, bem como tenta minimizar uma das barreiras às CPS comumente citadas, que é a sua baixa priorização na instituição (ICLEI, 2016).

Quanto ao conteúdo exigido na elaboração dos PLS, segundo essas mesmas normas, deveriam ser considerados, entre outros itens:

- a) atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;
- b) práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; [...]

De acordo com as normas vigentes, os PLS deveriam ser formalizados até maio de 2013. Findo esse prazo, contudo, apenas uma fração das instituições apresentam seus planos³⁰, a título de exemplificação da ordem de grandeza do déficit. Segundo Sousa, Sousa e Carvalho (2014), das 55 universidades federais credenciadas no Ministério da Educação, apenas 14 entregaram seus PLS dentro do prazo estabelecido, ou seja, 25%. De acordo com levantamento do TCU (2017), hoje, apenas 51% das instituições possuem ao menos um PLS disponibilizado. Dos 11 indicadores que compõem o IASA, o terceiro pior é aquele destinado aos PLS, atingindo apenas 1,39, na escala de 0 a 3 proposta.

Além disso, analisando qualitativamente os planos apresentados, os órgãos e as entidades adotam de modo muito incipiente as definições quanto à utilização de indicadores, monitoramento e avaliação dos planos. Os inventários realizados carecem de robustez e identificação de possibilidade de substituição por similares a fim de dar maiores subsídios para a adoção das práticas de sustentabilidade (ARANTES; NETO; CARDOSO, 2014). De acordo com Alencastro, Silva e Lopes (2014), tal como visto no PPCS, no que tange às CPS, nos PLS também há acanhamento na definição de metas. Isso, ligado à baixa prioridade atribuída à execução de políticas de CPS, mina as potencialidades existentes, levando a resultados pequenos.

Uma das possíveis razões para essas carências é a forma como a obrigatoriedade foi estabelecida, “sem diálogo, apenas impositiva, sem disponibilizar os instrumentos ou informações sobre como deveria ser realizado (o PLS)” (EntMPOG02). Além disso, a falta de imposição de consequências para quem deliberadamente não respeita a norma demonstra a baixa prioridade que o PLS assumiu como instrumento de gestão. De fato, o próprio MPOG, órgão normatizador do decreto e coordenador do sistema, não ter realizado seu PLS escancara a falta de prioridade e a baixa coercibilidade do dispositivo.

Em suma, a lógica do PLS de envolver a administração das instituições até a mais alta administração e forçar um planejamento com base na priorização de itens encontra respaldo nas boas práticas internacionais e nos tradicionais projetos de implantação de contratações sustentáveis. Contudo, a forma como se deu sua exigência fragilizou os resultados obtidos. Não só foi incapaz de induzir a execução do PLS por todos os órgãos e entidades, como não realizou acompanhamentos que possibilitassem avaliação e replanejamento dos PLS, fechando o ciclo PDCA e evoluindo os planos. Como implantado, o PLS tem se mostrado

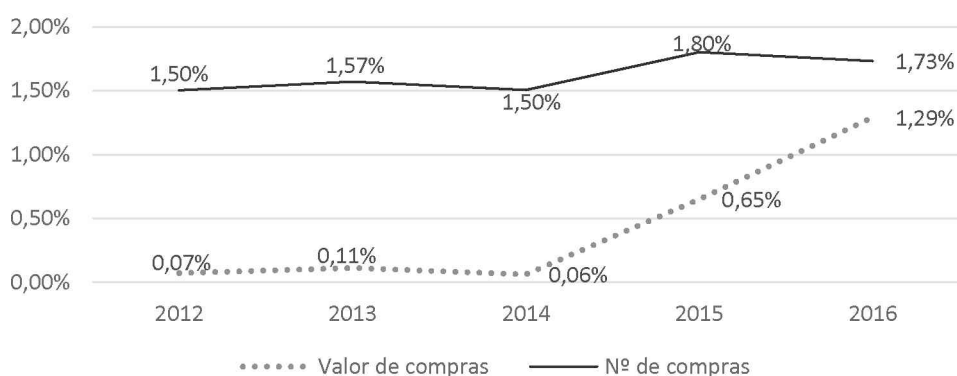
³⁰ O quantitativo oficial de quantas instituições apresentaram PLS no prazo regulamentar não foi conseguido para este trabalho, pois não foi localizado nenhum relatório oficial sobre a entrega dos planos, ou sua divulgação dos sites oficiais.

uma ação isolada, voluntária e proforma, não um instrumento permanente de gestão sustentável.

4.1.3 Contratações públicas sustentáveis em números

A partir dos dados disponibilizados pelo Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), reafirma-se o já expostos de forma qualitativa. De fato, a internalização das CPS parece ser uma realização ainda distante, mesmo considerando as limitações já expostas do indicador Classificação CATMAT. A participação dos itens sustentáveis em relação ao total de itens de 2012 a 2016, cinco anos de dados disponíveis, passou de 1,5 para 1,73%, com pico de 1,8%. Cabe ressaltar, no entanto, aumento expressivo no valor percentual dessas aquisições, que saltaram de 0,07% em 2012 para 1,29% em 2016, aproximando da quantidade percentual de itens sustentáveis adquiridos.

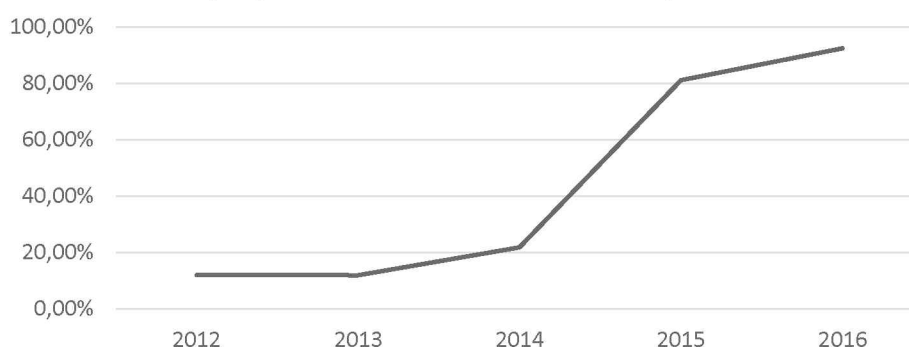
Gráfico 6 – Evolução da participação das contratações sustentável no total realizado (%)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Do ponto de vista da distribuição geográfica das contratações sustentáveis, dois dados se destacam. Quanto ao número de compras com itens sustentáveis, a cidade do Rio de Janeiro manteve ao longo dos anos analisados 12% de todas as compras contendo itens sustentáveis, mais alto índice nos últimos anos. Por outro lado, quanto ao valor dessas compras, Brasília vem progressivamente concentrando maior proporção dos recursos gastos com esses itens, alcançando, em 2016, mais de 92% de todo valor gasto com itens sustentáveis no Poder Executivo Federal, enquanto realizou apenas 8% das contratações sustentáveis no período.

Gráfico 7 – Proporção das CPS de Brasília em relação ao total



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Esse descolamento entre a proporção de valor e de número de compras justifica-se pelo maior volume de itens por compra e maior valor agregado desses. Em 2016, por exemplo, a compra de conjuntos escolares de mesa e cadeira pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) representou 342 dos 347 milhões de reais gastos em itens sustentáveis em Brasília.

Analisando, então, em que esses recursos foram gastos, o grupo mobiliário se destaca com 78,8% de todo o montante gasto em CPS entre 2012 e 2016, justamente pelo elevado montante destinado à compra de mesas e cadeiras em polipropileno reciclado pelo FNDE, como visto acima. Interessa salientar que esse montante representa 13% de todo o recurso destinado à compra de mobiliário no período, quase três vezes o percentual alcançado pela segunda categoria, utensílios de escritório e material de expediente.

Esse resultado destacado do FNDE provavelmente se deve à elevada institucionalização interna das CPS, através da Resolução CD/FNDE/Nº 20/2014 e do próprio plano de logística sustentável. No site da instituição há página específica para gestão da sustentabilidade, e até uma política interna denominada Programa Escola Sustentável, que destina recursos financeiros para promoção socioambiental nas escolas. Isso leva a crer que a questão da sustentabilidade está mais amadurecida no órgão, não só no que tange às CPS. O porquê da concentração no item mobiliário se deve à própria distribuição de compras da instituição. Em 2016, apenas mobiliário correspondeu a 13,7% do gasto das compras do órgão, atrás de livro, correspondente a 56,2%, cujo estabelecimento de critério de sustentabilidade ainda não é desenvolvido, e de veículos, com 25%, que poderiam sim apresentar critérios de sustentabilidade. A não classificação da compra dos veículos como sustentáveis pode ser uma falha de classificação, entre sustentável ou não, como comumente

ocorre e já foi discutido, ou uma oportunidade para potencialização das CPS também quanto a esse item.

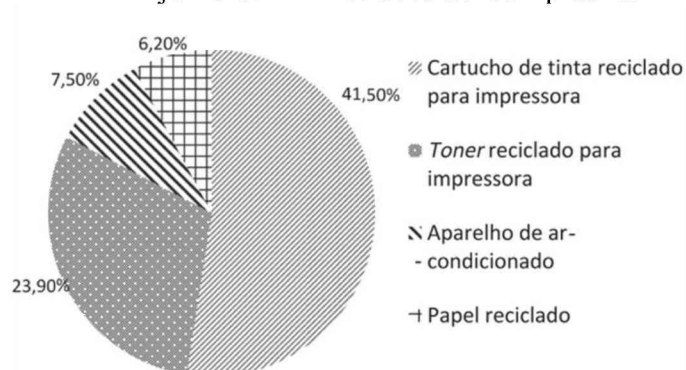
Tabela 2 – Principais grupos de itens adquiridos por CPS de 2012 a 2016

Grupo/item	Nº Compras	Valor gasto em CPS (R\$)	% do valor total de CPS	Valor gasto com compras tradicionais (R\$)	% do item adquirido por CPS
Mobiliários	9	579.127.079,25	78,76%	3.867.010.952,00	13,03%
Utensílios de escritório e material de expediente	1.715	61.505.504,45	8,36%	1.145.313.654,24	5,10%
Eq. para refrigeração e circulação de ar	289	41.532.761,95	5,65%	1.444.652.684,90	2,79%
Veículos	27	16.169.254,85	2,20%	9.998.622.929,18	0,16%
Eq. p/ processamento de dados, <i>software</i> , acessórios e suporte	560	8.802.722,92	1,20%	7.065.093.971,61	0,12%
Eq. e materiais para limpeza	1.730	8.334.307,47	1,13%	153.941.947,45	5,14%
Eq. para preparar e servir alimentos	178	6.399.636,25	0,87%	401.075.059,59	1,57%
Artigos de higiene	232	4.622.669,91	0,63%	216.780.669,99	2,09%
Materiais manufaturados, não metálicos	252	4.362.004,26	0,59%	153.941.947,45	2,76%
Outros	1.156	4.474.959	0,61%	-	-

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://cps sustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Alencastro, Silva e Lopes (2014) encontraram em seu estudo sobre o Executivo Federal enorme concentração das CPS em poucos itens, sendo os cartuchos para impressoras responsáveis por 41,5% de todas as compras com exigências de sustentabilidade. Essa concentração possivelmente se deve ao volume de aquisições desse produto à época e a maior disponibilidade no mercado de produtos reciclados a preços acessíveis.

Gráfico 8 – Percentual dos produtos sustentáveis mais adquiridos no período de janeiro de 2010 a julho de 2012 através do Comprasnet



Fonte: MPOG, 2012 *apud* ALENCASTRO; SILVA; LOPES, 2014.

Analisando os dados de janeiro de 2016 a maio de 2017, por outro lado, a distribuição do número de CPS é mais equilibrada entre os diferentes tipos de produtos (Tabela 3). A diminuição relativa de produtos para impressão possivelmente é um resultado da tendência à contratação de serviços de aluguel de impressoras que já contemplam a tinta utilizada. A maior proporção dedicada aos detergentes biodegradáveis, por sua vez, provavelmente se dá pela facilidade de se estabelecer esse critério nas aquisições, contudo não traz nenhum impacto real, já que, pela legislação em vigor, a biodegradabilidade é exigida para todo detergente no mercado.

Tabela 3 – Percentual dos produtos sustentáveis mais adquiridos no período de janeiro de 2016 a maio de 2017 através do Comprasnet

Produto	Percentual
Detergente biodegradável	25,8%
Aparelho de ar-condicionado	8,6%
Caneta esferográfica	7,8%
Toner de tinta reciclado	7,0%
Bloco de recado	5,5%
Borracha sem PVC	5,5%
Copo descartável biodegradável	4,7%
Corretivo líquido atóxico	4,7%
Caneta marca texto	3,1%
Cola polivinila	3,1%
Desodorante biodegradável	3,1%
Envelope de papel	3,1%
Bloco de rascunho	2,3%
Cartucho de tinta reciclado	2,3%
Mobiliário escolar	2,3%
Outros	10,9%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Disponível em:

<<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>.

Acesso em: 12 jan. 2018.

A maior diversidade tende a propiciar melhor utilização das CPS, ao minimizar o impacto de maior parte dos itens consumidos pelo setor público e potencializar o acúmulo de experiências na construção de critérios em diferentes produtos. Isso pode possibilitar a criação de uma cultura de sempre buscar novas formas de diminuir o impacto socioambiental, e não apenas reaplicar critérios padrões.

4.1.4 Segundo ciclo do PPCS?

A proposta de elaboração de planos e estipulação de metas, conforme feito no PPCS, parte da racionalidade do ciclo PDCA. Nessa lógica, após o fim do primeiro ciclo, os resultados obtidos seriam analisados, os desvios em relação às metas estudados e novas metas estabelecidas para melhoria contínua, transformando o processo de produção e consumo em prol de maior sustentabilidade. Apesar do vácuo estratégico entre 2014 e o período atual, iniciativas para a elaboração de novo ciclo de planejamento da temática já foram tomadas. Uma consulta pública foi efetivamente realizada em abril de 2016 e objetivou:

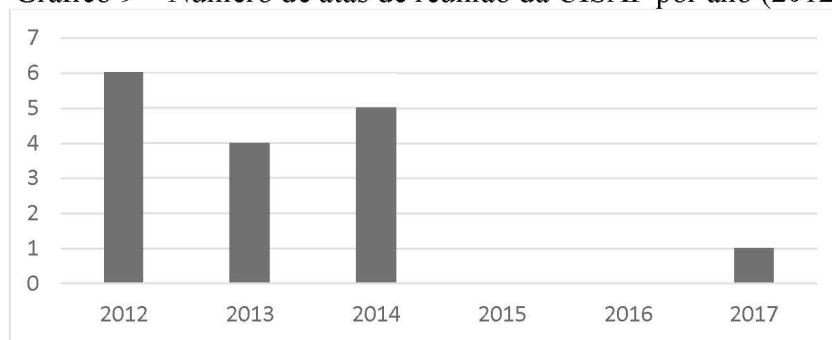
promover e ampliar a escala das ações em dez eixos temáticos, identificados a partir da experiência acumulada ao longo do primeiro ciclo do Plano, desenvolvido de 2012 a 2014, e de políticas do governo federal alinhadas com a agenda de promoção e fomento da produção e do consumo sustentáveis (VERDI; MORAES, 2016).

Entre as prioridades elencadas no documento levado à consulta, constou a inclusão de critérios socioambientais nas compras do governo, a inclusão de diretrizes de sustentabilidade nos investimentos públicos e a inclusão de diretrizes de sustentabilidade para instituições financeiras. No que tange às compras públicas, interesse específico deste trabalho, o documento elenca 12 estratégias para aprofundamento das CPS. Abandona-se dessa forma a proposição de metas específicas, como estabelecido no primeiro ciclo, para adotar diretrizes de execução mais amplas. A seguir elenca-se cada uma delas.

- a) Fortalecimento da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP (curto prazo).

A CISAP foi instituída pelo Decreto n.º 7.746, de 2012, e sua composição conta com representantes dos ministérios de Planejamento, Meio Ambiente, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Ciência e Tecnologia, Transparência, Fazenda, bem como da Casa Civil. Apesar de possuir papel estratégico para implementação das ações de sustentabilidade, entre elas as CPS, a CISAP parece ter sofrido descontinuidade de ação entre 2014 e 2017, o que pode ser observado, por exemplo, pelo número de atas de reunião realizadas, conforme apresentado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Número de atas de reunião da CISAP por ano (2012 a 2017)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Outro argumento nesse sentido é a ausência de publicação de portarias atinentes à atuação da CISAP no período entre 25 de agosto de 2014 e 9 de agosto de 2017. Nesta última data, publicou-se alteração da designação dos componentes, indicando uma possível retomada de ação da comissão, conforme pretendido pelo pretenso segundo ciclo do PPCS. Isso foi ainda reafirmado em entrevista realizada, segundo a qual, de acordo com EntMPOG02, a retomada das reuniões da CISAP, como resultado do Acórdão do TCU n.º 1.056/2017 - Plenário, resultará em um “retorno com muita força para desempenhar as funções quanto às CPS”.

- b) Criação de um fórum permanente de diálogo entre os setores público e privado e academia para promover o debate sobre o tema de Produção e Consumo Sustentáveis (curto prazo); fomento à adoção de critérios de sustentabilidade pelas empresas de grande porte em suas cadeias produtivas (médio prazo); conscientização da importância de incorporar a perspectiva socioambiental nas contratações públicas e privadas (médio prazo).

O estreitamento entre os setores público e privado e a academia segue no mesmo sentido que as principais experiências externas, buscando disseminar os princípios das CPS e propiciando o desenvolvimento da cadeia de suprimento para maior sustentabilidade. É o que o projeto Procura+ chama de engajamento de fornecedores e o Leap visa com a Ferramenta H, promoção do mercado de produtos verdes. Entende-se a busca dessa maior ligação como o reconhecimento de que as CPS só se tornarão viáveis à medida que o mercado as compreenda como uma demanda consistente, que o investimento nesse nicho terá retorno e que a adoção das CPS possa se disseminar de forma sustentável. Nesse sentido, argumenta Teixeira (2013), as CPS enviariam sinal ao mercado de que haveria demanda de longo prazo para os produtos sustentáveis, logo os investimentos necessários para produção em escala seriam viáveis.

- c) Utilização de metodologias de mensuração e verificação dos critérios de sustentabilidade para produtos e serviços, com suporte de profissionais e instituições que indiquem a forma correta de incluir as exigências de cunho social e ambiental e verificar o seu atendimento após a contratação, garantindo-se a preservação da competitividade e a legalidade. No caso da União, essas orientações devem ser prestadas pela Advocacia Geral da União (AGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com apoio técnico da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), juntamente com os setores envolvidos nos objetos das especificações técnicas (curto prazo). Construção, de forma colaborativa e inclusiva, de rótulos, selos e normas com critérios ambientais, sociais e econômicos, dentro da estrutura do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade do INMETRO (médio prazo).

Tão importante quanto inculcar a realização das CPS na administração pública é informar a forma correta de sua utilização. A sistematização da inclusão dos critérios de sustentabilidade pelos órgãos especializados, restando aos demais órgãos apenas sua aplicação, leva a maior racionalização do processo. Operacionalizado de forma independente, cada órgão desenvolve suas próprias pesquisas para mensuração dos critérios, levando a retrabalho e possível divergência de critérios para os mesmos contextos. A possibilidade de concretização dessa pré-avaliação de sustentabilidade por órgãos especializados foi considerada positiva por todos os entrevistados, citando como caso já utilizado com sucesso as classificações de eficiência energética do Procel.

A Ferramenta B do Leap destaca como crítica a fase de definição das especificidades técnicas, de execução e de monitoramento do contrato, o que aponta alinhamento entre os pontos propostos pelo PPCS e a prática internacional de implementação.

- d) Alinhamento das ações realizadas pelos governos federal e estaduais sobre contratações públicas sustentáveis.

As primeiras experiências de CPS foram realizadas como pilotos em nível estadual, com parceria do ICLEI. Assim, o desenvolvimento das políticas nos diferentes níveis federativos se deu de forma independente, com trajetórias diferentes e, ainda hoje, apresentam características próprias (MENDONÇA *et al.*, 2012). Alinhar essas ações, além de permitir o aproveitamento de experiências externas, dá ao mercado direcionamento mais claro, propiciando mais rápida evolução e ganhos de escala.

- e) Proposição de melhorias do arcabouço jurídico a fim de fortalecer os instrumentos de comando e controle existentes e desenvolver novos que promovam o aumento das contratações públicas sustentáveis nos âmbitos federal e estadual (curto prazo).

O primeiro ciclo de planejamento já previa alterações normativas, contudo no sentido de definição de percentuais mínimos para as CPS. Não parece ser esse o sentido das alterações pretendidas por esse novo ciclo. Essa ação parece ir no sentido de aumentar a cogência das atuais normas, diminuindo a discricionariedade do gestor quanto à introdução ou não de critérios socioambientais. Santos (2013) já trazia em seus estudos essa necessidade, argumentando que a adoção de normas rígidas pelo Legislativo seria imprescindível para ruptura da atual concepção e consequente instauração do desenvolvimento sustentável.

Cabe destacar ainda a introdução de menção ao nível estadual, indicando que alterações poderiam extravasar o âmbito federativo. Isso, em uma análise preliminar, só poderia ser feito caso incluído na Lei Geral de Licitações, único normativo federal sobre a temática a que os estados se submeteriam.

- f) Priorizar produtos e serviços que devam atender a critérios mínimos de sustentabilidade (médio prazo); estabelecer metas progressivas para compras públicas de produtos e serviços que atendam a critérios mínimos de sustentabilidade (médio prazo).

Essas ações previstas também seguem as melhores práticas internacionais para implementação de políticas de CPS, em fato, são ações previstas pelos projetos Relief, Procura+, Leap e IGPN. Trata, em outras palavras, da identificação dos produtos em que se pode obter um melhor impacto socioambiental com menor custo total.

Destaca-se que com a não determinação de metas específicas há, à primeira vista, um recuo em relação ao primeiro ciclo de planejamento que já havia estipulado uma meta geral para contratações sustentáveis. Agora se pensa em metas por produtos e serviços prioritários definidas após os estudos necessários. O primeiro ciclo foi mais agressivo em seus objetivos, mas não logrou sucesso. O planejamento em curso busca maior embasamento para definição de passos mais coerentes com o contexto vivido.

Cabe ainda lembrar que Perera, Chowdhury e Goswami (2007) já alertavam que, além de as organizações primeiro identificarem as áreas prioritárias com maior gasto, para então selecionarem por onde começar as CPS, devem estar atentas às medidas de prevenção à corrupção e promoção da transparência, o que não é aventado durante o documento.

- g) Capacitação continuada dos responsáveis envolvidos nas CPS, nas áreas de compras, fiscalização e planejamento, bem como dos fornecedores de bens e serviços para a administração pública (médio prazo).

As capacitações foram um dos pontos que mais evoluíram no último ciclo de planejamento e sua permanência nesse segundo ciclo é coerente. Nesse plano, ao invés de estipular metas de treinamento, houve a preferência por determinar públicos-alvo. Decisão menos comprometedora, possivelmente por antever um cenário de execução do plano mais indefinido.

- h) Apoio à implementação de um sistema de informação capaz de gerar uma base de dados para as contratações públicas sustentáveis.

Conforme discutido neste trabalho, a própria ausência de um indicador confiável para avaliar o grau de aplicação das CPS já demonstra uma grande fragilidade da política. Se o que não é medido não é gerenciado, o que é fracamente medido só pode ser fracamente gerenciado. Nesse sentido, a introdução de um sistema de informação capaz de gerar base de dados confiáveis atacaria um dos grandes gargalos da implementação da política.

Enfim, percebe-se maior maturidade na proposta de segundo ciclo de planejamento do PPCS, quando comparada à inicial. Os objetivos estão calcados em um diagnóstico mais bem construído e atacando pontos fundamentais para alavancagem das CPS. Sua materialização e cumprimento tem claro potencial para mudar o patamar das CPS ao atribuir aos órgãos centrais um papel mais proeminente eliminando retrabalhos multiplicados por todos os órgãos e dando mais racionalidade ao processo. Claramente, no entanto, há questões dentro da estrutura governamental que precisam ser trabalhadas, o que pode ser deduzido do atraso substancial para lançamento de um plano já referendado por consulta pública e analisado internamente pela equipe técnica ministerial.

Entendido o contexto das CPS na administração pública federal, inicia-se na próxima seção a análise da temática pelo ponto de vista organizacional utilizando-se de um estudo de caso.

4.2 Estudo de caso: contratações públicas sustentáveis e suas barreiras no Banco Central do Brasil

Após descrever e analisar o processo de introdução da sustentabilidade nas compras públicas do Executivo Federal de forma macro, parte-se agora para análise de uma

organização específica. Ao selecionar um caso para estudo, torna-se possível aprofundar a análise, permitindo uma maior crítica e a proposição de ações transformadoras (PEREIRA; GODOY; TERÇARIOL, 2009). É a que se propõe esta seção: analisar as peculiaridades da dinâmica organizacional e levantar as barreiras que dificultam a realização mais contundente das CPS nessa organização. Segundo Triviños (1987 *apud* PEREIRA; GODOY; TERÇARIOL, 2009), o caso a ser analisado deve ser parte de um todo e, mais do que isso, ter realce para justificar sua escolha.

Neste trabalho, estuda-se o Banco Central do Brasil, parte do Executivo Federal, submetido ao mesmo regramento e às políticas até aqui analisadas, ou seja, é parte do todo. Mas, além disso, destaca-se como referência em gestão, incluindo aqui as iniciativas de CPS. Sua administração foi citada como referência em entrevista junto ao TCU, e seu PLS é utilizado, inclusive, como instrumento de treinamento no curso de CPS promovido pela ENAP. Além disso, o Banco Central se constitui como um órgão central do governo e possui exclusivamente servidores de carreiras do chamado Ciclo de Gestão, denotando sua importância institucional.

Metodologicamente, esta seção se inicia com um descritivo do Banco Central do Brasil como instituição, em seguida, através de análise documental, situa-se a organização no tema CPS, explicitando suas ações na área. Posteriormente, realiza-se um apanhado dos principais resultados que a literatura aponta como barreiras às CPS, a fim de dar comparabilidade aos resultados obtidos nesta pesquisa. Por fim, busca-se analisar as principais barreiras percebidas pelos servidores e a relação entre o perfil destes e as barreiras apontadas. Essa análise foi baseada nos dados coletados por questionários e nas informações obtidas diretamente dos envolvidos por entrevistas.

4.2.1 O Banco Central do Brasil

O Banco Central do Brasil (BCB) foi instituído em 1964 através da Lei n.º 4.595, pela transformação da Superintendência da Moeda e do Crédito em autarquia federal. Sua finalidade, conforme descrita em seu regimento interno, é:

a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização, disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Consórcio ; a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e dos serviços do meio circulante (BCB, 2017a).

De maneira geral, todas essas finalidades podem ser bem resumidas na missão assumida institucionalmente, qual seja, assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente. Como um dos valores expressos no planejamento estratégico da instituição e, portanto, princípio que deve pautar as ações da organização enquanto persegue sua missão, destaca-se um intimamente relacionado com o tema em tela: a responsabilidade socioambiental. Segundo o detalhamento desse valor, o Banco Central deve atuar com respeito aos cidadãos, aos colaboradores e ao meio ambiente (BCB, 2017b).

Em alinhamento com esse valor, ainda em 2015, as ações de responsabilidade socioambiental foram incluídas no relatório de administração, elencando campanhas de voluntariado e de consumo sustentável e consciente, visando fortalecer a prática do valor na instituição. Durante a Primeira Semana do Meio Ambiente, foram realizadas “ações de conscientização e reflexões sobre uso sustentável dos recursos naturais, com destaque para a coleta e a destinação de lixo eletrônico e o incentivo ao reuso com a construção de um espaço de trocas” (BCB, 2016).

Em 2017, buscando dar maior concretude ao valor responsabilidade socioambiental, foi desenvolvida a Política de Responsabilidade Socioambiental do Banco Central do Brasil, bem como foi constituído um comitê para geri-la.

4.2.1.1 Política de Responsabilidade Socioambiental do Banco Central do Brasil

Instituída pela Portaria n.º 94.631, de 22 de agosto de 2017, a Política de Responsabilidade Socioambiental do Banco Central (PRSA) se apoia sobre determinações constitucionais e a Agenda 2030 da ONU para justificar sua institucionalização. Segundo o normativo, a política visa a três objetivos:

- a) contribuir para o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: social, ambiental e econômica;
- b) estimular as instituições integrantes do SFN a participar do processo de desenvolvimento equilibrado do País; e
- c) promover o acesso a informações, serviços e produtos financeiros adequados às necessidades dos cidadãos e das empresas brasileiras. (BCB, 2017c, p. 2.)

O primeiro deles, objetivo genérico, remete ao próprio conceito de desenvolvimento sustentável e é nele que se amparam as ações relativas às CPS na instituição. As outras duas finalidades relacionam-se com a influência do sistema financeiro na sustentabilidade e a eficiência de atendimento das necessidades dos usuários desse sistema.

Dessa forma, o Banco Central do Brasil, diferentemente de outros bancos centrais, direciona sua política socioambiental tanto para o âmbito interno quanto para sua missão finalística. É o que o presidente da instituição destacou durante cerimônia de lançamento:

Enquanto outros bancos centrais direcionam suas práticas socioambientais para as atividades internas à organização, como é o caso do Banco Central Europeu (BCE), ou, alternativamente, para a regulação e supervisão das ações socioambientais dos agentes do sistema financeiro, como acontece na China, o BC consolida, hoje no Brasil, ações nas duas vertentes por meio da instituição de sua PRSA (BCB, 2017e).

A PRSA estrutura-se sobre cinco diretrizes, subdividas em recomendações estratégicas. Detalha-se aqui aquela atinente às CPS³¹, objeto deste estudo. A diretriz três intitula-se “promover, nos processos internos, a gestão sustentável de recursos naturais e de materiais deles derivados” e envolve, sobretudo, as ações ligadas a revisão da forma de adquirir, utilizar e destinar bens, além de diretrizes sobre como contratar serviços e obras. A partir dela, o Banco Central deverá:

- 3.1. definir e contemplar critérios socioambientais nos processos de compras e de alienações, e na contratação de serviços, observando a cadeia produtiva;
- 3.2. racionalizar procedimentos operacionais visando promover a eficiência no uso dos recursos naturais e de materiais deles derivados;
- 3.3. promover medidas voltadas à redução, à reutilização, à reciclagem e à destinação adequada dos resíduos, buscando minimizar os potenciais impactos ambientais;
- 3.4. aplicar padrões de sustentabilidade nas novas construções e reformas, tais como eficiência energética e de recursos naturais nos edifícios do BCB;
- 3.5. aderir à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P);
- 3.6. incluir a dimensão socioambiental no monitoramento dos riscos corporativos do BCB (BCB, 2017c).

Percebe-se através desse documento a intensão de aprofundar a questão ambiental em seus processos, alinhando-se aos mesmos princípios das CPS adotados nas experiências internacionais mais avançadas como a análise da cadeia produtiva, a busca por eficiência, a diminuição do resíduo por reutilização e reciclagem, entre outros. Além disso, a instituição propõe-se a absorver a experiência de gestão ambiental desenvolvida nacionalmente e representada pela A3P, o que pode propiciar um salto de sustentabilidade dos processos internos ao incorporar práticas já desenvolvidas para o contexto das instituições brasileiras.

³¹ As outras diretrizes são: promover ações para que o sistema financeiro contribua para o desenvolvimento sustentável; promover ações para um sistema financeiro inclusivo e adequado às necessidades da população; promover ações que visem à melhoria da qualidade de vida da comunidade interna e externa do Banco Central do Brasil; promover a Política de Responsabilidade Socioambiental do Banco Central do Brasil.

A inclusão da dimensão socioambiental no monitoramento de riscos corporativos, por sua vez, é ainda vertente pouco explorada nos âmbitos nacional e internacional e demonstra a importância que a questão vem incorporando na organização.

4.2.1.2 Comitê de sustentabilidade do Banco Central do Brasil

Um dos principais resultados apresentados pelo TCU através do Acórdão n.º 1.056/2017 conclui que a ausência de um núcleo socioambiental dificulta as ações de sustentabilidade, considerando essas estruturas “um agente transformador em seu universo” (TCU, 2017, p. 17). Isso poderia, inclusive, ser uma das razões que apontariam o Judiciário com um crescente protagonismo, pois a Resolução CNJ n.º 201/2015, que incorpora as determinações de contratações sustentáveis para o Judiciário, em seu bojo, traz a obrigatoriedade de criação de unidades específicas para tratar a questão.

Com interpretação semelhante, mas de forma independente, o Banco Central do Brasil instituiu o Comitê de Responsabilidade Socioambiental Organizacional (CRSO), através da Portaria n.º 94.632, de 22 de agosto de 2017. Trata-se de designação de funcionários para trabalhar *part-time* a questão em seus locais de trabalho. A ideia, de acordo com EntBC17, é aproveitar o conhecimento que o funcionário tem da área em que ele atua para contribuir com a ideia de sustentabilidade no Banco Central, ou, em suas próprias palavras: “do conhecimento do que você faz, como você olha a questão da sustentabilidade”.

Trata-se, portanto, de um comitê institucionalizado como uma rede, com representantes escolhidos por afinidade com a temática de diversos departamentos e regionais do Banco Central. Essa pulverização dos integrantes acaba por “permitir que cada um deles dissemine essa agenda de responsabilidade socioambiental para o seu grupo de relacionamento institucional” (EntBC17).

De acordo com a portaria, compete ao comitê:

- I - elaborar, revisar e divulgar o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) e monitorar as ações dele decorrentes;
- II - apresentar sugestões para o fomento da cultura de sustentabilidade, por meio da disseminação de conhecimento do tema Responsabilidade Socioambiental, do desenvolvimento de lideranças, bem como da implementação de plano de comunicação interna sobre o assunto;
- III - estimular a implantação de melhores práticas socioambientais em todas as unidades, na atuação para o negócio e para a gestão interna;
- IV - compartilhar informações sobre as ações socioambientais;
- V - propor alterações na Política de Responsabilidade Socioambiental;

- VI - promover a revisão geral da Política de Responsabilidade Socioambiental em prazo não superior a 5 (cinco) anos, contados a partir da data de implantação, e adotar as providências necessárias para submissão à Diretoria Colegiada;
- VII - auxiliar a elaboração da temática de responsabilidade socioambiental no Relatório da Administração do Banco Central do Brasil; e
- VIII - atuar como instância consultiva de assuntos interdepartamentais em relação às ações socioambientais (BCB, 2017d).

Observa-se que, como primeira competência, as ações relacionadas com o Plano de Logística Sustentável (PLS), retomando a iniciativa de 2013, discutida na próxima seção. Passa a ser, portanto, atribuição do comitê a gestão das CPS no Banco Central do Brasil. Além dessa, as ações relacionadas à capacitação e sensibilização também ficam a cargo desse componente, bem como a função consultiva do órgão sobre sustentabilidade. O comitê se reunirá ao menos trimestralmente e, além de seus membros, pode contar com auxílio de outros servidores indicados por ele.

Na opinião de lideranças da instituição, essa institucionalização de uma estrutura de governança representa um “novo patamar, com atribuição outro *status* de prioridade à questão, dando o devido reconhecimento de importância que, intuitivamente, a organização tem dentro de seus valores e, mais do que isso, dentro do seu corpo funcional” (EntBC17).

4.2.1.3 Plano de Gestão de Logística Sustentável: Banco Central do Brasil

O Banco Central do Brasil, em atendimento ao Decreto n.º 7.746/2012 e à IN MPOG/SLTI n.º 10, elaborou seu Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS) dentro do prazo estipulado pela norma. Sua construção foi tida como exemplo pelo MPOG, tanto que é utilizado como exemplo nos cursos ministrados sobre contratações sustentáveis pela Escola Nacional de Administração Pública. Contudo, apesar dos normativos e do próprio documento preverem avaliação e revisão anual das metas e ações propostas, entre 2013 e 2016, o plano não foi devidamente acompanhado. Hoje, até o conhecimento sobre sua existência ou seu conteúdo é diminuto, como foi observado na pesquisa.

Nas entrevistas realizadas, nenhum dos entrevistados disse ter conhecimento sobre qualquer *follow up* realizado sobre o PGLS publicado. Dos que tinham conhecimento sobre a existência do PGLS, os entrevistados reconheceram que o plano não foi capaz de efetivar as aspirações pretendidas pelo decreto, o que pode ser exemplificado pelas falas abaixo:

Lá [em 2013] o PLS foi feito porque havia uma imposição legal [...], o que eu senti foi que faltou patrocínio institucional. [Hoje] espera-se que tenha

esse patrocínio institucional, que começa no órgão máximo que é o colegiado, passa pelo diretor em que está o assunto, que é o de administração, mas que também penetre em toda a organização (EntBC17).

O PLS de 2013 foi feito para atendimento de uma exigência legal, consolidando ações que já existiam, e depois não teve sequência (EntBC42).

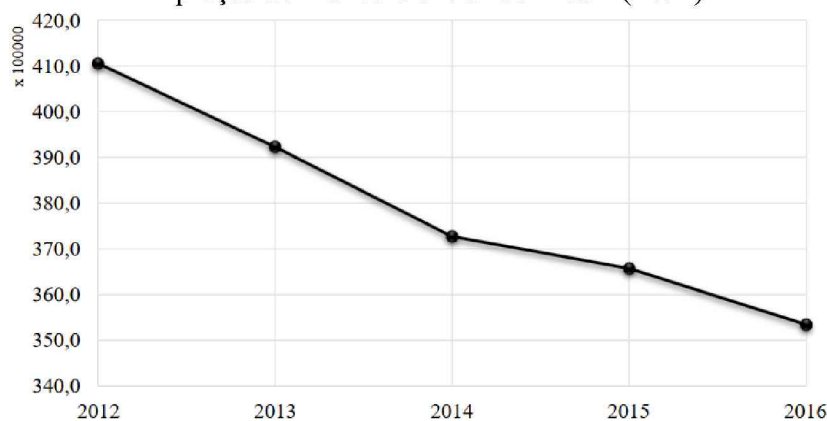
[O PLS] foi tímido (EntBC71).

O Plano de Logística Sustentável foi um solução, depois não foi à frente (EntBC21).

Ainda assim, cabe destacar as conquistas realizadas no âmbito da gestão socioambiental da instituição, sendo estas fortalecidas ou não pelo plano. Em primeiro lugar, destaca-se a diminuição do consumo de papel de 30.709 resmas em 2010 para 11.446 em 2016, redução de 63%. A título de comparação, com cálculos aproximados, o TCU (2017) encontrou na administração pública federal uma variação de apenas -1,2% de custo com consumo de papel entre 2011 e 2015 por pessoa. Deflacionando os valores das resmas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e, por simplificação, tomando número de pessoas como proporcional ao número de servidores, a variação no Banco Central do Brasil chega a -37%.

O relatório do período de 2013 a 2016 revela ainda significativa redução do consumo de água e energia, como pode ser observado pelos dois gráficos seguintes.

Gráfico 10 – Evolução do consumo de eletricidade em todas as praças do Banco Central do Brasil (kWh)

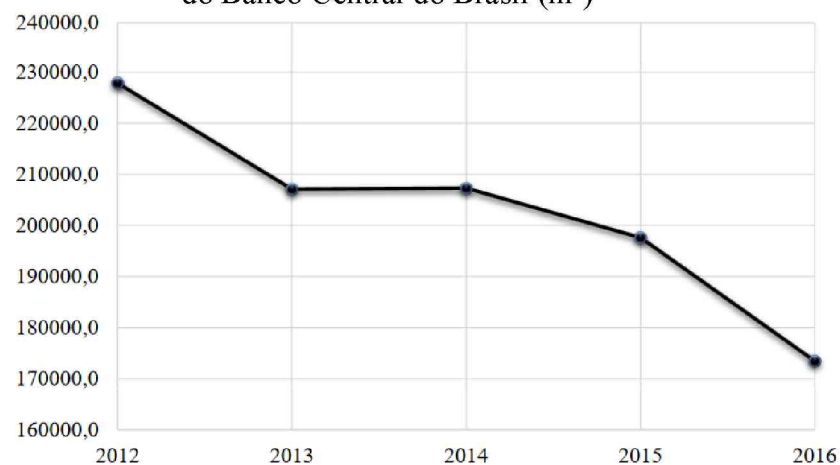


Fonte: BCB, 2017g.

O agregado do consumo de energia elétrica pelas unidades do Banco Central do Brasil caiu constantemente no período analisado, atingindo diminuição total de quase 14% em quatro anos. No que tange ao consumo de água, o comportamento foi semelhante, contudo a taxa de queda foi mais irregular, concentrando-se no primeiro e no quarto ano, enquanto

apresentou quase estabilidade entre 2013 e 2014. No agregado, o consumo foi reduzido em aproximadamente 20%.

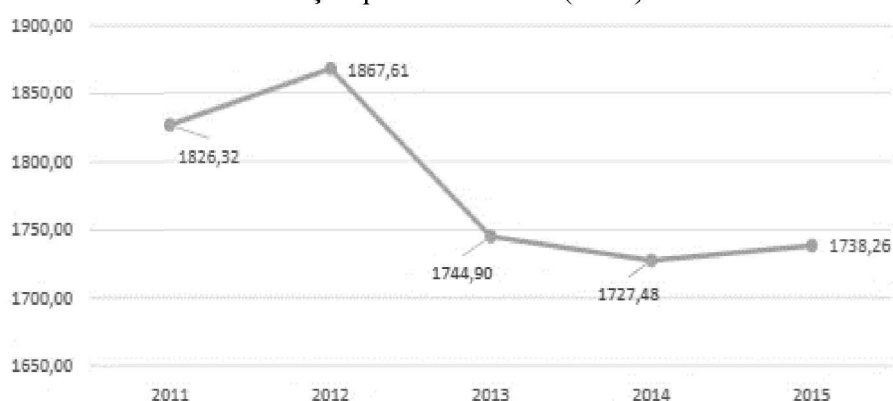
Gráfico 11 – Evolução do consumo de água em todas as praças do Banco Central do Brasil (m³)



Fonte: BCB, 2017g.

Ressalta-se, contudo, que, apesar da transparência da instituição na divulgação dos dados, não é possível estabelecer *benchmarking* com o restante da administração. Isso se dá porque, tradicionalmente, os dados apresentados pelos demais órgãos referem-se ao consumo *per capita* e não total. Feita essa ressalva, apresentam-se os gráficos agregados da administração pública federal, para verificação de tendência de consumo de energia e água, mesmo sem comparabilidade direta entre eles.

Gráfico 12 – Evolução do consumo de energia elétrica por colaborador na administração pública federal (kWh)



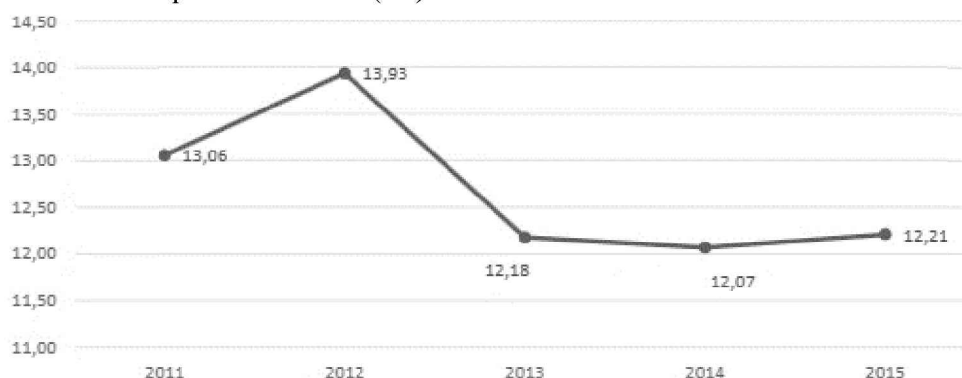
Fonte: TCU, 2017.

O consumo de energia agregado mostra uma elevação inicial entre 2011 e 2012, período não analisado no relatório do Banco Central do Brasil, e posterior redução até 2014,

quando apresenta discreta elevação. Analisando o período em comum, o agregado da administração pública federal diminui seu consumo *per capita* em 7%, enquanto no Banco Central a redução total foi de 10%.

O consumo de água apresenta comportamento análogo ao de energia elétrica, contudo a redução por colaborador no período de 2012 a 2015 atinge mais de 12%, patamar superior à economia de energia elétrica, tal qual ocorre na análise do consumo total no Banco Central.

Gráfico 13 – Evolução do consumo de água por colaborador na administração pública federal (m³)



Fonte: TCU, 2017.

O relatório apresenta ainda as iniciativas relacionadas com diminuição de impacto no transporte de servidores e no descarte e reciclagem do numerário inservível, bem como ações de qualidade de vida e campanhas educativas. Contudo, cabe ressaltar, o documento não se propõe a realizar o rebatimento entre as metas propostas em 2013 e sua execução efetiva.

Em 2017, novo PLS foi lançado dentro de um contexto muito diferente de 2013, o atual documento insere-se em uma política de responsabilidade socioambiental mais ampla e é coordenado por um comitê específico, conforme discutido anteriormente. Dentre os objetivos do documento, inalterados desde o PLS original, de forma mais intimamente ligada a este trabalho, destaca-se a revisão dos processos de compras e de contratações para especificações de “bens, serviços e projetos que contenham critérios de sustentabilidade ambiental” (BCB, 2017f). A princípio, essa expressão transparece uma concepção ainda limitada de sustentabilidade, por não considerar também critérios sociais, contudo a preocupação social da instituição encontra-se diluída no restante do documento e sua ausência na verbalização desse objetivo parece não alterar sua efetivação nas CPS.

Além de manter as metas de redução de consumo de diversos itens, como papel, energia e água, insumos do funcionamento da administração, e, portanto, os indicadores indiretos da sustentabilidade conseguida nas contratações que utilizam esses insumos, o plano

traz em seu bojo itens específicos para estudo e inserção de critérios ambientais. Esse é o caso do papel reciclado, copos plásticos descartáveis e canetas esferográficas. O plano prevê estudo de viabilidade para sua substituição por outros de fonte sustentável, incluindo meta de aquisição e diferencial de custos aceito, inovação em relação aos PLS estudados.

Quadro 5 – Relação de itens com alternativas sustentáveis a serem avaliados

Código	Descrição do material	Estimativa de diferença de custos	Percentual de substituição do volume total adquirido
336.707	Caneta esferográfica comum carga azul	+ 50,00%	1%
336.709	Caneta esferográfica comum carga preta	+ 50,00%	1%
336.710	Caneta esferográfica comum carga vermelha	+ 50,00%	1%
293.717	Copo descartável para água	+ 150,00%	-
226.342	Copo descartável para café	+ 150,00%	-
9.070.028	Papel A4 para impressoras a laser e jato de tinta	+ 10,00%	30%

Fonte: BCB, 2017f.

O levantamento de itens conforme o Quadro 5, mesmo com índices modestos, se alinha com as melhores práticas de CPS, priorizando os itens, estabelecendo estudos de viabilidade e paulatinamente estendendo os critérios de sustentabilidade para outros produtos e serviços. Ressalta-se ainda que o preestabelecimento de estimativa de diferença de custo dá extrema transparência ao processo e atende a anseios dos servidores envolvidos. Durante as entrevistas, alguns entrevistados mostraram-se sem segurança sobre até quanto seria aceito pagar a mais por um produto mais sustentável, mesmo que concordassem que algo a mais seria aceitável. Esse receio pode ser resumido pela fala de EntBC41, segundo o qual: “há uma lacuna legal sobre o quanto se pode pagar a mais, o que acaba se tornando um risco para quem toma essa decisão, de vir a ser questionada um dia”.

Em suma, percebe-se uma retomada das ações ligadas aos PLS e às CPS, em um contexto ainda mais favorável, no qual, mais do que cumprir a exigência legal, se busca a institucionalização dos aspectos ligados à sustentabilidade na organização.

4.2.2 Barreiras à implementação de políticas de contratações públicas sustentáveis

Segundo Teixeira (2013), mesmo que as instituições expressem a sustentabilidade em sua agenda, as dificuldades de lidar com um conceito transversal e multifacetado podem levar à não efetivação desses princípios. Como a trajetória para inserção das CPS em diversos países e organizações tem várias semelhanças, cabe analisar as barreiras mais comumente

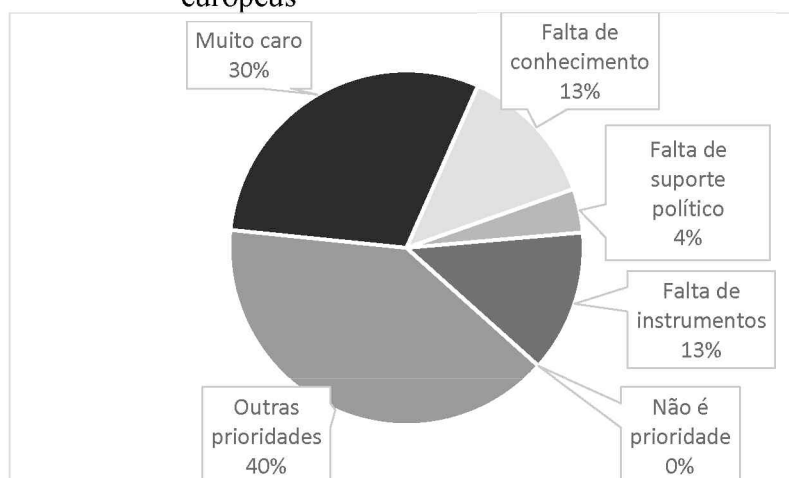
enfrentadas em outras experiências. Apresentam-se, portanto, os principais obstáculos observados pela literatura à efetivação das políticas de CPS. Essa discussão permitirá nortear a pesquisa em tela, analisando a congruência entre os resultados obtidos neste estudo de caso e os demais já obtidos por outras pesquisas de âmbito nacional e internacional. Possibilitará ainda diagnóstico propositivo dos pontos frágeis da implementação desenvolvida no Banco Central do Brasil.

Inicialmente, cabe definir mais claramente o que são barreiras à implementação de políticas de CPS. Os principais estudos sobre a temática não determinam explicitamente seu entendimento sobre barreiras, o que impede uma discussão de variantes conceituais mais aprofundada. O que se depreende pelo estudo sistemático da literatura é a utilização do termo em seu sentido mais comum de empecilho, dificuldade. Dessa forma, para fins deste estudo, serão consideradas como tais todo fato, percepção ou crença que dificulte, abrande ou impeça a inserção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas. Ressalta-se, no entanto, que os estudos sobre a temática, assim como este, se baseiam em pesquisas de percepção, sendo, portanto, limitados na avaliação quanto à pertinência fática das percepções dos atores. Exemplificando, a literatura aponta que a percepção de que os produtos sustentáveis são mais caros que os produtos convencionais se apresentam como uma das principais barreiras à implementação, contudo há carência de estudos para verificar se essa diferença de preços se verifica empiricamente.

4.2.2.1 Visão geral

Um dos primeiros estudos quantitativos sobre barreiras associadas à implementação de políticas de contratações públicas sustentáveis é apresentado no *ToolKit* do Projeto Leap (2006). O Gráfico 14 compila os resultados obtidos com a coleta de dados em municípios europeus, sobretudo no Reino Unido, quando questionados sobre a identificação das barreiras que eles possuem ou estão experimentando na tentativa de implementar “compras verdes”. Destacam-se nesse estudo a priorização de outras questões sobre as CPS, o custo financeiro, a falta de ferramentas para sua efetivação e de conhecimento específico.

Gráfico 14 – Barreiras às “compras verdes” em 11 municípios europeus³²



Fonte: LEAP, 2006, tradução nossa.

Brammer e Walker (2011), contudo, foram os primeiros a estudarem em escala global os fatores que facilitam e retardam a efetivação das contratações públicas sustentáveis na percepção de funcionários de 280 organizações públicas e diferentes países. Os resultados de seus estudos demonstram que os fatores dificultadores para implementação das contratações sustentáveis variam entre os países. Ainda assim, comparativamente, os fatores financeiro e informacional assumem papéis importantes para quase todos os países, corroborando em parte os resultados obtidos pelos relatórios da ONU, apresentados a seguir.

Tabela 4 – Barreiras ao processo de implementação de CPS

	Reino Unido	Europa Ocidental	Europa Oriental	Escandinávia	América do Norte	Outras partes do mundo	Todos os países
Financeira	48,1%	16,3%	11,1%	10,3%	34,6%	18,2%	30,4%
Informacional	12,3%	12,2%	5,6%	6,9%	7,7%	9,1%	9,9%
Legal	1,9%	8,2%	2,8%	6,9%	7,7%	0,0%	4,6%
Gerencial/Estrutural	21,7%	8,2%	2,8%	3,4%	5,8%	9,1%	11,7%
Política/Cultural	5,7%	8,2%	2,8%	0,0%	5,8%	18,2%	5,7%
Qualidade	5,7%	4,1%	2,8%	0,0%	9,6%	27,3%	6,0%
Prioridade	8,5%	2,0%	0,0%	0,0%	3,8%	0,0%	4,2%

Fonte: BRAMMER; WALKER, 2011, tradução nossa.

Ainda assim, as publicações mais relevantes sobre as barreiras à implementação das CPS são resultado dos relatórios trienais da ONU, denominados *Global Review of SPP*. O primeiro deles, datado de 2013, apresenta como principais barreiras enfrentadas pelos países

³² Municipality of Amaroussion, Greece, Municipality of Holargos, Greece, London Borough of Redbridge, UK, Wandsworth Borough Council, UK, London Borough of Hounslow, UK, Leicester City Council, UK, London Borough of Sutton, UK, London Fire and Emergency Planning Authority, UK, Municipality of Kallithea, Greece, Royal Borough of Kensington and Chelsea, UK, Sandwell Metropolitan Borough Council, UK

respondentes a percepção de custo mais elevado e a falta de informação sobre CPS, como pode ser observado na Tabela 5.

Tabela 5 – Barreiras ao processo de implementação de CPS mais comumente citadas em 2013

Percepção de que produtos e serviços sustentáveis são mais caros.	38%
Falta de informação ou conhecimento sobre CPS.	36%
Falta de capacidade técnica em questão ambientais e sociais.	24%
Falta de interesse e comprometimento dos funcionários envolvidos.	24%
Falta de legislação ou regulação.	24%
Restrições orçamentárias.	23%
Falta de uma definição clara de “produto sustentável”.	21%
O critério de seleção de fornecedor ser “preço inicial”.	18%
Insuficiência de bens e serviços sustentáveis no mercado.	18%
Incompatibilidade do processo de compra pública com a incorporação de critérios socioambientais.	17%
Desejo de proteger indústrias nascentes nacionais.	12%
Falta de fornecedores nacionais de produtos sustentáveis.	9%
Dificuldade (ou custo) de controle/auditoria.	8%
Outros	5%

Fonte: Adaptada de *Global Review of SPP* (UNEP, 2013).

O relatório publicado em 2017, relativo a 2016, altera algumas categorias de resposta, condensando-as. Ainda assim, a barreira mais citada continuou a ser o custo mais elevado dos produtos mais sustentáveis, e a segunda passou a se denominar “falta de *expertise* na implementação de CPS”, mas busca avaliar a falta de informação e conhecimento.

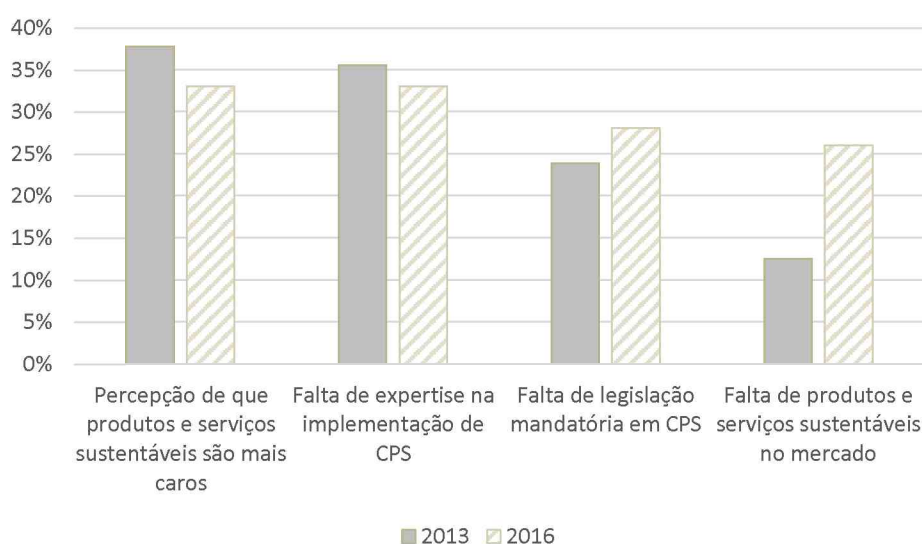
Tabela 6 – Barreiras ao processo de implementação de CPS mais comumente citadas em 2016

Percepção de que produtos e serviços sustentáveis são mais caros.	33%
Falta de <i>expertise</i> na implementação de CPS.	33%
Falta de comprometimento político, objetivos e planos de ação.	30%
Falta de liderança política e organizacional em CPS.	28%
Falta de legislação mandatória em CPS.	28%
Falta de produtos e serviços sustentáveis no mercado.	26%
Políticas de monitoramento e avaliação insuficientes.	25%
Prioridades concorrentes.	22%

Fonte: Adaptada de *Global Review of SPP* (UNEP, 2017).

Essa comparação entre o relatório de 2013 àquele publicado em 2017 dá indicativos de como essas barreiras se modificam ao longo dos anos, mesmo que nem todas as categorias utilizadas nas diferentes pesquisas sejam análogas. A questão dos custos maiores, principal barreira em ambos os anos, apresenta queda de representatividade, chegando a igualar, no último relatório, com a “falta de *expertise* em CPS”, e esta também apresentou queda de 36% para 33%. Por outro lado, as duas outras categorias comparáveis entre as pesquisas, apresentaram alta, quais sejam, carência de legislação e pequena disponibilidade de opções sustentáveis no mercado. O Gráfico 15 demonstra essas alterações entre os anos.

Gráfico 15 – Comparativo das barreiras ao processo de implementação de CPS mais comumente citadas em 2013 e 2016



Fonte: Adaptado de *Global Review of SPP* (UNEP, 2013; 2016).

A comparação entre os períodos pode sugerir que as barreiras encontradas pelos países, além de contexto-dependentes, podem ser estágio-dependentes, ou seja, diferentes obstáculos são percebidos a depender do estágio de implantação da política. Por exemplo, um país pode sentir falta da disponibilidade de mais produtos sustentáveis, somente depois de construir a *expertise* necessária para execução das licitações com critérios socioambientais. A verificação dessa hipótese, no entanto, demanda uma série histórica mais ampla e maior comparabilidade entre as categorias e não será objeto deste trabalho.

Cabe destacar ainda que mesmo a barreira mais apontada pelos países alcança apenas valores próximos a um terço da amostra. Não sendo, portanto, relevante para a maioria dos países e indicando que os mecanismos que dificultam a implementação da política tendem a variar nos diferentes locais.

No âmbito nacional algumas pesquisas também já foram realizadas buscando compreender as barreiras preponderantes. Couto e Ribeiro (2016) exploram algumas das dificuldades de implementação de políticas de CPS. Entre elas, citam: falta de instrumentos confiáveis para avaliar qualidade dos bens, o comportamento do servidor de evitar a adição de novas responsabilidades, acúmulo de funções em um único (ou poucos) servidores, impedindo discussões transdisciplinares necessárias às CPS, e a necessidade de mais capacitações.

A partir de estudos de casos, podemos citar ainda a pesquisa de Santos (2011), que estudou as CPS na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e identificou as barreiras apresentadas no Quadro 6, mais uma vez destacando a importância do preço das alternativas sustentáveis como limitador da expansão da política.

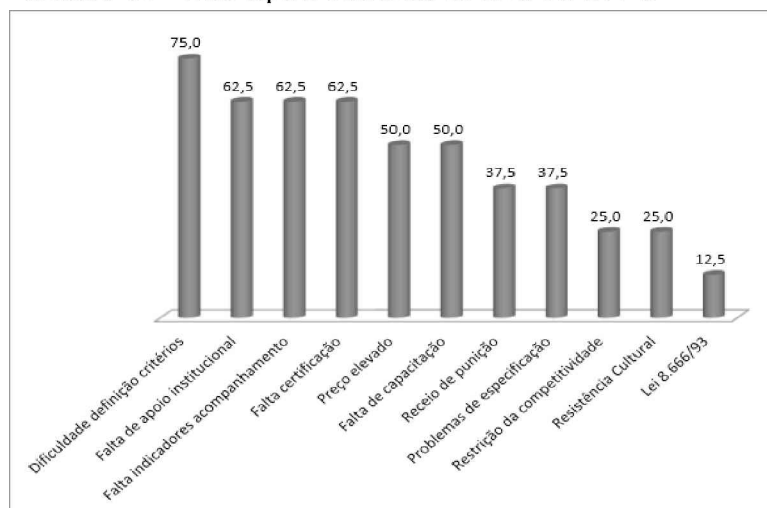
Quadro 6 – Principais barreiras às CPS na Fiocruz

Principais barreiras	Pontuação
Preço	10
Cultural	5
Competitividade	5
Legislação	4
Não responderam	7

Fonte: SANTOS, 2011.

Cypreste (2013), por seu turno, realizou estudo na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e trouxe outras variáveis à baila, conforme exposto no Gráfico 16. Nos resultados da autora, a dificuldade de estabelecimento de critérios configura o principal desafio, mesmo que o custo ainda seja citado por 50% da amostra estudada.

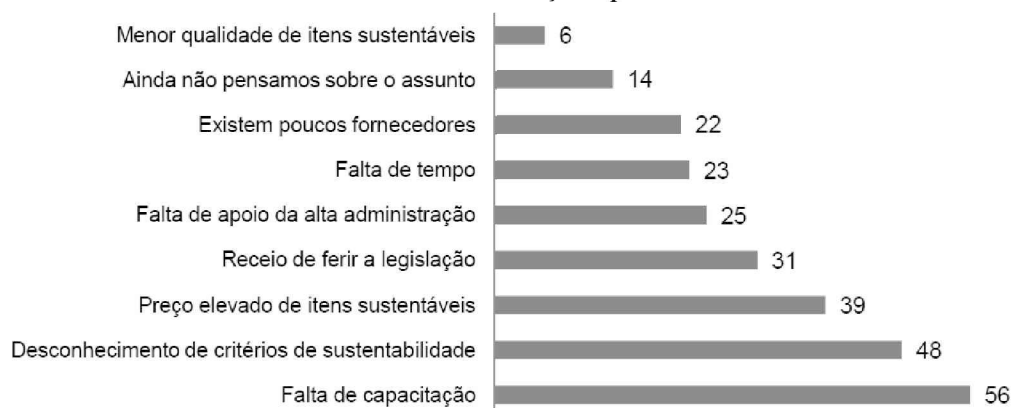
Gráfico 16 – Principais barreiras às CPS na UFES



Fonte: CYPRESTE, 2013.

Por fim, destaca-se ainda o trabalho de Teixeira (2013) que, no estudo das barreiras em diversas instituições no estado de São Paulo, encontrou em posição de relevância o desconhecimento quanto aos critérios de sustentabilidade, a falta de capacitação dos envolvidos e o preço das alternativas menos danosas.

Gráfico 17 – Barreiras às CPS em instituições públicas do estado de São Paulo



Fonte: TEIXEIRA, 2013.

Para o trabalho ora desenvolvido, utiliza-se o modelo conceitual de Gelderman *et al.* (2006) para divisão das variáveis, assim como realizado no supracitado estudo de Brammer e Walker (2011). Esse modelo se esteia na racionalidade individual limitada dos indivíduos (e organizações), ou seja, considera que a decisão de agir em prol de uma política depende das informações disponíveis para escolha e da utilidade esperada na implementação da política em relação àquela esperada para manutenção do *status quo*.

As dimensões utilizadas pelo autor (Figura 7) são resultado de pesquisa envolvendo agências públicas, instituições acadêmicas, fornecedores do estado, consultores e advogados. A seguir cada uma delas será detalhada enquanto busca-se apresentar os canais através dos quais a implementação da política é influenciada. Neste trabalho essas dimensões são utilizadas para decompor a análise das variáveis, assim, para cada dimensão, foram atribuídas as questões realizadas no questionário mais atinentes a sua definição. Cabe ressaltar ainda que as questões realizadas provêm de uma adaptação do questionário proposto por Günther e Scheibe (2006), também já citados. Sua utilização visa a permitir a utilização das metodologias analíticas propostas pelos autores para melhor priorização das barreiras encontradas.

Figura 7 – Modelo conceitual para explicação da implementação de políticas de CPS



Fonte: Adaptada de GELDERMAN *et al.*, 2006.

A percepção de ineficiência ou custo da política segundo Gelderman *et al.* (2006) originalmente buscava avaliar o impacto no cumprimento das regras da discrepância entre os objetivos priorizados por elas, como a transparência e a não discriminação, e a visão de eficiência baseada nas melhores práticas de compras tais quais realizadas no setor privado. Por exemplo, a proibição de negociação após o fim do processo licitatório poderia ser considerada como uma regra ineficiente, e, assim percebida, diminuiria a tendência de cumprimento da diretiva que a contém.

Para os efeitos deste trabalho, a percepção de ineficiência será tomada de maneira mais ampla, como toda desvantagem atribuída as CPS comparativamente às licitações tradicionais, incluindo aspectos financeiros, de qualidade dos produtos ou ligados a maior dificuldade de realização. Esses aspectos, somados a uma baixa atribuição de valor na utilização das licitações para promoção da sustentabilidade, tendem a formar uma percepção de ineficiência da política e, portanto, diminuir a probabilidade de sua plena implementação. O Quadro 7 sistematiza esses aspectos ligados à variável.

Quadro 7 – Aspectos estudados ligados à percepção de ineficiência ou custos da política

Percepção de ineficiência ou custos da política	Utilidade	Atribuição de importância às políticas de contratações sustentáveis.
	Qualidade	Percepção de preconceito com os produtos pelos usuários.
		Percepção de qualidade inferior dos produtos/serviços.
	Dificuldade	Trabalho adicional causado pelos critérios de sustentabilidade.
		Dificuldade de identificação das alternativas mais sustentáveis.
		Falta de alternativas no mercado de bens e serviços mais sustentáveis.
	Financeiro	Produtos sustentáveis são mais caros.
		Realizar CPS aumentam os custos totais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao incluir também aspectos ligados à diferença de custos dos bens e serviços sustentáveis, essa variável absorve a variável “financeiro” desenhada por Brammer e Walker (2011) e assume especial importância no contexto de restrições orçamentárias e reavaliação do custo-benefício das políticas públicas. Os autores ressaltam a tendência de maior implementação de políticas de CPS em contextos do tipo “ganha-ganha” e maior relutância em situações em que os retornos dos custos adicionais são incertos.

Quanto à “familiaridade com a política”, Gelderman *et al.* (2006) destacam que o desconhecimento da norma ou sua falta de clareza aumentam a possibilidade de seu descumprimento tanto de forma não deliberada quanto deliberada. Para este trabalho, além desses aspectos relacionados com a construção do arcabouço regulamentador das CPS, serão também considerados como aspectos relacionados com a “familiaridade com a política” a participação em treinamentos e o conhecimento dos envolvidos sobre seus objetivos e potencialidades de utilização, bem como sobre os impactos do consumo sobre o meio ambiente.

Quadro 8 – Aspectos estudados ligados à familiaridade com a política

Familiaridade com a política	Conhecimento finalístico	Informação sobre os objetivos finalísticos das CPS.
		Informação sobre relação entre consumo e impacto socioambiental.
	Conhecimento prático	Informação sobre as possibilidades de utilização das contratações sustentáveis.
		Informação sobre as alternativas de bens e serviços mais sustentáveis
	Disponibilização de treinamentos	Falta de disponibilidade de treinamento sobre contratações sustentáveis.
	Conhecimento legal	Incertezas quanto à legalidade de exigir critérios ambientais nas compras públicas.
		Incertezas quanto ao posicionamento dos órgãos de controle sobre exigência de critérios ambientais nas compras públicas.
		O atual arcabouço legal impede a inserção de critérios ambientais nas licitações públicas.
		As leis aplicáveis às contratações sustentáveis são muito complexas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, quanto mais treinamentos forem oferecidos e maior for o conhecimento dos envolvidos na política sobre as normas reguladoras, a forma prática de aplicá-las e os objetivos finalísticos da política, maior será também a tendência de efetivação de uma política de compras públicas sustentáveis.

No que tange aos incentivos e às pressões organizacionais, Gelderman *et al.* (2006) estabelecem como um dos fatores influenciadores do nível de implementação a percepção dos envolvidos quanto à existência de sanções por descumprimento das regras e a probabilidade de ocorrência delas. Dada a incipiência da política no caso estudado, avalia-se nesse momento

se os regulamentos internos da instituição permitem a realização das CPS. Em um nível mais avançado de implementação, caberia a verificar se os regulamentos internos impõem a realização das CPS, para aí sim analisar a existência de sanções e a probabilidade de ocorrência delas. Ainda nesse aspecto organizacional, será estudada a percepção de como o processo administrativo posto influencia na realização das CPS e o grau de prioridade atribuída pelo órgão à questão da sustentabilidade e a utilização das CPS para esse fim.

Quadro 9 – Aspectos estudados ligados aos incentivos e pressões organizacionais

Incentivos e pressões organizacionais	Priorização	Definição da sustentabilidade como objetivo das compras realizadas
		Percepção quanto à existência de espaço para realização de contratações sustentáveis no meu órgão.
	Processo administrativo e dificuldade de coordenação	Há diferentes opiniões sobre as contratações sustentáveis nos diferentes níveis de tomada de decisão no meu órgão.
		Tentativas de realizar compras mais sustentáveis enfrentam obstáculos pelo processo administrativo existente.
Inclusão nos manuais	Os manuais de procedimentos possibilitam a realização de contratações sustentáveis.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, o último aspecto considerado diz respeito à resistência dos fornecedores. Espera-se que os fornecedores possam atuar como fiscais do cumprimento das normas ligadas às licitações à medida que estas possam lhe beneficiar. Por esse ponto de vista, a falta de conhecimento sobre as normas por parte dos fornecedores potenciais das instituições diminuiria o efeito desse canal como potencializador da implementação de uma política de CPS. Este estudo não se debruçará sobre essa variável por não contemplar instrumentos de coletas de dados relacionados aos fornecedores da instituição escolhida para o estudo de caso.

Com base nisso, apresenta-se a partir da próxima seção os dados levantados quanto às barreiras percebidas no Banco Central do Brasil.

4.2.2.2 Barreiras no Banco Central do Brasil

A identificação das principais barreiras às CPS no caso do Banco Central do Brasil se deu pela aplicação sucessiva de três métodos de priorização. O primeiro, mais comumente utilizado na literatura, baseado em percentuais de resposta considerando o item como obstáculo e outros dois baseados em análise e setorização gráfica, aos quais são dedicadas subseções específicas.

Os resultados compilados são apresentados na tabela a seguir indicando o percentual de resposta de cada grau da escala, dos quais 1 indica que o respondente discorda totalmente que o fator constitua uma barreira e 7 concorda totalmente.

Tabela 7 – Percentuais de resposta de grau de concordância com a existência de barreiras às CPS em escala Likert na qual 1 indica total discordância e 7 total concordância

Variáveis	1	2	3	4	5	6	7
As leis são muito complexas	3%	6%	13%	58%	6%	6%	6%
As leis proíbem as CPS	13%	13%	16%	32%	13%	6%	6%
Há incerteza sobre a legalidade das CPS	10%	6%	13%	29%	16%	23%	3%
Há incerteza quanto ao posicionamento dos órgãos de controle	10%	6%	6%	35%	29%	13%	0%
Falta treinamento específico	3%	3%	10%	16%	32%	13%	23%
Falta de informação sobre o impacto do consumo sobre o meio ambiente	23%	23%	19%	0%	23%	10%	3%
Falta de informação sobre as possibilidades de utilização das CPS	10%	16%	23%	13%	10%	23%	6%
Falta de informação sobre as alternativas de bens e serviços mais sustentáveis	10%	3%	6%	19%	26%	26%	10%
Falta de informação sobre o porquê das CPS	10%	10%	48%	10%	19%	3%	0%
Sustentabilidade não é um objetivo organizacional	13%	13%	29%	29%	0%	6%	10%
Manuais internos obstaculizam as CPS	6%	10%	32%	32%	10%	10%	0%
Falta espaço para realização das CPS	16%	19%	55%	3%	3%	3%	0%
Há diferenças de opinião sobre CPS nos diferentes níveis de decisão	3%	3%	3%	48%	13%	19%	10%
O processo administrativo existente obstaculiza as CPS	3%	16%	13%	29%	13%	10%	16%
Servidores não atribuem importância às CPS	48%	23%	13%	13%	3%	0%	0%
É difícil identificar as alternativas mais sustentáveis	0%	7%	7%	23%	23%	30%	10%
Demandantes têm preconceito contra alternativas sustentáveis	0%	10%	10%	29%	13%	32%	6%
Produtos sustentáveis são piores	19%	23%	16%	35%	3%	3%	0%
Produtos sustentáveis são mais caros	0%	0%	13%	23%	29%	29%	6%
CPS demandam muito trabalho adicional	3%	10%	23%	26%	35%	0%	3%
Realizar CPS aumentam os custos	6%	0%	16%	35%	19%	19%	3%
Não há alternativas sustentáveis suficientes no mercado	3%	3%	16%	32%	23%	10%	13%

Fonte: Elaborada pelo autor com resultados da pesquisa.

Para obtenção dos percentuais, necessários ao primeiro método de priorização, foram consideradas as respostas que identificavam o fator apresentado como uma barreira, ou seja, a proporção de respostas concordantes – respostas 5, 6 e 7– sobre o total de respondentes. Ressalta-se desde já que os resultados, quando analisados sobre parâmetros mais restritivos como o proposto por Couto e Ribeiro (2016) – pelos quais se considera consenso apenas os resultados superiores a 65% –, os servidores do Banco Central do Brasil apresentam baixíssimo nível de consenso sobre as barreiras às CPS. O dissenso descontextualizado poderia indicar que as questões levantadas por Günther e Scheibe (2006) e utilizadas por este trabalho não foram suficientes para identificar as reais barreiras. Contudo, as principais categorias utilizadas pela literatura do tema estão representadas no questionário usado e, nas entrevistas, não foram citadas barreiras não contempladas pelo instrumento de coleta de dados, sugerindo que a falta de concordância entre os respondentes não se deu por não

exaustividade das potenciais barreiras. Além disso, os resultados obtidos em estudos análogos, conforme os apresentados nas seções anteriores, apresentam índices semelhantes. Portanto, mais importante para os fins deste trabalho é a análise comparativa entre as barreiras indicando o grau de importância relativa de cada uma delas.

Analisando os resultados, categorizados seguindo Gelderman *et al.* (2006), verificamos que na primeira dimensão 64,5% dos respondentes acreditam que o preço dos produtos sustentáveis seja uma barreira. Trata-se da segunda mais elevada proporção de respostas concordantes em todo o estudo e a principal referente à dimensão “percepção de ineficiência ou custos da política”. Esse resultado, além de obter ressonância no estudo de Brammer e Walker (2011), também vai ao encontro dos achados de Santos (2011) sobre as CPS na Fiocruz.

Tabela 8 – Proporção de respostas como percepção como barreira por questão ligada à percepção de ineficiência ou custo da política de CPS.

Percepção de ineficiência ou custos da política	Produtos sustentáveis são mais caros	64,50%
	É difícil identificar as alternativas mais sustentáveis	61,30%
	Demandantes têm preconceito contra alternativas sustentáveis	51,60%
	Não há alternativas suficientes no mercado	45,2%
	Realizar CPS aumentam os custos	41,90%
	CPS demandam muito trabalho adicional	38,70%
	Produtos sustentáveis são piores	6,50%
	Servidores não atribuem importância às CPS	3,20%

Fonte: Elaborada pelo autor com resultados da pesquisa.

Outra questão, também ligada à dimensão de “percepção de ineficiência ou custos da política”, abarca a elevação de custos totais pela utilização das CPS, que, nesse caso, apenas 41,9% dos respondentes concordaram. A diferença de taxa entre essas duas respostas pode indicar que muitos servidores já consideram outros custos ao longo do ciclo de vida do produto ou ciclo de execução do serviço, uma das premissas das CPS. Assim, para mais da metade deles, considerando todos os custos envolvidos, o custo não é uma barreira relevante, pois, mesmo que o preço inicial seja maior, ele pode ser descontado ao longo da utilização.

Essa conclusão foi corroborada também pelos gerentes por diversas vezes ao longo das entrevistas realizadas. Por exemplo, EntBC18, sobre o estudo de implantação de geração de energia fotovoltaica, comentou: “esse é um produto caro, mas é um produto que vai se reverter em benefício ao meio ambiente e tem um *payback* que ainda estamos calculando”. Na mesma linha, EntBC41 afirma que seria justificável pagar mais caro em CPS, mas salienta que ainda falta embasamento sobre o quanto mais caro é aceitável. EntBC31 vai mais longe argumentando no sentido de que as CPS, na verdade, se reverterem em economia; para ele,

“[responsabilidade socioambiental] hoje é até uma necessidade por que em geral reduz custo”. Como último exemplo, EntBC61 resume o argumento salientando que a orientação é comprar pelo melhor preço, não o menor, e o custo-benefício deve ser analisado caso a caso.

Já sobre a dimensão “familiaridade com a política”, destacam-se as taxas mais elevadas referentes aos itens ligados à falta de treinamentos específicos e de informações sobre as alternativas mais sustentáveis, que de certa forma reforça ainda mais a falta de treinamento como barreira. A questão da capacitação é elencada como elemento-chave, por exemplo, na Ferramenta H do LEAP. De acordo com ela, a instituição deveria dar formação específica aos colaboradores, tornando-os especialistas em CPS.

A percepção de 67,7% da amostra de carência de treinamento pode indicar falta de segurança dos compradores em como efetivar as CPS na prática. No mesmo sentido, aponta-se também a elevada taxa de indicação da falta de informações quanto às informações sobre as alternativas mais sustentáveis, o que, por si só, já poderia ser uma *proxy* para a falta de treinamento.

Tabela 9 – Proporção de respostas como percepção como barreira por questão ligada à familiaridade com política de CPS

Familiaridade com a política	Falta treinamento específico	67,7%
	Falta de informação sobre as alternativas de bens e serviços mais sustentáveis	61,3%
	Há incerteza sobre a legalidade das CPS	41,9%
	Há incerteza quanto ao posicionamento dos órgãos de controle	41,9%
	Falta de informação sobre as possibilidades de utilização das CPS	38,7%
	Falta de informação sobre o impacto do consumo sobre o meio ambiente	35,5%
	As leis proíbem as CPS	25,8%
	Falta de informação sobre o porquê das CPS	22,6%
	As leis são muito complexas	19,4%

Fonte: Elaborada pelo autor com resultados da pesquisa.

Ressalta-se, contudo, que essa não é a visão preponderante absorvida pelas entrevistas realizadas com os setores tático-estratégicos da instituição. Para a maioria desses, os treinamentos de licitação e compras naturalmente deveriam abarcar a questão da inclusão dos critérios de sustentabilidade, não sendo necessários treinamentos específicos. Apenas EntBC21 e EntBC03 argumentaram por essa necessidade, sugerindo, inclusive, a necessidade de cursos para apresentação e forma de cálculo de aspectos técnicos ligados à sustentabilidade. Nessa mesma linha, um dos respondentes do questionário salientou: “se houvesse treinamento, poderíamos utilizar mais critérios sustentáveis nas contratações”.

Destaca-se ainda a questão relacionada ao porquê da inclusão de viés socioambiental nas contratações governamentais. Não foram identificadas barreiras relevantes nesse quesito, indicando que os objetivos da política são bem conhecidos e, além disso, aceitos, visto que

somente uma pessoa discordou da importância de realização das CPS, o que representa 3,2% da amostra. Esse respondente justificou sua opinião voluntariamente no campo de observações do questionário. Ele diz: “vejo a compra sustentável como uma grande falácia que serve apenas para aumentar a burocracia, já bastante avantajada e ineficaz.”

Essa posição mostrou-se minoritária também em relação às entrevistas cuja visão mais restritiva ainda era favorável, mas argumentou pela incerteza quanto ao custo-benefício de sua aplicação, levantando a hipótese de que talvez se devesse gastar o mínimo nas contratações e utilizar o recurso economizado para investir diretamente em preservação ambiental, por exemplo. Esse ponto se alinha à análise microeconômica de viabilidade da CPS feita na seção 2.1 deste trabalho.

Tabela 10 – Proporção de respostas como percepção como barreira por questão ligada aos incentivos e pressões organizacionais

Incentivos e pressões organizacionais	Há diferenças de opinião sobre CPS nos diferentes níveis de decisão	41,9%
	O processo administrativo existente obstaculiza as CPS	38,7%
	Manuais internos obstaculizam as CPS	19,4%
	Sustentabilidade não é um objetivo organizacional	16,1%
	Falta espaço para realização das CPS	6,5%

Fonte: Elaborada pelo autor com resultados da pesquisa.

No que tange a dimensão “incentivos e pressões governamentais”, ressalta-se a questão do espaço para realização das CPS, que se relaciona ao fator cultural e apresenta-se no agregado dos questionários como uma barreira quase inexistente. Para a maioria dos entrevistados, o fato cultural é o mais significativo para o sucesso ou fracasso das CPS. EntBC61, inclusive, justifica não ter atribuído tanta importância à questão do treinamento, pois, mais fundamental seria, a mudança de cultura. Em sua visão ainda, o Banco Central do Brasil tem boa receptividade à questão e, exemplificando com o projeto de substituição de copos descartáveis por canecas, afirmou que a receptividade foi excelente e, apesar de ter ouvido sobre algumas resistências no começo, nunca presenciou nada pessoalmente.

Na opinião de EntBC13, ações de sustentabilidade fazem parte da cultura da instituição há muitos anos, apenas não recebiam esse rótulo. Além disso, muitas das ações tidas como exemplo e pioneirismo de promoção de sustentabilidade em outros órgãos, como os contratos terceirizados de impressão em ilhas, já são consolidadas no Banco Central. Nessa mesma linha segue EntBC17, para quem o Banco Central busca atuar na temática “de maneira caótica, sem uma organização,” mas “a sustentabilidade está no nosso dia a dia, a gente faz ações de sustentabilidade, mas não capitaliza. Não faz um trabalho coordenado para medir o quanto a gente tem desenvolvido isso na organização” (EntBC17).

Apesar de esses resultados indicarem que a questão cultural no Banco Central do Brasil não deveria se manifestar como uma barreira, podendo até, ao contrário, tornar-se um promotor, pouco mais da metade dos respondentes concordou que os demandantes ainda possuem preconceito contra alternativas sustentáveis, resultado desalinhado com os argumentos expostos até aqui. Caso essa questão ultrapasse a percepção dos compradores e se verifique como uma opinião dos demandantes, ela poderia ser tratada como prioritária, pois se relaciona tanto com a dimensão informacional já estudada quanto com a de qualidade, apresentada a seguir, e atuar sobre ela compreende três dimensões de barreiras em apenas uma intervenção. Cabe reforçar que o indicador trata da visão sobre a existência de preconceito de outrem contra as alternativas sustentáveis, pois a visão dos próprios respondentes, por outro lado, é favorável à qualidade dessas alternativas, tendo sido considerado um problema para apenas 6,5% dos respondentes, o que corrobora com outros estudos, como o de Teixeira (2013), que encontrou taxa de 5,8% para o mesmo item.

Relacionando tanto os aspectos culturais quanto a priorização das CPS na instituição, destacam-se ainda duas questões. A primeira diz respeito aos servidores concordarem que a sustentabilidade não é perseguida como um objetivo organizacional e a outra se, na percepção deles, faltaria espaço para realização das CPS. Ambos os resultados obtiveram baixo índice de concordância, 16,1% e 6,5%, respectivamente, revelando que a priorização assim definida não seria uma barreira para a implantação das CPS. Essa análise dialoga com a variável “falta de apoio institucional”, segunda mais relevante encontrada por Cypreste (2013), e no Banco Central do Brasil não se mostra como uma barreira percebida.

Cabe ressaltar, por fim, as mudanças pelas quais a instituição vem passando com o lançamento da Política de Responsabilidade Socioambiental e a constituição do comitê de mesmo nome. Elas indicam uma possível guinada no sentido de ainda maior priorização do tema. É o que observa muitos dos entrevistados, uma tendência de crescimento de espaço da temática (EntBC17, EntBC18, EntBC61, EntBC21, EntBC42). Tais mudanças tendem a impulsionar as CPS, pois, conforme salienta Cypreste (2013), uma forte diretriz institucional sustentável influencia a cultura dos servidores, transformando ideia e valores em premissas.

A análise de frequência de respostas semelhantes, comum na literatura sobre o tema e feita na seção anterior, possibilita *insights* sobre a importância relativa de cada fator. Contudo, outros métodos que possibilitam uma análise mais completa dos dados, levando em conta também as respostas discordantes e a dispersão desses dados, são capazes de melhor informar uma priorização. Assim sendo, a fim de analisar os dados, utilizou-se de forma adaptada a metodologia desenvolvida por Günther e Scheibe (2006), originalmente, para levantamento

das barreiras à implementação de contratações sustentáveis nos municípios alemães. Nessa metodologia, os respondentes são inqueridos sobre o grau de concordância em relação a obstáculos previamente selecionados na literatura sobre o tema. Os dados resultantes são então analisados conforme o nível aferido e a dispersão de resposta.

Dessa forma, os resultados obtidos pelos questionários foram tabulados e utilizados para classificar os obstáculos levantados de acordo com a percepção dos entrevistados quanto a sua relevância. Para isso, foram analisadas a média e a homogeneidade de resposta através do desvio padrão. Segundo Günther e Scheibe (2006), diferenças acentuadas de percepção são de especial importância para identificar barreiras que podem consistir de simples falta de informação ou ainda para sinalizar possíveis problemas de resistência à implementação por parte de alguns atores. Para essa análise, dois exercícios foram então realizados.

O primeiro se subdivide em duas formas de apresentação dos mesmos resultados, uma mais acadêmica, outra mais aplicada, de visualização direta, para divulgação ampla. Para tanto, inicialmente utilizaram-se *box plots*³³, o que permite uma análise gráfica quanto à percepção média das barreiras e sua dispersão entre os entrevistados. Esse método de avaliação com base nas médias e seus desvios é válido para dados cardinais sob o pressuposto de que os dados são equidistantes, o que é uma exigência preenchida pela própria concepção do questionário, de acordo com Rohrmann (1978 *apud* GÜNTHER; SCHEIBE, 2006). Posteriormente, os dados são apresentados com a outra configuração gráfica, mais intuitiva, também mostrando a dispersão e os graus de concordância e discordância. O segundo exercício, por sua vez, trata de categorização das barreiras à implementação através de uma adaptação da setorização gráfica proposta por Günther e Scheibe (2004), através de um gráfico de dispersão no qual um eixo representa a nota média atribuída à barreira e o outro o desvio padrão dessa nota.

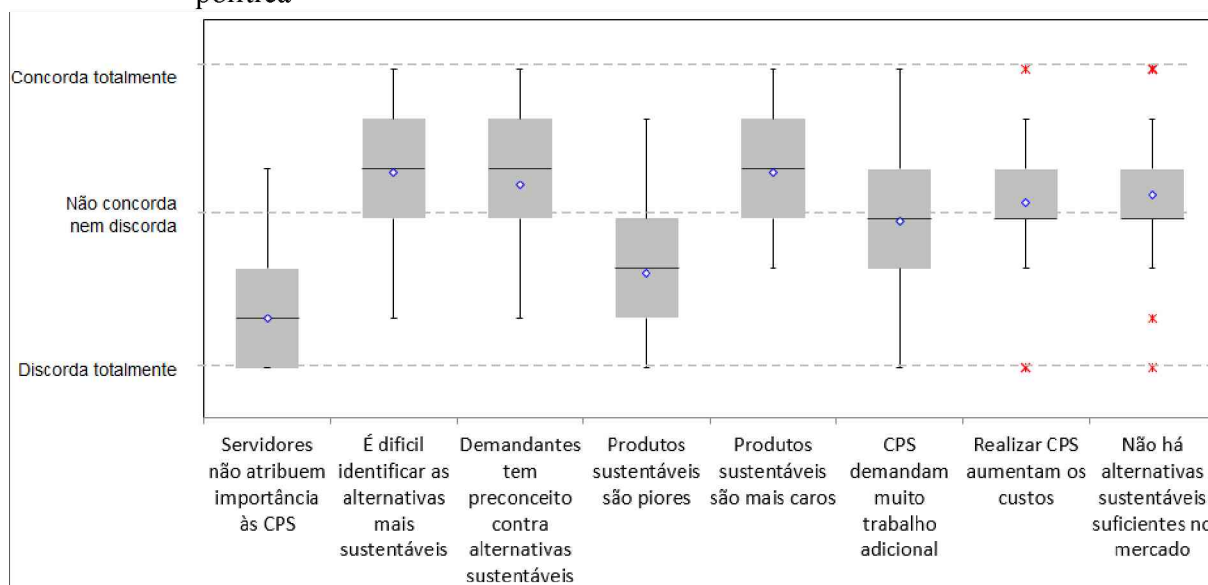
4.2.2.2.1 Análise gráfica

Conforme adiantado, esse método consiste na construção de gráficos *box plots* que possibilitem análise visual da média e mediana de resposta além da característica de distribuição da amostra. Quanto mais nos extremos estiver localizada e menor for a caixa,

³³ O *box plot* é utilizado para estudar a distribuição dos dados. Ele se constitui de um retângulo delimitado pelo primeiro e terceiro quartil. A mediana é sinalizada por um traço dentro do retângulo e os limites inferiores e superiores da amostra são sinalizados por hastes que se estendem para fora do retângulo. Caso haja dados que excedam em mais de uma vez e meia a diferença entre o terceiro e o primeiro quartil, eles serão considerados *outliers* e sinalizados por asteriscos.

mais congruente é a percepção de que a questão se constitui como um obstáculo. Quanto maiores forem a caixa e as hastes, mais divergente é a percepção quanto à existência daquele obstáculo. Os resultados estão apresentados nos gráficos 18, 20 e 22. As questões foram mais uma vez divididas entre as dimensões categorizadas por Gelderman *et al.* (2006).

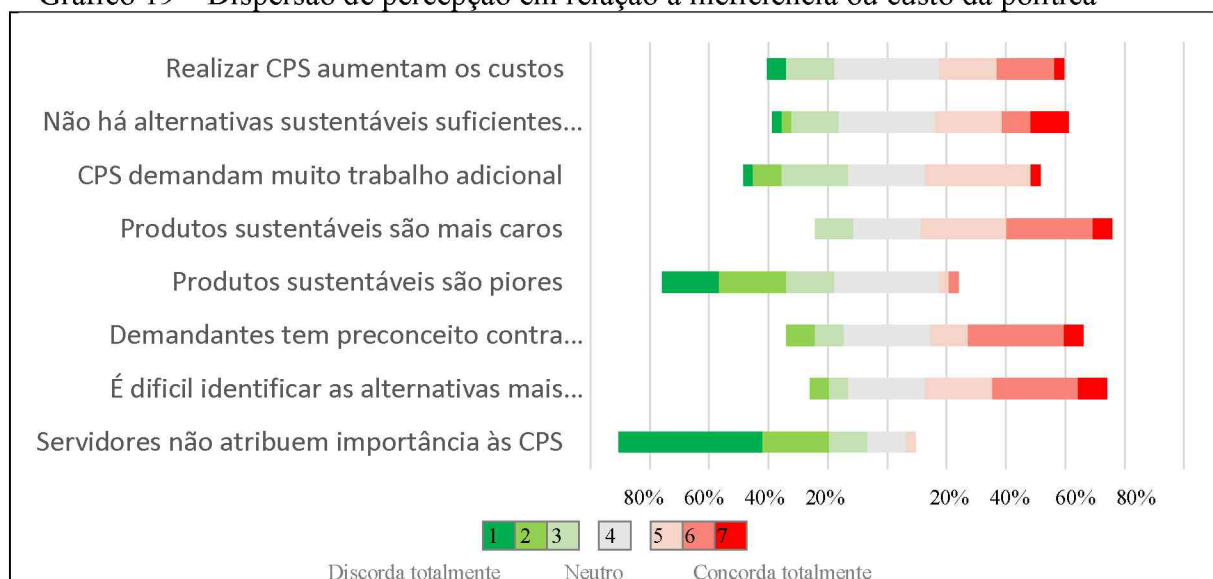
Gráfico 18 – *Box plot* sobre percepção de barreiras relacionadas à ineficiência ou custo da política



Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

Uma visão proposta alternativa para apresentação dos mesmos dados com visualização mais direta pode ser obtida pelo gráfico abaixo, que pode ser considerada um “termômetro” do grau de superação de cada barreira na percepção dos envolvidos.

Gráfico 19 – Dispersão de percepção em relação à ineficiência ou custo da política

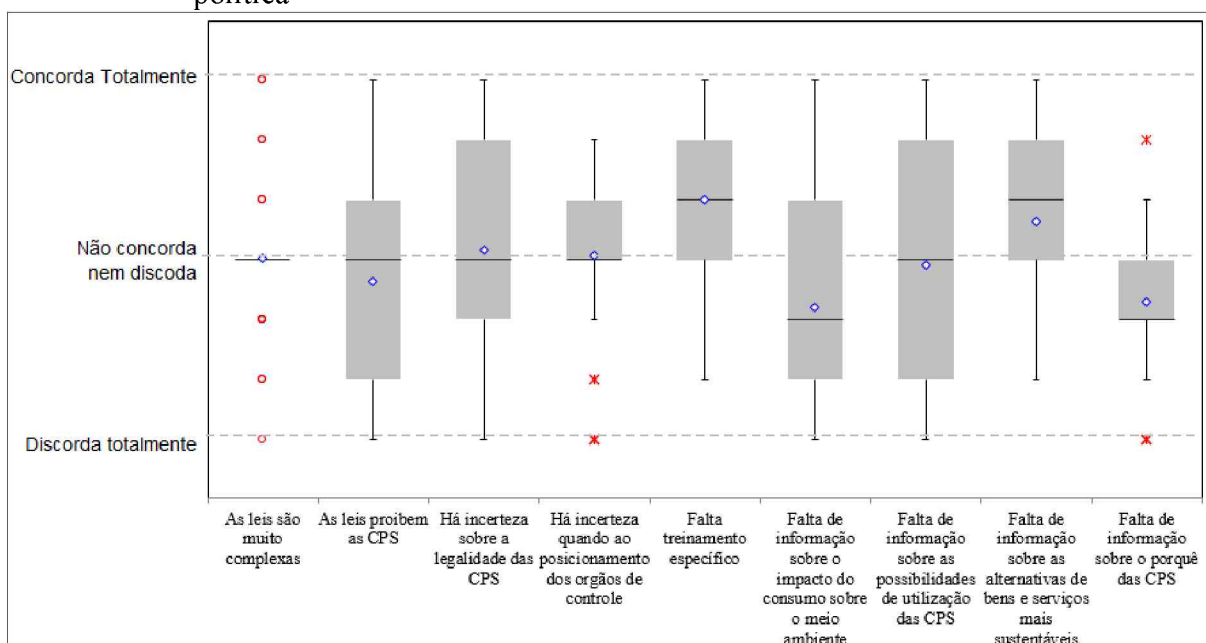


Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

A análise gráfica desse conjunto de questões nos permite identificar maior homogeneidade de resposta referente à importância atribuída pelos servidores às CPS e à não percepção de qualidade inferior dos produtos sustentáveis, indicando que essas questões provavelmente não constituem barreiras relevantes e não devem ser tratadas como prioridades de intervenção. Por outro lado, confirmando a análise preliminar, são barreiras mais relevantes à dificuldade de identificação de alternativas sustentáveis, o preconceito dos demandantes e o preço. Ao contrário do que indica a análise preliminar, o custo total das CPS ainda pode ser tratado como uma barreira percebida, dada baixa quantidade de servidores que discordaram da existência dessa barreira, em comparação com os indefinidos e os concordantes.

No grupo de questões mais relacionadas à familiaridade com a política, o grau de concordância foi ainda menor, havendo respostas entre os extremos, como pode ser observado no Gráfico 20.

Gráfico 20 – *Box plot* sobre percepção de barreiras relacionadas à familiaridade com a política



Fonte: Elaborado pelo autor com resultado da pesquisa.

A percepção sobre a proibição legal às CPS, falta de informação sobre os impactos do consumo no meio ambiente, as possibilidades de utilização das CPS e a complexidade das leis relacionadas à temática oscilaram entre a total discordância e a total concordância.

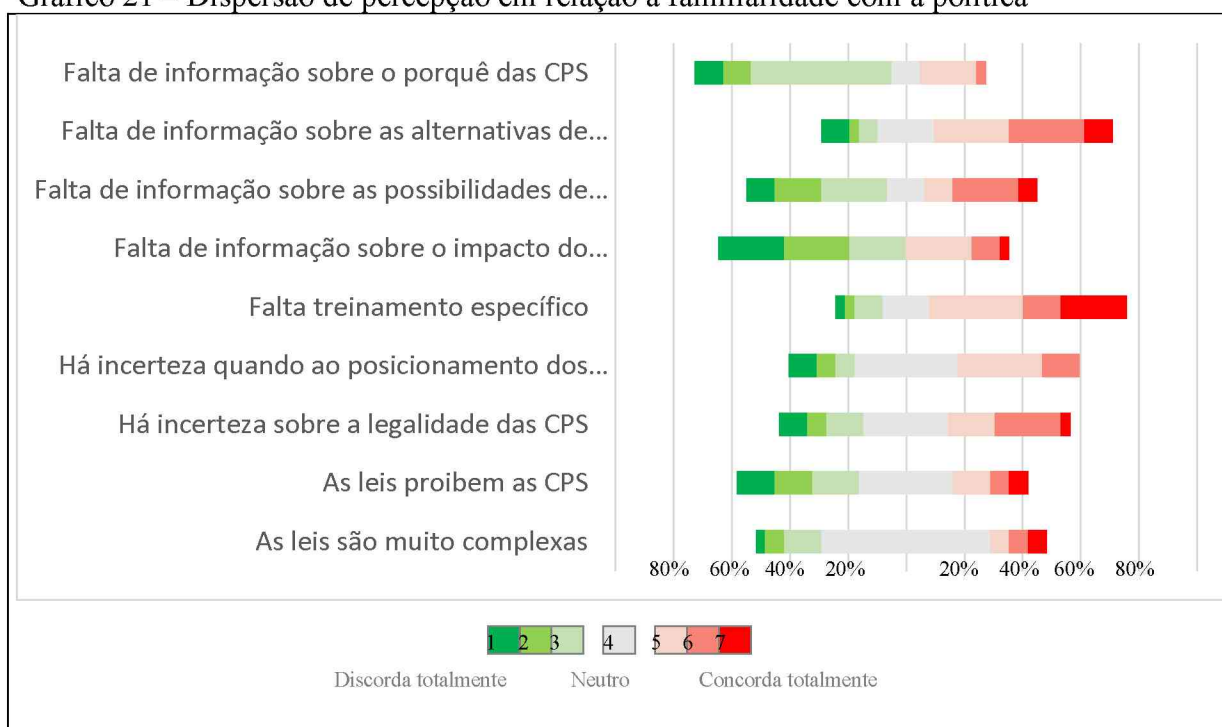
Por outro lado, aparecem com significativa homogeneidade a incerteza de posicionamento dos órgãos de controle e falta de treinamentos específicos e a falta de

informações sobre as alternativas mais sustentáveis, estes dois últimos também confirmando a análise preliminar realizada. A falta de importância atribuída às CPS não parece se constituir um problema, como também apontado preliminarmente.

A incerteza sobre a legalidade das CPS apresenta também um deslocamento no sentido da configuração de uma barreira. Sobre esse ponto, destaca-se o alerta feito por Betiol *et al.* (2012), segundo os quais parte das mudanças necessárias para implementação das CPS, que são dependentes de ações voluntárias, motivadas por consciência social e ambiental individual, não ocorre sob alegação de impedimentos legais para sua realização.

A segunda forma de apresentação dos dados deixa claro ainda outro dado relevante, no que tange à complexidade das leis, a frequência de respostas “4” supera a metade da amostra, o que pode indicar que os respondentes não se sentem capazes de julgar a complexidade das normas, e não necessariamente essa complexidade se constitui como uma barreira.

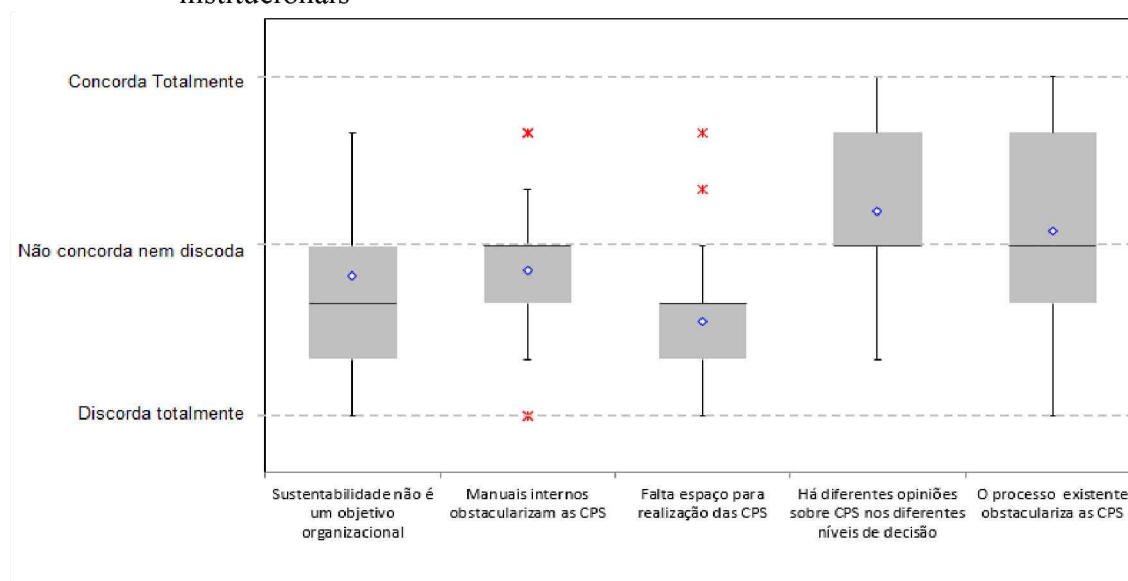
Gráfico 21 – Dispersão de percepção em relação à familiaridade com a política



Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

Por fim, analisam-se as questões restantes, mais atinentes aos incentivos e pressões institucionais. Os resultados são apresentados a seguir, na forma de *box plots* no Gráfico 22.

Gráfico 22 – *Box plot* sobre percepção de barreiras relacionadas aos incentivos e pressões institucionais

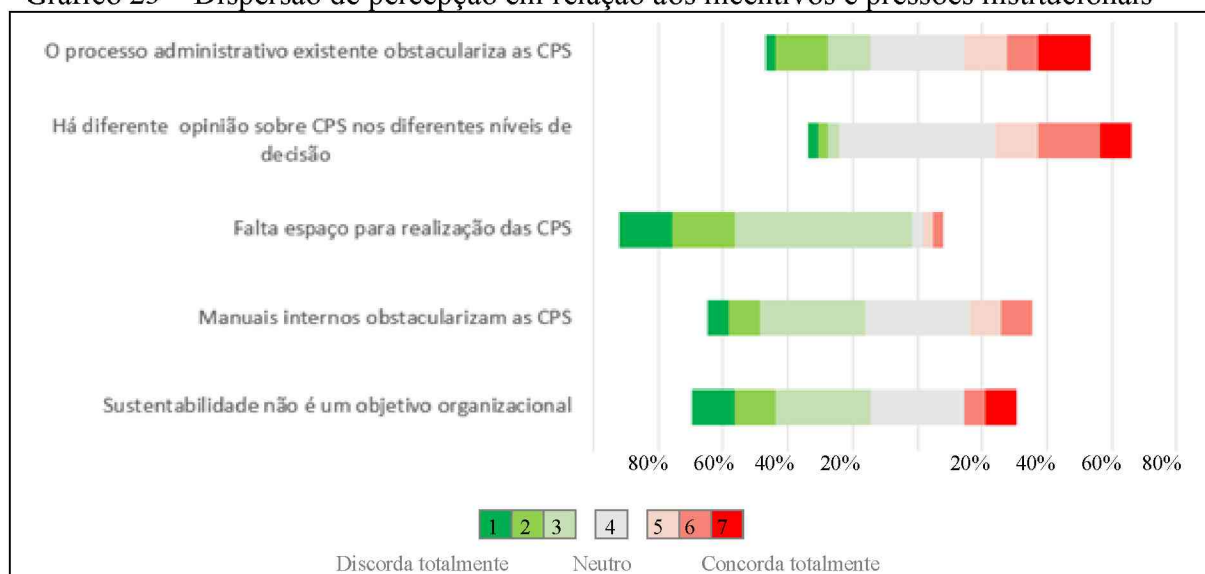


Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

Esse grupo de questões contém aquela com o maior grau de concordância, a existência de espaço para realização das CPS, indicando que esse fator não se constitui como barreira. Da mesma forma, porém com menor intensidade, encontram-se a definição de busca por sustentabilidade como objetivo organizacional e a adequação dos manuais internos para aplicação das CPS. Como potencial obstáculo, assim como na análise inicial, identifica-se a divergência de opinião sobre CPS nos diferentes níveis de decisão. Os obstáculos relacionados com o apoio institucional, tal como este, tornam-se de especial relevância, pois, segundo Teixeira (2013), quando não há diretrizes explícitas relativas ao compromisso da organização e da administração superior com o uso das CPS, os compradores não se sentem à vontade para inovar, o que mina as iniciativas de concretização do instrumento.

Outra forma de apresentação é proposta no Gráfico 23, tal qual realizado nas outras dimensões, como proposta para acompanhamento das barreiras de forma mais simples, sem agregação dos dados.

Gráfico 23 – Dispersão de percepção em relação aos incentivos e pressões institucionais



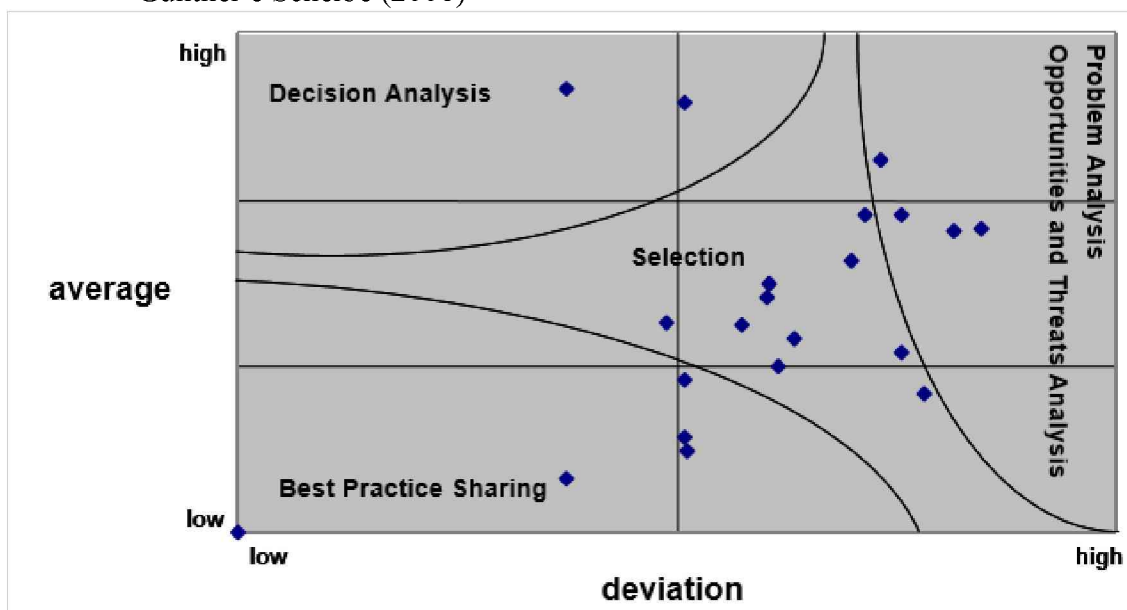
Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

Em suma, analisando o conjunto das análises, percebe-se que os itens mais claramente estabelecidos como barreiras nessa metodologia foram: o preço, a dificuldade de identificação, o preconceito dos demandantes, a falta de alternativas no mercado, os custos envolvidos, a falta de treinamento específico, a falta de informações sobre os bens sustentáveis, a incerteza sobre o posicionamento dos órgãos de controle e a diferença de opiniões nos diferentes níveis organizacionais. Essa metodologia mostrou-se, portanto, com maior sensibilidade que a baseada em percentual de respostas negativas. Isso se dá pela análise da distribuição de resposta em todas as categorias de resposta, o que não ocorre no primeiro método.

4.2.2.2 Setorização gráfica de dispersão

A última análise realizada trata da categorização dos obstáculos através da setorização do gráfico de dispersão média *versus* desvio, estudo esse também inspirado em Günther e Scheibe (2006). Nesse gráfico, quanto mais à esquerda o ponto, menor a divergência de opiniões, e quanto mais acima, mais essa opinião vai no sentido da questão se constituir como barreira à implementação das CPS. Com essa lógica, os autores delimitam três regiões do gráfico com significados em termos da sua relevância. A área central denominada na Figura 8 como *selection* compreende os resultados que ficaram próximos do “não concordo nem discordo” e com maior divergência. Assim, pouco pode ser dito *a priori* sobre o impacto dessas questões no processo de implementação das CPS.

Figura 8 – Exemplo de setorização gráfica das variáveis conforme modelo desenvolvido por Günther e Scheibe (2006)



Fonte: GÜNTHER; SCHEIBE, 2006.

Para os autores, o setor *Best Practice Sharing* concentra os fatores que não se constituem como uma barreira para a organização, e uma ação possível é a difusão das práticas relacionadas para aqueles que ainda enfrentem esses problemas. Nesse setor os entrevistados tiveram alta concordância sobre a não relevância do fator como obstáculo. O setor *Decision Analysis*, por outro lado, abarca os fatores que os respondentes mais concordaram sobre sua relevância. Constituem assim as principais barreiras sobre as quais os gestores podem planejar e agir. As seções *Problem Analysis* e *Opportunities and Threats Analysis* abrangem os fatores que, independente da avaliação média de relevância como barreira, tiveram alta discordância entre os respondentes, revelando possíveis assimetrias informacionais e de opinião que poderiam ser solucionadas com maior difusão de conhecimento ou programas de sensibilização.

Neste estudo, a fim de dar maior objetividade à setorização, optou-se por delimitar os setores através de retas. No sentido horizontal traçaram-se linhas com 0,5 para mais e para menos da média, setorizando as respostas centrais do gráfico, aquelas em que os servidores em média não formaram juízo se a questão constituía ou não uma barreira às CPS. No sentido vertical, traçaram-se retas dividindo o eixo em quatro. Após a setorização buscou-se analogia com o trabalho de Günther e Scheibe (2006), assim a área hachurada equivaleria ao setor *selection*, que delimita os outros três setores, em posição equivalente ao trabalho original.

O Gráfico 24 apresenta esses resultados. Nele seis questões ficaram categorizadas no setor *Decision Analysis* e constituiriam as prioridades para ação em prol de uma implantação

Quadro 10 – Maiores e menores obstáculos reconhecidos por metodologia

Barreira percebida	Percentual	Box plot	Setorização gráfica
Produtos sustentáveis são mais caros.	x	x	x
É difícil identificar as alternativas mais sustentáveis.	x	x	x
Demandantes têm preconceito contra alternativas sustentáveis.	x	x	x
Não há alternativas suficientes no mercado.		x	x
Realizar CPS aumentam os custos.		x	
CPS demandam muito trabalho adicional.			
Produtos sustentáveis são piores.			
Servidores não atribuem importância às CPS.			
Falta treinamento específico.	x	x	x
Falta de informação sobre as alternativas de bens e serviços mais sustentáveis.	x	x	
Há incerteza sobre a legalidade das CPS.			
Há incerteza quanto ao posicionamento dos órgãos de controle.		x	
Falta de informação sobre as possibilidades de utilização das CPS.			
Falta de informação sobre o impacto do consumo sobre o meio ambiente.			
As leis proíbem as CPS.			
Falta de informação sobre o porquê das CPS.			
As leis são muito complexas.			
Há diferenças de opinião sobre CPS nos diferentes níveis de decisão.		x	x
O processo administrativo existente obstaculiza as CPS.			
Manuais internos obstaculizam as CPS.			
Sustentabilidade não é um objetivo organizacional.			
Falta espaço para realização das CPS.			

Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

Pela análise do quadro, percebe-se a congruência de resultados entre as metodologias de onde se destacam quatro fatores indicados por todas como prioritários: o preço, a dificuldade de identificação, o preconceito dos demandantes e a falta de treinamento específico. Esses dois últimos mais claramente tratáveis no ambiente organizacional, sendo possível atuar já no curto prazo de maneira independente da política nacional.

4.2.3 Perfil do servidor e percepção de barreiras

Priorizadas as barreiras, passa-se agora a verificar se alguma das variáveis de perfil ajuda a explicar a percepção quanto às variáveis. Em outras palavras, verifica-se estatisticamente se sexo, idade, gênero, cargo, tempo de serviço público ou formação em área socioambiental diferenciam a percepção dos indivíduos quanto às barreiras. Esse tipo de análise faz sentido, ao passo que poderia permitir concentrar eventuais ações mitigadoras das barreiras, ou fortalecedoras dos pontos positivos em determinados grupos, aumentando a eficiência dessas ações.

Para este estudo, duas análises foram realizadas. A primeira delas foi a avaliação da relação das variáveis de perfil com cada uma das barreiras através de cálculos de regressão logística ordinal³⁴, através do *software* Stata®, dada a natureza da escala Likert. Posteriormente, foram realizados testes para verificar se o perfil dos servidores se relaciona com o conjunto de questões classificadas em cada uma das dimensões propostas por Gelderman *et al.* (2006). Nessa segunda análise são realizados cálculos de regressão múltipla³⁵, seguindo o entendimento de Carifio e Perla (2008), que concluem que a soma de diferentes variáveis em escala Likert podem ser analisados de forma paramétrica³⁶.

Cabe levantar ainda que, para adequação aos modelos, os dados categóricos foram manipulados para formação de *dummies* assumindo valores binários³⁷. Para análise dos resultados, utilizou-se a interpretação de p-valor³⁸ de Burdette e Gehan (1970 *apud* ARSHAM, 1988).

Tabela 11 – Referência de interpretação de p-valor

P-valor	Interpretação
P<0,01	Forte evidência contra H ₀
0,01<P<0,05	Evidência moderada contra H ₀
0,05<P<0,1	Evidência sugestiva contra H ₀
0,1<P	Pequena ou nenhuma evidência contra H ₀

Fonte: BURDETTE; GEHAN, 1970 *apud* ARSHAM, 1988.

4.2.3.1 Análise da relação entre o perfil e a percepção de existência sobre cada variável estudada

Sobre os preceitos já discutidos, os resultados obtidos na primeira análise foram consolidados nas Tabelas 5, 6 e 7, em que foram destacados os p-valores com evidência ao menos moderado de relação entre as variáveis, ou seja, até 0,05. Além disso, as cores de destaque variam de acordo com o sentido de influência.

³⁴ Regressão logística ordinal é uma análise estatística que possibilita verificar o quanto uma variável apresentada em categorias ordenadas, tal qual a escala Likert é explicada por outras variáveis.

³⁵ Regressão múltipla é uma análise estatística que possibilita examinar o quanto uma variável quantitativa é explicada por outras variáveis.

³⁶ “It is perfectly appropriate, therefore, to sum Likert items and analyse the summations parametrically, both univariately and multivariately” (CARIFIO; PERLA, 2008).

³⁷ Gênero (1-homem, 0-mulher); Idade (0-<30 anos, 1->30); pós-graduação (1-sim, 0-não); pós-graduação *stricto sensu* (1-sim, 0-não); formação acadêmica ligada a área socioambiental (1-sim, 0-não); cargo (1-analista, 0-técnico); tem comissão (1-sim, 0-não); sede ou regional (1-sede, 0-regional); grandes capitais (1-sim, 0-não); atribui importância à política de compras sustentáveis (1-sim, 0-não.)

³⁸ P-valor é a probabilidade aceita para se errar. P-valor de 0,05 indica, por exemplo, que há 5% de chance do resultado se der por acaso e não pela confirmação da hipótese assumida.

Tabela 12 – Resultados de p-valor para análise de regressão logística ordinal entre barreiras ligadas à percepção de ineficiência e custos da política e variáveis de perfil

	Servidores não atribuem importância às CPS	Demandantes têm preconceito contra alternativas sustentáveis	Produtos sustentáveis são piores	CPS demandam muito trabalho adicional	É difícil identificar as alternativas mais sustentáveis	Produtos sustentáveis são mais caros	Realizar CPS aumentam os custos
	var14	var25	var31	var20	var28	var32	var30
Gênero	0.630	0.959	0.920	0.759	0.802	0.084	0.511
Idade	0.425	0.597	0.515	0.719	0.879	0.618	0.649
Pós-graduação	0.070	0.859	0.334	0.416	0.051	0.247	0.863
Pós <i>stricto sensu</i>	0.624	0.744	0.409	0.828	0.664	0.394	0.834
Formação socioambiental	0.003	0.353	0.740	0.814	0.256	0.639	0.269
Cargo	0.322	0.547	0.056	0.893	0.829	0.364	0.465
Tempo de serviço público	0.186	0.807	0.092	0.518	0.539	0.397	0.415
Sede BSB	0.296	0.500	0.029	0.047	0.460	0.166	0.097
Cargo em comissão	0.007	0.315	0.350	0.286	0.194	0.993	0.364
Grandes capitais	0.353	0.931	0.375	0.019	0.317	0.741	0.691
Atribuição de importância às CPS	-	0.477	0.554	0.823	0.225	0.969	0.020
Contagem	2	0	1	2	0	0	1
Média contagem	0,857						

Legenda: destaques em vermelho indicam relação negativa entre as variáveis estatisticamente relevantes para p-valor 0,05 e destaques verdes indicam relação positiva, também estatisticamente relevantes para p-valor 0,05.

Fonte: Elaborada pelo autor com resultados da pesquisa.

A dimensão “percepção de custos ou ineficiência da política” foi a que apresentou menor correlação média com os dados de perfil. A única variável a influenciar em mais de uma questão é lotação do servidor ser na sede ou em regional; pelos resultados obtidos, as pessoas lotadas em Brasília consideram maiores os obstáculos relacionados à qualidade dos produtos sustentáveis e ao trabalho adicional gerado. Ademais, a atribuição de importância às CPS parece positivamente relacionada com a formação prévia em área socioambiental e negativamente com o exercício de cargo em comissão. Os servidores lotados nas capitais mais populosas consideram ainda que o trabalho adicional não é um obstáculo relevante, o que pode ser indicativo da maior facilidade de acesso a bens com características sustentáveis. A significância com a variável que nega a inexistência de alternativas suficientes no mercado, presente na próxima dimensão, corrobora esse entendimento. Por fim, interessa ressaltar que

os servidores que atribuem maior importância às CPS discordam que elas aumentam os custos, o que talvez demonstre um círculo virtuoso da política no qual, à medida que quanto mais se acredita na política, mais se acredita que seus custos são justificados; e quanto mais seus custos se justificam, mais se acredita na importância da política.

Tabela 13 – Resultados de p-valor para análise de regressão logística ordinal entre barreiras ligadas à familiaridade com a política e variáveis de perfil

	Falta de informação sobre o porquê das CPS	Falta de informação sobre o impacto do consumo sobre o meio ambiente	Falta de informação sobre as possibilidades de utilização das CPS	Não há alternativas sustentáveis suficientes no mercado	Falta treinamento específico	Há incerteza sobre a legalidade das CPS	Há incerteza quanto ao posicionamento dos órgãos de controle	As leis proíbem as CPS	Falta de informação sobre as alternativas de bens e serviços mais sustentáveis
	var15	var17	var18	var29	var24	var38	var39	var37	var19
Gênero	0.215	0.158	0.014	0.833	0.521	0.163	0.813	0.744	0.001
Idade	0.423	0.107	0.371	0.067	0.876	0.878	0.434	0.493	0.972
Pós-graduação	0.643	0.932	0.884	0.636	0.010	0.595	0.610	0.059	0.912
Pós <i>stricto sensu</i>	0.603	0.616	0.699	0.933	0.173	0.024	0.020	0.106	0.595
Formação socioambiental	0.066	0.847	0.004	0.089	0.275	0.223	0.550	0.642	0.261
Cargo	0.761	0.902	0.688	0.891	0.398	0.917	0.399	0.945	0.130
Tempo de serviço público	0.271	0.256	0.320	0.007	0.538	0.801	0.308	0.563	0.736
Sede BSB	0.967	0.512	0.844	0.016	0.424	0.785	0.351	0.612	0.205
Cargo em comissão	0.131	0.529	0.509	0.015	0.013	0.021	0.555	0.143	0.947
Grandes capitais	0.284	0.208	0.670	0.019	0.128	0.447	0.541	0.376	0.009
Atribui importância às CPS	0.626	0.433	0.093	0.001	0.406	0.083	0.639	0.345	0.841
Cont.	0	0	2	5	2	2	1	0	2

Média cont.

1,556

Legenda: destaques em laranja indicam relação negativa entre as variáveis estatisticamente relevantes para p-valor 0,05 e destaques verdes indicam relação positiva, também estatisticamente relevantes para p-valor 0,05.

Fonte: Elaborada pelo autor com resultados da pesquisa.

De maneira geral, as questões atinentes à familiaridade com a política apresentaram correlações significantes com maior número de variáveis de perfil. Entre essas, destaca-se a visão de inexistência de alternativas sustentáveis no mercado, sobre a qual, estatisticamente, podemos dizer que servidores mais otimistas em relação à existência suficiente de alternativas sustentáveis no mercado *a priori* já atribuem maior importância às políticas de CPS, têm menos tempo de serviço público, ocupam cargo em comissão e são lotados em regionais cuja

cidade há mais de dois milhões de habitantes. Ressalta-se ainda que a execução de pós-graduação *stricto sensu* diminui a percepção de barreiras ligadas a ilegalidades ou a posicionamento de órgãos de controle. Além disso, a formação em área socioambiental se relaciona com a percepção de possuir informações suficientes para utilização das CPS. Essas correlações se destacam nessa dimensão por se tratar diretamente da formação do servidor e de seu impacto na familiaridade da política.

Tabela 14 – Resultados de p-valor para análise de regressão logística ordinal entre barreiras ligadas às pressões e incentivos organizacionais e variáveis de perfil

	Sustentabilidade não é um objetivo organizacional	Falta espaço para realização das CPS	Há diferenças de opinião sobre CPS nos diferentes níveis de decisão	O processo administrativo existente obstaculiza as CPS	Manuais internos obstaculizam as CPS
	var21	var27	var23	var26	var22
Gênero	0.695	0.064	0.785	0.807	0.375
Idade	0.237	0.523	0.921	0.950	0.705
Pós-graduação	0.006	0.868	0.818	0.915	0.742
Pós <i>stricto sensu</i>	0.149	0.396	0.464	0.815	0.260
Formação socioambiental	0.008	0.328	0.490	0.199	0.819
Cargo	0.038	0.560	0.963	0.733	0.990
Tempo de serviço público	0.753	0.254	0.459	0.392	0.612
Sede BSB	0.094	0.870	0.103	0.780	0.677
Cargo em comissão	0.014	0.683	0.064	0.566	0.525
Grandes capitais	0.721	0.254	0.410	0.230	0.570
Atribui importância às CPS	0.671	0.013	0.154	0.662	0.791
Contagem	4	1	0	0	0
Média Contagem			1,000		

Legenda: destaques em laranja indicam relação negativa entre as variáveis estatisticamente relevantes para p-valor 0,05 e destaques verdes indicam relação positiva, também estatisticamente relevantes para p-valor 0,05.

Fonte: Elaborada pelo autor com resultado da pesquisa.

No que tange às pressões e incentivos organizacionais, três questões não tiveram significância em relação às variáveis de perfil. Por outro lado, a percepção de que a sustentabilidade é um dos objetivos organizacionais mostrou-se relacionada com quatro variáveis. Aqueles que possuem pós-graduação, formação em área ligada à temática social ou ambiental, e ocupam cargo em comissão ou de técnico, têm maior tendência a considerar a não priorização da sustentabilidade como objetivo organizacional uma barreira inexistente ou superada.

Em uma análise conjunta de todas as dimensões, percebe-se que os sentidos de influências das variáveis de perfil nas percepções de barreiras foram, em quase totalidade, coerente entre as questões analisadas, ou seja, onde houve significância estatística as variáveis influenciaram as questões ou só positivamente ou só negativamente. A exceção dá-se quanto ao exercício de função comissionada que leva a uma visão mais pessimista com relação à importância de políticas de CPS e à legalidade destas. Por outro lado, o exercício da comissão relaciona-se com uma visão mais favorável quanto à existência de alternativas sustentáveis no mercado, à não carência de treinamentos específicos e à definição da busca por maior sustentabilidade como um objetivo organizacional. Cabe destacar que estas duas últimas, em certa medida, se relacionam com a própria atribuição dos servidores comissionados, quais sejam, a requisição de treinamentos e a definição dos objetivos organizacionais, o que torna esperado uma visão menos crítica sobre esses aspectos.

4.2.3.2 *Análise da relação entre o perfil do servidor e as dimensões para implementação das CPS*

Para a segunda análise, estruturada sobre as dimensões propostas por Gelderman *et al.* (2006), foram realizados testes automáticos, tipo *stepwise*, incluindo e excluindo variáveis de perfil até a definição do melhor ajuste para o modelo.

Para a dimensão “percepção de custos ou ineficiência da política”, o estudo apresentou relação significativa (Quadro 11) capaz de indicar que servidores de regionais e que dizem atribuir valor a políticas de CPS veem menos barreiras relacionadas a esta dimensão. Pode-se supor que, ao atribuir maior importância à política, os servidores possam considerar as dificuldades e custos de sua implementação como aceitáveis e assim minorar a percepção desses obstáculos. Quanto à variável sede/regional não é possível dizer se a visão mais pessimista se deve a um aspecto cultural local, ou se a maior experiência, possível pelo maior número de contratações realizadas em Brasília, informa mais barreiras por uma constatação fática.

Quadro 11 – Resultado de cálculo de regressão multivariada entre a dimensão percepção de custos ou ineficiência e variáveis de perfil

Source	SS	df	MS	Number of obs = 31		
Model	220.474559	2	110.237279	F(2, 28) =	6.92	
Residual	446.299635	28	15.9392727	Prob > F =	0.0036	
Total	666.774194	30	22.2258065	R-squared =	0.3307	
				Adj R-squared =	0.2828	
				Root MSE =	3.9924	
yinefcusto	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
regional	4.875761	1.960628	2.49	0.019	.8595963	8.891926
importancia	-3.950061	1.588672	-2.49	0.019	-7.204309	-.695813
_cons	29.69428	1.400307	21.21	0.000	26.82588	32.56267

Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

Já na regressão, que avaliou a familiaridade dos servidores com a política (Quadro 12), outras variáveis se mostraram relevantes para p-valor de 0,1. Mulheres com mais tempo de serviço público e sem formação em área socioambiental tendem a enxergar mais barreiras nessa dimensão.

Quadro 12 – Resultado de cálculo de regressão multivariada entre a dimensão familiaridade com a política e variáveis de perfil

Source	SS	df	MS	Number of obs = 31		
Model	436.820625	3	145.606875	F(3, 27) =	3.45	
Residual	1138.92131	27	42.1822708	Prob > F =	0.0304	
Total	1575.74194	30	52.5247312	R-squared =	0.2772	
				Adj R-squared =	0.1969	
				Root MSE =	6.4948	
yfamiliar	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
genero	-6.236538	2.704673	-2.31	0.029	-11.78607	-.6870067
formacao	-4.404215	2.4328	-1.81	0.081	-9.395909	.5874792
temposp	.2335141	.1343493	1.74	0.094	-.042148	.5091762
_cons	31.29389	2.760435	11.34	0.000	25.62994	36.95783

Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

Por fim, na análise das relações com a percepção de barreiras ligadas às pressões e incentivos organizacionais (Quadro 13), a formação em área socioambiental mais uma vez mostrou-se importante, mas dessa vez acompanhada da variável ligada à titulação acadêmica. Aqueles sem formação nessa área e sem pós-graduação enxergam as barreiras organizacionais de forma mais contundente.

Quadro 13 – Resultado de cálculo de regressão multivariada entre a dimensão pressões e incentivos organizacionais e variáveis de perfil

Source	SS	df	MS	Number of obs = 31		
Model	80.8129658	2	40.4064829	F(2, 28) =	5.33	
Residual	212.283808	28	7.58156458	Prob > F =	0.0109	
Total	293.096774	30	9.76989247	R-squared =	0.2757	
				Adj R-squared =	0.2240	
				Root MSE =	2.7535	
yincentiv	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pos	-2.058217	1.037235	-1.98	0.057	-4.182896	.0664618
formacao	-2.43117	1.005728	-2.42	0.022	-4.49131	-.3710305
_cons	16.70224	.9071845	18.41	0.000	14.84396	18.56053

Fonte: Elaborado pelo autor com resultados da pesquisa.

Em suma, percebe-se que o perfil dos servidores influencia nas suas percepções quanto à existência ou não de alguns obstáculos à implementação das CPS. Contudo, algumas ressalvas devem ser feitas. A primeira delas se refere ao baixo poder explicativo dos modelos, não ultrapassando os 33%. Isso indica que a maior parte dos determinantes dessas percepções se deve a outros fatores. Tais resultados, contudo, ainda fazem sentido, dado o caráter exploratório do estudo e a carência da literatura de análises buscando compreender correlações entre perfis e barreiras percebidas.

Outra ressalva que cabe apontamento se agrava pelo nível incipiente da implementação da política analisada. Assim, determinado perfil pode ter uma visão mais crítica sobre certo ponto simplesmente por ter vivenciado problemas sobre aquela temática no dia a dia. Por outro lado, um servidor menos experiente pode ter uma visão mais otimista, pois nunca se deparou com as dificuldades de um caso concreto. Saber diferenciar os casos de percepções negativas por preconceito e por experiência torna-se imperioso antes de propor qualquer tipo de intervenção que leve em conta o perfil do funcionário, e essa é uma limitação prática deste trabalho.

Por fim, nesse contexto, cabe discutir até que ponto uma maior institucionalização contribuiria para uma implementação mais efetiva e para mitigação de percepções pessimistas em relação às CPS. Ou ainda em que medida, quando as políticas não estão consolidadas e institucionalizadas, prevalecem os interesses e os valores individuais em detrimento das diretrizes da CPS.

Nesse sentido, Lipsky (1980) argumenta pela relevância do impacto que as decisões dos “burocratas no nível da rua” causam no resultado final de uma política. Por esse ponto de vista, os funcionários da ponta da cadeia de prestação de serviços do governo, no atendimento de balcão, nas salas de aula, na rua, ou entrincheirados nas repartições públicas, são os

responsáveis por traduzir políticas em bens e serviços concretos. Trata-se de uma extensão dos riscos que Selznick (1948) percebeu como naturais nas relações que envolvem delegação. A transferência da execução da tarefa para quem não a formulou, muitas vezes, ignora que o indivíduo que a recebe tem seus interesses e objetivos que podem não ser coerentes com a do sistema formalmente imposto. Dessa forma, os indivíduos podem apresentar resistências à implementação, desviando das normas e procedimentos, ou até mesmo ignorá-las.

Oliveira (2012) ressalta que uma eventual resistência de um servidor ao cumprimento de uma diretriz nem ao menos necessitaria a violação explícita da regra. Ao mesmo passo que a burocracia obriga a execução de uma atividade, ela protege o servidor do sistema. Como as condições de trabalho estão geralmente aquém das idealmente previstas no sistema burocrático como necessárias, legitimamente os atores podem se recusar a trabalhar sob as condições existentes.

Dessa forma, quanto menor a institucionalização da política, maior a discricionariedade dos servidores em aplicá-la ou não. Tendo o poder de escolha, ela só será aplicada quando houver absorção do tema pela estrutura burocrática e pela opinião dos servidores sobre a questão. Isso reforça a importância dos treinamentos e dos programas de sensibilização sobre o desenvolvimento sustentável e o impacto do consumo sobre o meio social e ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto algumas considerações podem ser feitas. Tanto no contexto nacional quanto no internacional, progressivamente se aceita a necessidade de reduzir o impacto que bens e serviços têm no meio ambiente e no contexto social. O setor público pode contribuir para essa alteração no padrão de consumo, ao alterar sua forma de contratação, incluindo critérios socioambientais na sua matriz de decisão.

Na perseguição desse objetivo o arcabouço legal brasileiro sedimentou, pouco a pouco, a necessidade de inclusão desses critérios sempre que fosse pertinente. Ainda assim, mesmo após vários anos do início desse processo, a realização de contratações públicas sustentáveis ainda se encontra em estado muito incipiente em quase toda administração pública.

Dessa forma, este trabalho buscou compreender por que as CPS ainda não se concretizaram de forma mais veemente. Para tanto, foram levantadas as percepções dos servidores quanto à existência dos obstáculos apontados pela literatura no dia a dia do caso estudado, o Banco Central do Brasil.

Partindo da análise contextual, foi possível perceber que, no governo federal, as diretrizes centrais da política foram institucionalizadas formalmente, mas careceram de acompanhamento e gestão para sua efetivação. O empenho na implementação foi errático e diminuiu ao longo do tempo, embora apresente sinais de retomada recente como a reunião da CISAP após mais de dois anos inerte. Ainda assim, pode-se considerar que o contexto evoluiu ao longo dos anos para um ambiente mais propício às realizadas das CPS. O entendimento dos órgãos de controle é favorável e está mais consolidado; algumas experiências têm mostrado resultados, como a aquisição de mobiliário escolar pelo FNDE. Além disso, a comunidade internacional tem dado especial atenção ao tema e desenvolvido metodologias úteis para adoção também no Brasil.

Adentrando no caso específico do Banco Central do Brasil, esta pesquisa revelou que, na opinião dos servidores, mesmo que muitas vezes justificadas por critérios econômicos, o órgão possui experiências de sustentabilidade já bem consolidadas. Além disso, enuncia a responsabilidade socioambiental como prioridade estratégica da entidade e dá espaço suficiente para a realização das CPS.

Essas constatações contrastam-se com o nível ainda pequeno de contratações realizadas com viés sustentável. De acordo com a pesquisa, na percepção dos servidores, isso se justifica, em especial, pelo preço mais elevado desses produtos, a dificuldade de identificar

os produtos e serviços mais sustentáveis, a carência de treinamentos e o preconceito por parte de alguns demandantes que resistem a alternativas com esse apelo.

Buscando atrelar a percepção de barreiras ao perfil dos servidores envolvidos, verificou-se a existência dessa relação com algumas questões, em especial com referência à formação em área socioambiental, a conclusão de pós-graduação e o exercício de cargo em comissão. Entre as barreiras mais importantes, contudo, apenas a queixa por falta de treinamentos encontra relação com o perfil do servidor.

Transpondo os resultados para o modelo utilizado de Gelderman *et al.* (2006), conclui-se que, no caso do Banco Central do Brasil, os principais obstáculos à efetivação da política encontram-se mais atrelados à percepção de custos e/ou ineficiência da política, e menos aos incentivos e pressões organizacionais que ofereceriam ambiente propício para a realização das CPS. Quanto à familiaridade, os servidores compreendem a importância da política, as relações entre o consumo e o impacto ambiental, mas ainda carecem de treinamentos específicos sobre como, na prática, introduzir os critérios socioambientais.

Por fim, conclui-se ainda que o atual momento constitui uma janela de oportunidade para aprofundamento da concretização da política de CPS. No Executivo Federal, a retomada das reuniões do CISAP e a elaboração do segundo ciclo do Plano de Ação para Produção e Consumo e, no âmbito organizacional, a criação do Comitê de Sustentabilidade e da Política de Responsabilidade Socioambiental abrem espaço para uma nova priorização do tema. Assim, com gestão específica, oferecimento de novos treinamentos e difusão das opções existentes para inclusão das variáveis socioambientais, a superação das barreiras identificadas pode ser facilitada, abrindo espaço para o aumento das CPS.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, M. A. C.; SILVA, E. V. D.; LOPES, A. M. D. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n.1, p. 207-235, jan./fev. 2014.. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122014000100009>>. Acesso em: 19 abr. 2016.
- ARANTES, R. S., NETO, A. M. V.; CARDOSO, J. R. Planos de gestão de logística sustentável: ferramenta para boas práticas na gestão pública. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA – CONSAD, 7., Brasília, 2014. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1149/1/C7_PP_PLANOS%20DE%20GEST%c3%83O%20DE%20LOG%c3%8dSTICA.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.
- ARSHAM, H. Kuiper's P-value as a measuring tool and decision procedure for the goodness-of-fit test. **Journal of Applied Statistics**, v. 15, n. 2, p. 131-135, 1988.
- BARATA, M. M. de L.; KLIGERMAN, D.; MINAYO-GOMEZ, C. A gestão ambiental no setor público: uma questão de relevância social e econômica. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 165-170, jan./mar. 2007.
- BARCESSAT, L. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 1. ed. 1 reimpr. Belo Horizonte: Forum, 2011.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília, maio 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?rg2015>>. Acesso em: 25 out. 2017.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Pesquisa de Clima Organizacional**. Brasília, 2016.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Regimento Interno**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/LAIINSTITUCIONAL>>. Acesso em: 25 out. 2017.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Planejamento Estratégico**. Brasília, 2017b. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Pre/sobre/Pestrategico.asp>>. Acesso em: 25 out. 2017.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Portaria nº 94.631, de 22 de agosto de 2017. Institui a Política de Responsabilidade Socioambiental do Banco Central do Brasil e cria estrutura de governança para sua implantação e monitoramento. Brasília, 2017c.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Portaria nº 94.632, de 22 de agosto de 2017. Constitui o Comitê de Responsabilidade Socioambiental Organizacional (CRSO). Brasília, 2017d.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Pronunciamento do Presidente Ilan Goldfajn. Brasília, 22 ago. 2017e. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Discurso_Presidente_Ilan_Goldfajn_RSA_22082017.PDF>. Acesso em: 25 out. 2017.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Plano de Gestão de Logística Sustentável. 2017f. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/pls---banco-central---2017.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2018.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Desempenho de Metas. 2017g. Disponível em: <[http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/relatorio-de-acompanhamento-do-pls---banco-central-\(2013-2016\).pdf](http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/relatorio-de-acompanhamento-do-pls---banco-central-(2013-2016).pdf)>. Acesso em 20 jan. 2018.

BERMAN, P. **Designing implementation to match policy situation**: a contingency analysis of programmed and adaptative implementation. California: The Rand Corporation, 1978.

BETIOL, L. S. *et al.* Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. 1. ed. São Paulo: FGV, 2012.

BIDERMAN, R. **Licitação sustentável**. São Paulo: Centro de Estudos em Sustentabilidade da EAESP, out. 2006. Disponível em: <http://www.ces.fgvsp.br/rachel_biderman.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

BIDERMAN, R. *et al.* (Org.). **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. ICLEI European Secretariat GmbH, 2008. Disponível em: <<http://www.sustainable-procurement.org/>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

BLIACHERIS, M. Socio-environmental responsibility in public administration. In: ROSSI, A. M.; MEURS, J. A.; PERREWÉ, P. L. (Eds.). **Improving employee health and well being**. Charlotte: IAP, 2013.

BOGAN, C. E. **Benchmarking**: aplicações práticas e melhorias contínua. São Paulo: Makron Books, 1997.

BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 31, n. 4, p. 452-476, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. A Caminho da Agenda 21 Brasileira: Princípios e Ações 1992/97. Brasília, 1997a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 3.549. Dispõe sobre a substituição gradual da frota oficial de veículos e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 154, p. 78, 2 set. 1997b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02SET1997.pdf#page=78>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 31 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm#art1>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 17 jun. 2009a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 24 nov. 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. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 30 dez. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 24 nov. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa n.º 1, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 20 jan. 2010a.

Disponível em:

<<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 9 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 3 ago. 2010b. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 9 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 16 dez. 2010c. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 9 dez. 2016.

BRASIL. Medida Provisória n.º 495, de 19 de julho de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 20 jul. 2010d. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/495.htm>. Acesso em: 9 dez. 2016.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial n.º 104, de 18 de junho de 2010. Brasília, 2010e. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm>. Acesso em 9 dez 2016.

BRASIL. Decreto n.º 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 6 jun. 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRUNDTLAND, G. H. (Ed.). **Our common future**: the world commission for environment and development. Oxford: Oxford University Press. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

CARIFIO, J.; PERLA, R. J. Resolving the 50-year debate around using and misusing Likert scales. **Medical Education**, v. 42, p. 1150-1152, 2008.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CYPRESTE, A. S. T. **Licitações sustentáveis** – instrumento legal de promoção da sustentabilidade: um estudo da aquisição de bens na Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Vitória: UFES. 2013.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COUTO, H. L. G. do; 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, v. 49, n. 2, p. 519-543, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000200519&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 nov. 2016.

COUTO, H. L. G. do; 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, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.

CRUZ, A. B. S. Possibilidades e limitações para as compras públicas sustentáveis na Universidade Federal do Pará. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014. Disponível em: <<http://www.ppgdstu.proesp.ufpa.br/ARQUIVOS/Dissertacoes/2014/ADRIANA%20BASTOS%20SILVA%20CRUZ.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

DAUVERGNE, P. The problem of consumption. **Global Environmental Politics**, v. 10, n. 2, p. 1-10, May 2010. Disponível em: <<http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/glep.2010.10.2.1>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

DONEY, S. C. The growing human footprint on coastal and open-ocean biogeochemistry. **Science**, v. 328, p. 1512-1516, n. 5985, June 2010. Disponível em: <<http://www.sciencemag.org/content/328/5985/1512>>. Acesso em: 20 out. 2016.

ERDMENGER, C. **Buying into the environment: experiences, opportunities and potential for eco-procurement**. 1. ed. [S.l.]: Greenleaf Publishing Limited, 2003.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FARIAS, D. M. S. de L.. **Sustentabilidade das compras públicas no estado do Amapá**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2012. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/ppgdapp/files/2013/05/DALVA-MAR%C3%8DIA-SALES-DE-LIMA-FARIAS.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

FERREIRA, D. **Função social da licitação pública**: o desenvolvimento nacional sustentável (no e do Brasil, antes e depois da MP 495/2010). In: Fórum de contratação e gestão pública – FCGP. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FRANÇA, J. L.; VASCONCELLOS, A. C. de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 9. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, p. 5-19, ago. 1992.

GELDERMAN, C. J. *et al.* Public procurement and EU tendering directives: explaining non-compliance. **International Journal of Public Sector Management**, v. 19, p. 702-714, 2006.

GUIMARÃES, A. Q.; SALLES, F. C. Introdução: políticas para a promoção do desenvolvimento e a estrutura do livro. In: GUIMARÃES, A. (Org.). **Ideias em desenvolvimento**: políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais. 1. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. v. 1, p. 31-82.

GÜNTHER, E.; SCHEIBE, L. **The hurdle analysis**: a self-evaluation tool for municipalities to identify, analyse and overcome hurdles to green procurement. Dresden: Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 2006. p. 61-77.

ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY. **The Procura+ Manual**: a guide to cost-effective sustainable public procurement. 2 ed. Freiburg: ICLEI European Secretariat GmbH, 2007. Disponível em: <http://www.buysmartbc.com/_Library/Resources/resource_iclei_procura_manual.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY. **The Procura+ Manual**: a guide to implementing sustainable procurement. 3 ed. Freiburg: ICLEI European Secretariat GmbH, 2016. Disponível em: <http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf> Acesso em 16 nov. 2016.

ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY. **About**. Disponível em: <<http://www.iclei.org/about/who-is-iclei.html>>. Acesso em: 28 abr. 2017a.

ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY. **Products & Activities**. Disponível em: <<http://www.iclei.org/about/who-is-iclei.html>>. Acesso em: 28 abr. 2017b.

IGPN – INTERNATIONAL GREEN PURCHASING NETWORK. **Green Purchasing Starter Kit**. 2008. Disponível em: <http://www.igpn.org/focus_on/kit/index.html>. Acesso em: 22 jan. 2018.

IGPN – INTERNATIONAL GREEN PURCHASING NETWORK. **About IGPN**. Disponível em: <<http://www.igpn.org/about/index.html>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

ITAMARATY. Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2017

JACOBI, P. Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania. **Ambient. Soc.**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 183-186, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2006000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 abr. 2016.

JESUS, C. S. D.; CHRISPINO, A. Uma revisão das barreiras na implementação das compras públicas sustentáveis. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 35., 2015, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ENEGEP, 2015.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Introdução à economia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LAMBERT, Y. Environmental and fishing limitations to the rebuilding of the northern Gulf of St. Lawrence cod stock. **Canadian Journal of Fisheries & Aquatic Sciences**, v. 68, p. 618-631, Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.nrcresearchpress.com/journal/cjfas>>. Acesso em: 20 out. 2016.

LEAP – LOCAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEMS AND PROCUREMENT. General Introduction. **LEAP GPP Toolkit**. 2006a. Disponível em: <<http://www.leap-gpp-toolkit.org/index.php?id=99>>. Acesso em 28 dez 2016.

LEAP – LOCAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEMS AND PROCUREMENT. Tool B. **LEAP GPP Toolkit**. 2006b. Disponível em: <<http://www.leap-gpp-toolkit.org/index.php?id=99>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

LEAP – LOCAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEMS AND PROCUREMENT. Tool C. **LEAP GPP Toolkit**. 2006c. Disponível em: <<http://www.leap-gpp-toolkit.org/index.php?id=98>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

LEAP – LOCAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEMS AND PROCUREMENT. Tool H. **LEAP GPP Toolkit**. 2006d. Disponível em: <<http://www.leap-gpp-toolkit.org/index.php?id=93>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

LIMA, J. Licitações para pequenas empresas: novidade da década de 40. **Universo Jurídico**, Juiz de Fora, ano XI, 10 abr. 2007. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/3627/licitacoes_para_pequenas_empresas_novidade_da_decada_de_40>. Acesso em: 26 ago. 2016.

LIPSKY, M.. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: [s.n.], 1980.

MILLER, A.; DESS, G. G. Assessing Porter's (1980) model in terms of its generalizability, accuracy and simplicity. **Journal of Management Studies**, v. 30, n. 4, p. 553-585, 1993.

MENDONÇA, R. A. M. *et al.* Processo de institucionalização das compras públicas sustentáveis. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 2012. **Anais...** Salvador, 2012.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública**. 5. ed. rev. e atual. Brasília: MMA, 2009

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS: relatório do primeiro ciclo de implementação. Brasília: MMA, 2014.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M., DOS SANTOS, L. M. Z. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015.

ORTIGOZA, S. A. G. CORTEZ, A. T. (Org.) **Da produção ao consumo**: impactos socioambientais no espaço urbano. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

OSHANI, P.; CHOWDHURY, N.; GOSWAMI, A. State of play in sustainable public procurement. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development (IISD); New Delhi: The Energy and Resources Institute (TERI), 2007.

OZGUL, A. *et al.* Dynamics of body mass and population growth in response to environmental change. **Nature**, n. 466, p. 482-485, July 2010. Disponível em: <<http://www.nature.com>>. Acesso em: 7 out. 2016.

PACHECO, A. P. R. *et al.* O ciclo PDCA na gestão do conhecimento: uma abordagem sistêmica. Disponível em: <<http://www.issbrasil.usp.br/pdfs2/ana.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2010.

PEREIRA, L. de T. K; GODOY, D. M. A.; TERÇARIOL, D. Estudo de caso como procedimento de pesquisa científica: reflexão a partir da clínica fonoaudiológica. **Psicol. Reflex. Crit.**, Porto Alegre, v. 22, n. 3, p. 422-429, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722009000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 ago. 2017.

PINHEIRO, I. A. Inovação em políticas públicas: a legislação ambiental como instrumento de modernização tecnológica – o caso da Infovia do município de Porto Alegre. **Revista Eletrônica de Administração**, v.9, n. 4, jul./ago. 2003.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTER, M. E.; LIND, C. van der. Green and competitive: ending the stalemate. **Harvard Business Review**, p. 120-134, Sept/Oct. 1995.

PORTER, M. E. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 17. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PROCURAPLUS. **Public authorities**. Disponível em: <<http://www.procuraplus.org/public-authorities/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

REES, W. E. Patch disturbance, ecofootprint, and biological integrity: revisiting the limits to growth. In: PIMENTEL, D.; WESTRA, L.; NOSS, Reed F. (Eds.). **Ecological integrity: integrating environment, conservation, and health**. Washington: Island Press, 2010.

RIGOTTO, R. M. **O “progresso” chegou, e agora?** Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

RODRIGUES, P. M. S. *et al.* Climate change effects on the geographic distribution of specialist tree species of the Brazilian tropical dry forests. **Braz. J. Biol.**, São Carlos, v. 75, n. 3, p. 679-684, Aug. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-69842015000400679&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2016.

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G.; CARVALHO, M. I. V. de. (Org.). **O estudo da política**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

SANTOS, A. R. A. **Análise da sustentabilidade ambiental nas compras públicas realizadas pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia no ano de 2011**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Cruz das Almas, 2013.

SANTOS, R. M. T. **Compras públicas sustentáveis: a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz**. 2011. 212 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

SELZNICK, P. Foundations of the theory of organization. **American Sociological Review**, v. 13, p. 25-35, 1948.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. D. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas, 2000.

SJÖSTRÖM, T.; JAKOBSSON, L. S. Agents for change. How public procurers can influence labour conditions in global supply chains. Case studies from Brazil, Pakistan and Thailand. **Report nº 82**. Swedwatch. 2016. Disponível em: <http://www.swedwatch.org/sites/default/files/tmp/82_agents_for_change_enkelsidor_0.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2016.

SOUSA, E. da S.; SOUSA, R. K. C.; CARVALHO, D. B. A função social das licitações sob a ótica do plano de gestão de logística sustentável – um estudo nas universidades federais brasileiras. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 14., Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/132009/2014-317.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 maio 2017.

SOUZA, M. T. S.; OLIVERO, S. M. Compras públicas sustentáveis: um estudo da incorporação de critérios socioambientais nas licitações do governo do estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 34., Rio de Janeiro, 2010.

SWANSON, M. *et al.* Developing priorities for greener state government purchasing: a California case study. **Journal of Cleaner Production**, 13, p. 669-677, 10 Feb. 2005. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652604000125>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.614/2008. Segunda Câmara. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão de 29/7/2008. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 30 jul. 2008.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.260/2010. Segunda Câmara. Relator: André Luís de Carvalho. Sessão de 23/3/2010. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 24 mar. 2010.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.752/2011. Plenário. Relator: André Luís de Carvalho. Sessão de 29/6/2011. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 20 jun. 2011.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 122/2012. Plenário. Relator: Weder de Oliveira. Sessão de 25/1/2012. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 26 jan. 2012a.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 329/2012. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 15/2/2012. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 1 mar. 2012b.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 5.804/2013. Segunda Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. Sessão de 24/9/2013. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 26 set. 2013.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.225/2014. Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Sessão de 14/5/2014. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 21 maio 2014a.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.575/2014. Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Sessão de 1/10/2014. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 9 out. 2014b.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.986/2015. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 12/8/2015. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 20 ago. 2015.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Conheça o TCU. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/o-tcu/o-tcu.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2016a.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Mapa Estratégico 2015-2021**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/tcu2021/mapa-estrategico-2015-2021.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Panorama da Sustentabilidade na Administração Pública Federal. Apresentação. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/66/33/56/70/314FC5108BCB7CC51A2818A8/1.%20Pano>>

rama%20da%20Sustentabilidade%20na%20APF%20-%20TCU.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TEIXEIRA, M. F. de F. B. **Desafios e oportunidades para a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas**: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/13866/1/2013_MariaFernandadeFariaBarbosaTeixeira.pdf> Acesso em: 19 jan. 2018.

THE WORLD BANK NATIONAL ACCOUNTS DATA. **Data Catalog**. Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/search?sort_by=field_wbdddh_modified_date&sort_order=DESC&f%5B0%5D=field_license_wbdddh%3A1335>. Acesso em: 22 jan. 2017.

THOMSON, J.; JACKSON, T. Sustainable procurement in practice: lessons from local government. **Journal of Environmental Planning & Management**, v. 50, n. 3, p. 421-44, 2007.

TORRES, R. L. Licitações sustentáveis: sua importância e seu amparo constitucional e legal. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=77812>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Sustainable Public Procurement implementation Guidelines**: Introducing UNEP’s Approach. UNEP, 2012. Disponível em: <<http://www.unep.org/10yfp/Portals/50150/10YFP%20SPP/UNEPImplementationGuidelines.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME; KEITI – KOREA ENVIRONMENTAL INDUSTRY & TECHNOLOGY INSTITUTE; ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY. **The Sustainable Public Procurement Programme of the 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production** (10YFP SPP programme): modus operandi. UNEP, may 2015. Disponível em: <<http://www.unep.org/10yfp/Portals/50150/Programme%20Documents/10YFP%20SPP%20programme%20Modus%20Operandi.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Global Review of Sustainable Public Procurement**. 2013. Disponível em: <<https://www.globalecolabelling.net/assets/Documents/unep-spp-report.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Global Review of Sustainable Public Procurement**. 2017. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jan. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004. **Diário Oficial da União Europeia**, n. 134, 30 abr. 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32004L0018>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. **Diário Oficial da União Europeia**, n. 94, 28 mar. 2014. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.POR>. Acesso em: 16 nov. 2016.

VARIAN, H. **Microeconomia**: princípios básicos. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VERDI, L.; MORAES, M. **MMA recebe contribuições até 15 de maio**. 1º abr. 2016. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1517>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

WALKER, H.; BRAMMER, S. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 14, n. 2, p. 128-137, 2009. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1776262&show=abstract>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

YIN, R.K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO 1 – Características das políticas de CPS em alguns países de destaque

Inglaterra e País de Gales
Os governos já realizam licitação sustentável há mais de uma década. Há um programa intenso de treinamento dos funcionários que atuam na área de licitação pública. Os treinamentos abordam o que é sustentabilidade, falam da necessidade de criar estratégias para a organização, fazem mapeamento de impactos e riscos para o mercado e enfocam a análise de riscos no ciclo de vida dos produtos. Esses governos avançaram de tal forma, que preveem medidas de compensação salarial para bom desempenho dos funcionários em relação às metas estabelecidas nas compras sustentáveis. Acontecem ao menos duas reuniões sobre licitação sustentável por ano.
Japão
O sistema japonês de compras públicas sustentáveis é o mais completo e dinâmico em uso no mundo, utilizado hoje por mais de 2800 entidades públicas e privadas para promoção de suas compras sustentáveis.
México
Faz parte de um grupo de compras públicas verdes criado no âmbito do acordo de livre comércio do NAFTA e tem um programa de gestão ambiental pública implementado, que inclui capacitação de funcionários, reciclagem, economia de energia, dentre outros itens. Recentemente, a lei de licitação do México inclui princípios de licitação sustentável, exigindo eficiência energética e economia no uso de água nos contratos e aquisições do governo. O país solicitou ajuda ao PNUMA, que sugeriu a realização de um estudo do ciclo de vida dos produtos. Papel e papelão serão os primeiros itens estudados.
Suécia
O programa de licitação sustentável foi iniciado em 2001 e criou uma empresa composta por entidades públicas e empresas públicas e privadas que define prioridades de ação para compras sustentáveis. Esta empresa realiza estudos científicos do ciclo de vida e análises econômicas para a construção de critérios e indicadores de sustentabilidade de produtos e serviços. Os resultados desses estudos são aplicados para uso público em um <i>website</i> .
Suíça
Possui um sistema em funcionamento e lei em vigor. Apesar de não integrar o sistema europeu, desenvolve padrões para produtos e serviços e aplica treinamentos para agentes do governo e educadores.

Fonte: Adaptado de GVces 2006 *apud* SANTOS, 2011.

ANEXO 2 – Etapas e classificação de potencial impacto ambiental LEAP – Ferramenta B

Stage of Procurement process	Potential Environmental Impact	Detailed EMS Procedure Reference
1.0 Pre-procurement		
1.1 list of existing contracts incl. dates for renewal		Procedure 1.1. Pre-procurement
2. Planning phase		
2.1 Defining needs, developing business case/Subject matter specification		Procedure 2.1. Planning phase- defining needs
2.2 Market Research and Analysis		Procedure 2.2. Research
2.3 Development of specifications		Procedure 2.3. Specification
2.4 Financial and Technical Selection criteria		Procedure 2.4. Selection criteria
2.5 Conditions for the performance of the contract		Procedure 2.5. Contract performance condition
2.6 Supplier questionnaire		Procedure 2.6. Supplier questionnaire
2.7 Choice of tender procedure		No EMS procedure
2.8 Production of tender documentation		Procedure 2.8. Production of tender documentation
2.9 Setting of contract award criteria		Procedure 2.9. Setting of contract award criteria
3. Procurement stage		
3.1 Advert – contract notice		No EMS procedure
3.2 Open procedure		No EMS procedure
3.3 Restricted procedure		No EMS procedure
3.4 Negotiated procedure		No EMS procedure
4. Evaluation		
4.1 Supplementary questions and answers		No EMS procedure
4.2 Receive tenders		No EMS procedure
4.3 Check supplier qualifications		Procedure 4.3 Check supplier qualifications
4.4 Check supplier capability		Procedure 4.4 Check supplier capability
4.5 Evaluation of Tender		No EMS procedure
5. Decision		
5.1 Informing tenderers		No EMS procedure
5.2 Draft Contract		Procedure 5.2 Draft Contract
6. Implementation and Monitoring		
6.1 Monitoring of Contract		Procedure 6.1 Monitoring of Contract
6.2 Continuous evaluation of supplier performance and potential revisions		Procedure 6.2 Evaluation of supplier performance
7. Supplier and supply chain development		
7.1 Develop service and suppliers		Procedure 7.1 Develop service and suppliers
7.2 Develop supply chain capacity		Procedure 7.2 Develop supply chain capacity

ANEXO 3 – Passos para implementação das CPS propostos pela Ferramenta H do Projeto LEAP

- Establish your own effective and simplified procurement procedures.
- Thoroughly train your own staff on the concepts of environmental procurement and allow staff to become commodity experts.
- Thoroughly understand the dynamics of the market before you try to influence it.
- Track market developments in terms of new products, services and technologies that may have lower environmental impacts.
- Understand how the supply base perceives you. i.e. do you have any influence? Are you a good customer?
- Provide easily accessible ‘Selling To.....’ guides and explanation of procurement procedures on the internet ;
- Use the specification to increase minimum environmental standards using established quick wins, codes of practice and eco label criteria.
- Increase uses of outcome based specifications.
- Where appropriate split larger contracts into smaller more regional lots to make it easier for small local businesses to tender
- Use the contract conditions and contract management procedures to validate supplier green claims and to work with them to develop environmental improvement programmes.
- Regularly monitor supplier environmental performance and progress within the improvement programmes.
- Provide suppliers with incentives (financial and non financial) to improve their environmental performance of operations and products.
- Provide suppliers with access to relevant information that may support their improvement programmes (subsidised support, subsidies, grants, brokering organisations etc).
- Recognise and promote supplier achievements internally, externally and to the supplier themselves.
- Build longer term relationships with key suppliers and develop supplier development programmes that covers an array of issues not just environment.

- Work collaboratively with other public authorities such as other public or private sector organisations or by using purchasing consortia. This will aggregate demand and consequently have more influence over the markets.

APÊNDICE 1 – Questionário aplicado

Pesquisa sobre viabilidade de realização de licitações sustentáveis no executivo federal

Inicialmente muito obrigado pela disponibilidade de responder a este questionário, sua percepção sobre as questões é de grande relevância para o estudo.

*** Tenha em mente que a expressão "LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL" é aqui utilizada para caracterizar as licitações que introduzem, entre os critérios de avaliação das propostas dos fornecedores, aspectos ligados à preservação do meio ambiente ou à garantia de direitos sociais. Trata, portanto, da utilização das compras do Estado como indutor de maior sustentabilidade do mercado. ***

Esta entrevista constitui instrumento de coleta de dados para pesquisa de Mestrado em Administração Pública vinculado à Fundação João Pinheiro e viabilizado pelo Programa de Pós-graduação do Banco Central do Brasil. O anonimato é garantido a todos os respondentes e esse questionário não coleta qualquer informação que permita identificação.

*Obrigatório

Regional *

Brasília

Belém

Belo Horizonte

Curitiba

Fortaleza

Recife

Rio de Janeiro

Salvador

São Paulo

Porto Alegre

Sobre bens e serviços, prioritariamente eu... *

Apenas utilizo dos bens e serviços contratados pelo BC

Especifico bens e serviços que serão contratados pelo BC

Contrato bens e serviços para o BC

Avalio as contratações de bens e serviços realizadas pelo BC

Gênero: *

Masculino

Feminino

Prefiro não dizer

Qual sua faixa etária? *

21 a 30

31 a 40

41 a 50

51 a 60

61 ou mais

Escolaridade: *

Ensino médio

Ensino superior incompleto

Ensino superior completo

Pós-graduação lato sensu

Pós-graduação stricto sensu

Sua formação acadêmica envolveu a temática socioambiental de alguma forma? *

Sim

Não

Cargo: *

Técnico

Analista

Cargo comissionado

Tempo de serviço público: * _____

Inserir critérios de sustentabilidade para compras e contratações públicas é importante.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Eu me considero suficientemente informado sobre os objetivos das contratações sustentáveis.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Buscar maior sustentabilidade é um dos objetivos das compras realizadas no meu órgão.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Os manuais de procedimentos do meu órgão obstaculizam a realização de contratações sustentáveis.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concordo totalmente)

As possibilidades de incluir critérios ambientais são amplamente utilizadas em meu órgão.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Há diferentes opiniões sobre as contratações sustentáveis nos diferentes níveis de tomada de decisão no meu órgão.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Há incertezas quanto a legalidade de exigir critérios ambientais nas compras públicas.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

A assessoria jurídica deve avaliar a inclusão de critérios socioambientais nas licitações realizadas pelo órgão.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Há incertezas quanto ao posicionamento dos órgãos de controle sobre exigência de critérios ambientais nas compras públicas.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

A falta de disponibilidade de treinamento sobre Contratações Sustentáveis é um dos fatores que justifica a baixa utilização desse instrumento.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Eu teria interesse em realizar treinamentos sobre contratações sustentáveis, caso fossem ofertados.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

As leis aplicáveis às contratações sustentáveis são muito complexas.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

O atual arcabouço legal impede a inserção de critérios ambientais nas licitações públicas.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Considero-me suficientemente informado sobre o impacto do consumo sobre o meio ambiente.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Considero-me suficientemente informado sobre as possibilidades de utilização das contratações sustentáveis.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Considero-me suficientemente informado sobre as alternativas de bens e serviços mais sustentáveis existentes.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

É difícil identificar quais produtos e serviços são mais sustentáveis.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Muitos demandantes de bens e serviços tem preconceito sobre alternativas mais sustentáveis.

1 (discorda totalmente)

2

- 3
- 4 (não concordo nem discordo)
- 5
- 6
- 7 (concorda totalmente)

Tentativas de realizar compras mais sustentáveis enfrentam obstáculos pelo processo administrativo existente.

- 1 (discorda totalmente)
- 2
- 3
- 4 (não concordo nem discordo)
- 5
- 6
- 7 (concorda totalmente)

Custos pós-aquisição, como consumo de energia, água ou custo de descarte, não são considerados na tomada de decisão relativa às compras em meu órgão.

- 1 (discorda totalmente)
- 2
- 3
- 4 (não concordo nem discordo)
- 5
- 6
- 7 (concorda totalmente)

Produtos sustentáveis tendem a ser piores que os produtos convencionais.

- 1 (discorda totalmente)
- 2
- 3
- 4 (não concordo nem discordo)
- 5
- 6
- 7 (concorda totalmente)

Produtos e serviços mais sustentáveis são muito caros.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Realizar compras e contratações com critérios ambientais causam muito trabalho adicional.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Incluir critérios de sustentabilidade nas compras abre espaço para diminuir custos e economizar recursos.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Contratações sustentáveis aumentam os custos.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Há espaço para realização de contratações sustentáveis no meu órgão.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Há alternativas suficientes de produtos e serviços sustentáveis no mercado.

1 (discorda totalmente)

2

3

4 (não concordo nem discordo)

5

6

7 (concorda totalmente)

Complementações e comentários que julgar necessários

APÊNDICE 2 – Roteiro básico de entrevista servidor Banco Central

Projeto de Pesquisa: **COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: O CASO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Esta entrevista constitui instrumento de coleta de dados para pesquisa de Mestrado em Administração Pública vinculado à Fundação João Pinheiro e viabilizado pelo Programa de Pós-Graduação do Banco Central do Brasil. Seu intuito é avaliar as barreiras à maior utilização do poder de compra do Estado como indutor de maior sustentabilidade social e ambiental. Sua percepção sobre as questões em voga é de grande relevância para o estudo. Portanto, por favor, sinta-se à vontade para expressar suas ideias. Quero aproveitar ao máximo as informações contidas em seu depoimento, por isso, caso não se importe, essa entrevista será gravada. Ressalta-se que o anonimato é garantido, seu nome não será vinculado às respostas e o mais rigoroso sigilo é garantido.

1. Poderia contar sucintamente sua trajetória profissional?
2. Na sua opinião, o que é Responsabilidade Socioambiental?
3. Conhecimento sobre pressão de algum grupo de interesse sobre o BC para atuação mais amigável do ponto de vista social e ambiental?
 - a. sociedade
 - b. organismo internacional
 - c. governo
 - d. Algo Específico sobre contratações sustentáveis?
4. Ela é tida como um dos valores expressos do Banco Central, como o órgão concretiza esse valor?
 - a. Buscar ativamente maior sustentabilidade é um dos objetivos da instituição?
 - b. Quais ações a instituição realizou nesse sentido nos últimos anos?
 - c. Qual a tendência dessa questão para os próximos anos?
5. Opinião sobre a utilização do poder de compra do Estado como indutor de maior sustentabilidade socioambiental do mercado.
 - a. Considera as Compras Públicas como um instrumento útil? Mesmo se não for a atribuição finalística do órgão?
 - b. Percepção do grau de prioridade de uma política de CPS para o Governo como um todo.
 - c. Avaliação do grau de prioridade das CPS para o órgão.
 - d. Produtos sustentáveis, são uma oportunidade para economia? devem ser utilizados apenas se forem mais baratos? Valem a pena se os custos de manutenção compensarem? Podem ser até mesmo mais caros.
 - e. Considera-se suficientemente informado sobre as normas relacionadas com as contratações sustentáveis? Considera o BC cumpridora delas?

- f. Acredita que é necessário a disponibilização de treinamento para os funcionários nessa temática?
6. Qual o grau de autonomia do BC para definir uma política de compras ambientais. Papel dos órgãos centrais.
- a. Vinculação as Instruções Normativas – MPOG.
 - b. Grau de liberdade percebido
 - c. Percepção sobre a legislação existente.
7. Há espaço para aprofundamento das Compras Públicas Sustentáveis no BC?
- a. Principais barreiras
 - i. A dispersão de papéis ao longo do processo de compras.
 - ii. Procuradoria
 - iii. Auditoria
 - b. Principais promotores
 - c. Avaliação sobre o trade-off entre maior competitividade e maior sustentabilidade.
 - d. Relaciona-se com economia financeira?
8. Qual é o papel estratégico do Plano de Logística Sustentável para o BC.
- a. Acompanhamento da versão de 2013?
 - b. Conhecimento sobre sua existência
 - i. Poupa copos, coleta seletiva, contratos de terceirização, atualização frota, plano educacional, matéria mensal nos informativos, etc.
 - c. Follow-up por parte de algum órgão ou organismo? MPOG? TCU?
9. O que é mais relevante Compras pública sustentável X uso sustentável?
10. Alguma outra questão sobre a temática que não foi abordada e que você queira comentar?

APÊNDICE 3 – Roteiro básico de entrevista não servidor Banco Central

Projeto de Pesquisa: **COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: O CASO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Esta entrevista constitui instrumento de coleta de dados para pesquisa de Mestrado em Administração Pública vinculado à Fundação João Pinheiro e viabilizado pelo Programa de Pós-Graduação do Banco Central do Brasil. Seu intuito é avaliar as barreiras à maior utilização do poder de compra do Estado como indutor de maior sustentabilidade social e ambiental. Sua percepção sobre as questões em voga é de grande relevância para o estudo. Portanto, por favor, sinta-se à vontade para expressar suas ideias. Quero aproveitar ao máximo as informações contidas em seu depoimento, por isso, caso não se importe, essa entrevista será gravada. Ressalta-se que o anonimato é garantido, seu nome não será vinculado às respostas e o mais rigoroso sigilo é garantido.

1. Apresentação sucinta
2. Conhecimento sobre pressão de algum grupo de interesse sobre o BC para atuação mais amigável do ponto de vista social e ambiental?
 - a. sociedade
 - b. organismo internacional
 - c. governo
 - d. Algo Específico sobre contratações sustentáveis?
3. Opinião sobre a utilização do poder de compra do Estado como indutor de maior sustentabilidade socioambiental do mercado.
 - a. Considera as Compras Públicas como um instrumento útil? Mesmo se não for a atribuição finalística do órgão?
 - b. Percepção do grau de prioridade de uma política de CPS para o Governo como um todo.
 - c. Produtos sustentáveis, são uma oportunidade para economia? devem ser utilizados apenas se forem mais baratos? Valem a pena se os custos de manutenção compensarem?
 - d. Acredita que é necessário maior disponibilização de treinamento para os funcionários nessa temática? Abordagem em cursos de licitação ou cursos específicos?
4. Espaço para aprofundamento das Compras Públicas Sustentáveis
 - a. Principais barreiras
 - b. Principais promotores
 - c. Avaliação sobre o trade-off entre maior competitividade e maior sustentabilidade.
5. Papel estratégico do Plano de Logística Sustentável para o BC.
 - a. Acompanhamento da versão de 2013? **Punibilidade?**
 - b. Percepção sobre tolerância ao erro na AP.
6. Implantação de Núcleo de Sustentabilidade (possibilidade).
 - a. Há no executivo?
7. Utilização Catálogo de itens sustentáveis (1,8% realidade?)
8. Contratação sustentável X consumo sustentável – papel da comunicação.

9. Impacto da nova ISO 20400 sobre contratações sustentáveis, possibilidade de certificação de órgãos públicos.
 - a. Diligência em fornecedor, é cabível?
 - b. Possibilidade de exigência de certificação de empresas?
 - c. Nível de exigência compatível com outros países. Exemplo compra de café pela Suécia.
10. Contratações sustentáveis nas dispensas e inexigibilidades, incluindo Cartão corporativo.
11. IASA PLS e IASA CPS
12. Alguma outra questão sobre a temática que não foi abordada e que você queira comentar?


```

Ordered logistic regression          Number of obs   =          31
                                   LR chi2(11)         =           9.86
                                   Prob > chi2         =          0.5433
Log likelihood = -41.595476         Pseudo R2      =          0.1059

```

var20	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	.2838172	.9257191	0.31	0.759	-1.530559	2.098193
idade	.5974234	1.66172	0.36	0.719	-2.659489	3.854336
pos	1.098354	1.350339	0.81	0.416	-1.548263	3.74497
posstricto	-.2010424	.9240845	-0.22	0.828	-2.012215	1.61013
formacao	-.2076694	.8837267	-0.23	0.814	-1.939742	1.524403
cargo	-.2380241	1.767522	-0.13	0.893	-3.702303	3.226255
temposp	-.0392945	.0607298	-0.65	0.518	-.1583226	.0797337
regional	3.477172	1.75316	1.98	0.047	.0410411	6.913303
comissao	-1.249427	1.171665	-1.07	0.286	-3.545849	1.046995
grandes	-2.453765	1.050171	-2.34	0.019	-4.512062	-.3954676
importancia	-.2470559	1.103493	-0.22	0.823	-2.409862	1.915751

```

Ordered logistic regression          Number of obs   =          31
                                   LR chi2(11)         =          28.60
                                   Prob > chi2         =          0.0026
Log likelihood = -36.83258         Pseudo R2      =          0.2796

```

var21	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	.4167735	1.062853	0.39	0.695	-1.666379	2.499926
idade	1.879168	1.589189	1.18	0.237	-1.235586	4.993921
pos	-4.740577	1.714227	-2.77	0.006	-8.1004	-1.380754
posstricto	1.660172	1.14981	1.44	0.149	-.5934139	3.913757
formacao	-2.854821	1.084207	-2.63	0.008	-4.979828	-.7298146
cargo	3.590847	1.73407	2.07	0.038	.1921312	6.989562
temposp	-.0195228	.0621497	-0.31	0.753	-.1413339	.1022883
regional	-2.920297	1.74236	-1.68	0.094	-6.33526	.4946663
comissao	-3.379962	1.369211	-2.47	0.014	-6.063565	-.6963581
grandes	-.3981844	1.114753	-0.36	0.721	-2.58306	1.786691
importancia	-.5121442	1.20407	-0.43	0.671	-2.872078	1.847789

```

Ordered logistic regression      Number of obs      =      31
                                LR chi2(11)         =      6.63
                                Prob > chi2             =      0.8280
Log likelihood = -45.81177      Pseudo R2         =      0.0675

```

var22	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
genero	-.8004704	.9020182	-0.89	0.375	-2.568394 .9674528
idade	-.5616076	1.483822	-0.38	0.705	-3.469846 2.346631
pos	.3632693	1.101531	0.33	0.742	-1.795692 2.52223
posstricto	-1.094845	.9725452	-1.13	0.260	-3.000998 .8113086
formacao	-.2078353	.9057405	-0.23	0.819	-1.983054 1.567383
cargo	.0184063	1.476908	0.01	0.990	-2.876279 2.913092
temposp	.0284035	.0559906	0.51	0.612	-.081336 .1381429
regional	.6048441	1.454235	0.42	0.677	-2.245405 3.455093
comissao	.710088	1.116636	0.64	0.525	-1.478478 2.898654
grandes	.6101284	1.073749	0.57	0.570	-1.49438 2.714637
importancia	-.2841283	1.071374	-0.27	0.791	-2.383982 1.815726

```

Ordered logistic regression      Number of obs      =      31
                                LR chi2(11)         =      12.08
                                Prob > chi2             =      0.3577
Log likelihood = -40.201293     Pseudo R2         =      0.1306

```

var23	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
genero	.2676047	.9809071	0.27	0.785	-1.654938 2.190147
idade	.1704067	1.712654	0.10	0.921	-3.186334 3.527147
pos	.2603081	1.130578	0.23	0.818	-1.955585 2.476201
posstricto	-.7005549	.9559575	-0.73	0.464	-2.574197 1.173087
formacao	-.6390234	.9249417	-0.69	0.490	-2.451876 1.173829
cargo	-.0739141	1.585698	-0.05	0.963	-3.181825 3.033996
temposp	-.0487611	.0658218	-0.74	0.459	-.1777695 .0802474
regional	2.716732	1.667928	1.63	0.103	-.5523482 5.985811
comissao	2.335467	1.262728	1.85	0.064	-.139434 4.810367
grandes	-.8355176	1.014866	-0.82	0.410	-2.824618 1.153583
importancia	1.782743	1.251234	1.42	0.154	-.6696304 4.235117

Ordered logistic regression	Number of obs	=	31
	LR chi2(11)	=	22.30
	Prob > chi2	=	0.0221
Log likelihood = -41.767281	Pseudo R2	=	0.2107

var24	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
genero	-.605913	.9431541	-0.64	0.521	-2.454461 1.242635
idade	-.2544019	1.635037	-0.16	0.876	-3.459015 2.950212
pos	-3.345253	1.290935	-2.59	0.010	-5.875438 -.8150671
posstricto	1.330459	.9769378	1.36	0.173	-.5843044 3.245222
formacao	-1.027084	.9402939	-1.09	0.275	-2.870026 .8158584
cargo	1.286786	1.52112	0.85	0.398	-1.694555 4.268127
temposp	-.0366143	.059512	-0.62	0.538	-.1532557 .0800272
regional	-1.234693	1.543128	-0.80	0.424	-4.259169 1.789783
comissao	-3.253774	1.304096	-2.50	0.013	-5.809756 -.6977924
grandes	-1.640076	1.076362	-1.52	0.128	-3.749706 .4695544
importancia	-.9414896	1.132177	-0.83	0.406	-3.160515 1.277536

Ordered logistic regression	Number of obs	=	31
	LR chi2(11)	=	6.47
	Prob > chi2	=	0.8404
Log likelihood = -46.895497	Pseudo R2	=	0.0645

var25	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
genero	.0481105	.9352575	0.05	0.959	-1.784961 1.881182
idade	.8555011	1.618242	0.53	0.597	-2.316196 4.027198
pos	.1972856	1.112896	0.18	0.859	-1.98395 2.378521
posstricto	-.2894282	.8877437	-0.33	0.744	-2.029374 1.450517
formacao	-.8174899	.8799105	-0.93	0.353	-2.542083 .907103
cargo	.9531284	1.582626	0.60	0.547	-2.148762 4.055019
temposp	-.0135444	.0553067	-0.24	0.807	-.1219436 .0948547
regional	1.031888	1.528189	0.68	0.500	-1.963306 4.027083
comissao	-1.100257	1.094387	-1.01	0.315	-3.245217 1.044702
grandes	-.0862547	.9961457	-0.09	0.931	-2.038664 1.866155
importancia	-.7518679	1.05624	-0.71	0.477	-2.822061 1.318325

```

Ordered logistic regression          Number of obs   =          31
                                   LR chi2(11)         =           7.04
                                   Prob > chi2         =           0.7960
Log likelihood = -52.678904         Pseudo R2       =           0.0626

```

var26	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	.2227338	.9099209	0.24	0.807	-1.560678	2.006146
idade	.1028561	1.645365	0.06	0.950	-3.122	3.327712
pos	.111257	1.047855	0.11	0.915	-1.942502	2.165016
posstricto	-.1981011	.8464816	-0.23	0.815	-1.857174	1.460972
formacao	-1.075952	.8376103	-1.28	0.199	-2.717639	.5657336
cargo	-.5117722	1.498823	-0.34	0.733	-3.449412	2.425867
temposp	-.0489838	.0572159	-0.86	0.392	-.1611248	.0631573
regional	.4271247	1.527089	0.28	0.780	-2.565915	3.420165
comissao	-.6615417	1.152121	-0.57	0.566	-2.919657	1.596574
grandes	1.171989	.9764953	1.20	0.230	-.7419069	3.085884
importancia	.4948714	1.132631	0.44	0.662	-1.725044	2.714787

```

Ordered logistic regression          Number of obs   =          31
                                   LR chi2(11)         =          22.88
                                   Prob > chi2         =           0.0184
Log likelihood = -28.051618         Pseudo R2       =           0.2897

```

var27	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	-2.420156	1.307621	-1.85	0.064	-4.983046	.1427333
idade	-1.29355	2.027153	-0.64	0.523	-5.266696	2.679596
pos	.2463034	1.485813	0.17	0.868	-2.665836	3.158443
posstricto	-.9454291	1.113224	-0.85	0.396	-3.127308	1.23645
formacao	.9693942	.9916991	0.98	0.328	-.9743004	2.913089
cargo	-1.191839	2.046503	-0.58	0.560	-5.20291	2.819232
temposp	.0786347	.0688953	1.14	0.254	-.0563976	.213667
regional	-.2906128	1.770052	-0.16	0.870	-3.759851	3.178625
comissao	-.5747124	1.408125	-0.41	0.683	-3.334587	2.185163
grandes	-1.219434	1.067956	-1.14	0.254	-3.312591	.8737217
importancia	-5.240044	2.103806	-2.49	0.013	-9.363428	-1.116661

```

Ordered logistic regression      Number of obs   =      31
                                LR chi2(11)      =      16.77
                                Prob > chi2         =      0.1147
Log likelihood = -41.966065     Pseudo R2      =      0.1666

```

var28	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	-.2321761	.9267175	-0.25	0.802	-2.048509	1.584157
idade	.2603736	1.704605	0.15	0.879	-3.080592	3.601339
pos	2.228538	1.142696	1.95	0.051	-.0111043	4.468181
posstricto	-.4572788	1.051628	-0.43	0.664	-2.518432	1.603874
formacao	-1.030155	.9071885	-1.14	0.256	-2.808212	.7479015
cargo	.3406978	1.573596	0.22	0.829	-2.743493	3.424889
temposp	.0379759	.0617955	0.61	0.539	-.083141	.1590929
regional	1.051569	1.423501	0.74	0.460	-1.738441	3.84158
comissao	1.510052	1.163095	1.30	0.194	-.7695718	3.789675
grandes	1.023279	1.02239	1.00	0.317	-.9805678	3.027125
importancia	1.345781	1.109498	1.21	0.225	-.8287956	3.520358

```

Ordered logistic regression      Number of obs   =      31
                                LR chi2(11)      =      19.09
                                Prob > chi2         =      0.0594
Log likelihood = -43.371809     Pseudo R2      =      0.1804

```

var29	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	-.2117035	1.005725	-0.21	0.833	-2.182889	1.759482
idade	3.090877	1.686223	1.83	0.067	-.2140586	6.395813
pos	.5722996	1.207435	0.47	0.636	-1.79423	2.938829
posstricto	.0850672	1.014428	0.08	0.933	-1.903175	2.073309
formacao	1.7737	1.043196	1.70	0.089	-.2709266	3.818327
cargo	-.193769	1.417912	-0.14	0.891	-2.972826	2.585288
temposp	-.1758646	.0651072	-2.70	0.007	-.3034723	-.0482569
regional	3.94418	1.631297	2.42	0.016	.7468972	7.141464
comissao	-3.261151	1.343512	-2.43	0.015	-5.894385	-.627916
grandes	-2.524863	1.078446	-2.34	0.019	-4.638579	-.4111474
importancia	-4.985405	1.438149	-3.47	0.001	-7.804125	-2.166684

```

Ordered logistic regression      Number of obs   =      31
                                LR chi2(11)      =      11.45
                                Prob > chi2         =      0.4063
Log likelihood = -43.416686     Pseudo R2      =      0.1165

```

var30	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	.6011533	.9145999	0.66	0.511	-1.19143	2.393736
idade	.7144566	1.571665	0.45	0.649	-2.365949	3.794863
pos	-.2057444	1.188048	-0.17	0.863	-2.534275	2.122786
posstricto	.1886405	.899522	0.21	0.834	-1.57439	1.951671
formacao	.9638117	.8724676	1.10	0.269	-.7461933	2.673817
cargo	-1.176298	1.609929	-0.73	0.465	-4.331701	1.979104
temposp	-.045465	.0557817	-0.82	0.415	-.1547952	.0638652
regional	2.597345	1.5634	1.66	0.097	-.4668633	5.661553
comissao	-1.137408	1.254269	-0.91	0.364	-3.59573	1.320914
grandes	-.3865247	.9734514	-0.40	0.691	-2.294454	1.521405
importancia	-2.907201	1.247537	-2.33	0.020	-5.352329	-.4620726

```

Ordered logistic regression      Number of obs   =      31
                                LR chi2(11)      =      21.90
                                Prob > chi2         =      0.0252
Log likelihood = -36.708667     Pseudo R2      =      0.2297

```

var31	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	-.0996596	.9933634	-0.10	0.920	-2.046616	1.847297
idade	-1.139586	1.751508	-0.65	0.515	-4.572479	2.293306
pos	1.199891	1.242371	0.97	0.334	-1.235111	3.634894
posstricto	.8271405	1.001651	0.83	0.409	-1.13606	2.790341
formacao	.3344905	1.009576	0.33	0.740	-1.644241	2.313222
cargo	-3.263445	1.70612	-1.91	0.056	-6.607379	.0804895
temposp	.1073961	.0637289	1.69	0.092	-.0175104	.2323025
regional	4.290303	1.96848	2.18	0.029	.4321532	8.148453
comissao	1.048575	1.121601	0.93	0.350	-1.149723	3.246873
grandes	-.976087	1.099492	-0.89	0.375	-3.131052	1.178878
importancia	-.6540493	1.104272	-0.59	0.554	-2.818382	1.510283

```

Ordered logistic regression          Number of obs   =       31
                                   LR chi2(11)         =        7.42
                                   Prob > chi2         =       0.7639
Log likelihood = -42.639303         Pseudo R2      =       0.0801

```

var32	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	-1.607383	.9289378	-1.73	0.084	-3.428067	.2133018
idade	.7748369	1.554679	0.50	0.618	-2.272278	3.821952
pos	1.300797	1.123983	1.16	0.247	-.9021691	3.503762
posstricto	-.7769422	.9113303	-0.85	0.394	-2.563117	1.009232
formacao	.3973029	.8472328	0.47	0.639	-1.263243	2.057849
cargo	-1.324965	1.460345	-0.91	0.364	-4.187189	1.537259
temposp	.0496472	.0586088	0.85	0.397	-.065224	.1645184
regional	2.086475	1.508024	1.38	0.166	-.8691977	5.042148
comissao	.0095825	1.121464	0.01	0.993	-2.188446	2.207611
grandes	-.3190401	.9639481	-0.33	0.741	-2.208344	1.570263
importancia	.0423975	1.09619	0.04	0.969	-2.106095	2.19089

```

Ordered logistic regression          Number of obs   =       31
                                   LR chi2(11)         =        9.11
                                   Prob > chi2         =       0.6121
Log likelihood = -51.419419         Pseudo R2      =       0.0813

```

var37	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
genero	-.2906816	.8906416	-0.33	0.744	-2.036307	1.454944
idade	-1.080943	1.575421	-0.69	0.493	-4.168711	2.006825
pos	2.094092	1.106946	1.89	0.059	-.0754821	4.263665
posstricto	-1.503361	.9305706	-1.62	0.106	-3.327246	.3205243
formacao	-.4008002	.8614139	-0.47	0.642	-2.08914	1.28754
cargo	.0973548	1.41391	0.07	0.945	-2.673858	2.868567
temposp	.0335212	.0579112	0.58	0.563	-.0799825	.147025
regional	.7301082	1.439427	0.51	0.612	-2.091116	3.551333
comissao	-1.645685	1.124555	-1.46	0.143	-3.849772	.5584016
grandes	.8358437	.9444308	0.89	0.376	-1.015207	2.686894
importancia	-.9537191	1.008924	-0.95	0.345	-2.931175	1.023736

Ordered logistic regression	Number of obs	=	31
	LR chi2(11)	=	16.17
	Prob > chi2	=	0.1350
Log likelihood = -46.698534	Pseudo R2	=	0.1476

var38	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
genero	-1.282449	.9196305	-1.39	0.163	-3.084892 .5199934
idade	.2573792	1.675791	0.15	0.878	-3.027111 3.541869
pos	.5690039	1.070223	0.53	0.595	-1.528594 2.666602
posstricto	-2.238298	.9911994	-2.26	0.024	-4.181013 -.2955824
formacao	-1.074798	.8811461	-1.22	0.223	-2.801812 .6522166
cargo	-.1547853	1.477901	-0.10	0.917	-3.051418 2.741848
temposp	.0154648	.0613338	0.25	0.801	-.1047473 .1356769
regional	.4131499	1.517846	0.27	0.785	-2.561774 3.388073
comissao	2.972408	1.283076	2.32	0.021	.4576256 5.487191
grandes	-.6993211	.9204078	-0.76	0.447	-2.503287 1.104645
importancia	2.017731	1.165269	1.73	0.083	-.2661548 4.301618

Ordered logistic regression	Number of obs	=	31
	LR chi2(11)	=	8.28
	Prob > chi2	=	0.6884
Log likelihood = -44.550018	Pseudo R2	=	0.0850

var39	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
genero	-.2149749	.9067161	-0.24	0.813	-1.992106 1.562156
idade	-1.190344	1.521008	-0.78	0.434	-4.171466 1.790777
pos	.5462158	1.071165	0.51	0.610	-1.553228 2.64566
posstricto	-2.345002	1.009947	-2.32	0.020	-4.324462 -.3655413
formacao	-.5255136	.8791205	-0.60	0.550	-2.248558 1.197531
cargo	1.161727	1.376702	0.84	0.399	-1.536559 3.860013
temposp	.0587706	.0575938	1.02	0.308	-.0541112 .1716523
regional	-1.438013	1.540699	-0.93	0.351	-4.457727 1.581701
comissao	.6927375	1.172378	0.59	0.555	-1.60508 2.990555
grandes	.6085995	.9961829	0.61	0.541	-1.343883 2.561082
importancia	.5279374	1.12382	0.47	0.639	-1.67471 2.730585