



Welson Kleiton Antônio de Souza

**A UTILIZAÇÃO DO PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL:
uma análise da política de compras sustentáveis de Minas Gerais**

Belo Horizonte

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

2014

Welson Kleiton Antônio de Souza

**A UTILIZAÇÃO DO PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL:
uma análise da política de compras sustentáveis de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

Belo Horizonte

2014

RESUMO

Este trabalho procura evidenciar como o governo de Minas Gerais apropriou-se da temática sustentabilidade como forma de contribuir para a promoção do seu desenvolvimento sustentável, através da utilização de mecanismos de compras públicas sustentáveis, tendo em vista a necessidade da utilização do uso do poder de compra pela Administração Pública por meio da introdução de critérios socioambientais nas contratações de materiais e serviços realizadas pelo executivo mineiro, além da adoção de práticas e iniciativas que ofertaram um tratamento diferenciado para as pequenas empresas que atuam de forma a contribuir para o desenvolvimento social e econômico brasileiro. Nesse intuito, foi realizado um estudo caso de natureza descritiva baseado na análise de evidências colhidas na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, tendo em vista que ela é responsável por formular e implementar a política de compras do governo mineiro. A metodologia utilizada foi a realização de pesquisas bibliográficas sobre os temas de políticas públicas, desenvolvimento sustentável e compras públicas sustentáveis, além da utilização de dados primários e secundários produzidos pelo governo, em especial, os relatórios de dados relacionados às compras governamentais realizadas por meio do Portal de Compras de Minas Gerais, no período de 2009 a 2013. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores responsáveis pela entrada (ou não) da temática na agenda de governo e com os atores incumbidos de formular e implementar as diretrizes e ações selecionadas como curso de ação adotado, assim como realizar a gestão e o acompanhamento dos projetos e programas envolvidos com a política de compras do governo. A partir da apresentação das iniciativas e da análise dos resultados alcançados pela administração pública estadual, conclui-se que o governo tem contribuído com a promoção do desenvolvimento sustentável, ainda que de forma lenta e gradual, por meio da contratação de bens e produtos especificados de maneira ambientalmente correta, porém com alcance ainda reduzido perante o universo potencial do poder compra governamental de Minas Gerais. Por fim, são apresentados os desafios que se entende deverão ser enfrentados para o avanço da política estudada.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Sustentabilidade. Compras Governamentais. Compras Públicas Sustentáveis. Pequenas Empresas.

ABSTRACT

This paper seeks to show how the government of Minas Gerais has borrowed the theme sustainability as a way of contributing to the promotion of sustainable development through the use of mechanisms for sustainable procurement in view the need of the use of the use of power purchase by public authorities through the introduction of environmental criteria in procurement of materials and services performed by the mining executive, and to adopt practices and initiatives have offered differential treatment for small businesses that operate in order to contribute to social and economic development Brazilian. With this aim, a case of descriptive study based on the analysis of the State Secretariat for Planning and Management - SEPLAG is performed, considering that she is responsible for formulating and implementing the *policy* of the state government purchases. The methodology used was conducting literature searches on topics of public *policy*, sustainable development and sustainable procurement, besides the use of primary and secondary data produced by the government, in particular, reports of related data to government purchases made through the Portal de Compras (bidding system of Minas Gerais), in the period 2009-2013. Semi-structured interviews were also conducted with the actors responsible for bringing (or not) of the theme in the government's agenda and the actors tasked to formulate and implement the policies and actions selected as a course of action adopted, and perform management and monitoring of projects and programs involved with the purchasing *policy* of the government. From the presentation of the initiatives and the analysis of the results achieved by state government, it is concluded that the government has contributed to the promotion of sustainable development, albeit slowly and gradually, through the contracting of goods and services specified environmentally friendly way, but also with reduced range considering the potential universe of power procurement of Minas Gerais. Finally, we understand the challenges that must be addressed to advance the political studied are presented.

Key words: Public *Policy*. Sustainability. Government Procurement. Sustainable Public Procurement. Small Business.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tripé da sustentabilidade (Triple Bottom Line)	56
Figura 2 – Ciclo de educação, mobilização e conscientização da sociedade.....	58
Figura 3 – O ciclo de vida de um produto ou serviço	68
Figura 4 – Mapa Estratégico da SPLOR/SEPLAG.....	88
Figura 5 – Principais módulos do sistema SIAD-MG	90
Figura 6 – Representação esquemática do CATMAS	93
Figura 7 – Metodologia Strategic Sourcing	96
Figura 8 – Regiões de planejamento de Minas Gerais.....	100
Figura 9 – Dimensão operacional das compras governamentais em 2013	141
Figura 10 – Perfil da frota de veículos do governo.....	180

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Perfil do CATMAS, por situação do item, 2013	94
Gráfico 2 – Forma de realização dos processos de compras, 2009-2013	98
Gráfico 3 – Itens sustentáveis trabalhados no GES, por quantidade, 2007-2013	116
Gráfico 4 – Quantidade de inscrição de itens sustentáveis no CATMAS	134
Gráfico 5 – Situação de compra dos itens de material sustentável	143
Gráfico 6 – Número de item de material sustentável, ativo para compra em 2013	143
Gráfico 7 – Número de processos com pelo menos um material sustentável, 2009-2013	145
Gráfico 8 – Valor contratado com material sustentável, 2009-2013	147
Gráfico 9 – Evolução do número de contratações verdes, por modalidade, 2009-2013.....	148
Gráfico 10 – Número de órgãos e entidades que compraram materiais sustentáveis	149
Gráfico 11 – Evolução de fornecedores no CAGEF, 2008-2013	156
Gráfico 12 – Número de pequenas empresas fornecedores, 2009-2013.....	157
Gráfico 13 – Valor contratado de MPE, 2009-2013	158
Gráfico 14 – Processos com fornecedores vencedores, por critério de participação, 2009-2013....	159
Gráfico 15 – Indicadores de fomento às MPE nas compras, por processo, 2009-2013.....	160
Gráfico 16 – Grau de participação dos vencedores de MG, por porte, 2009-2013	163
Gráfico 17 – Comparativo do desempenho regional dos fornecedores, por processo, 2009-2013..	164
Gráfico 18 – Desempenho regional das MPE vencedoras, por processo, 2009-2013	165
Gráfico 19 – Contratação de combustível pelo governo, em litros, 2009-2013	179

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos modelos de tomada de decisão.....	37
Quadro 2 – Dimensões do ecodesenvolvimento	46
Quadro 3 – Natureza pluridimensional da sustentabilidade.....	54
Quadro 4 – Pressupostos ambientais das compras públicas sustentáveis	66
Quadro 5 – Definição de micro e pequenas empresas, segundo LC a 123/2006.....	72
Quadro 6 – Definição de micro e pequenas empresas, segundo o SEBRAE.....	73
Quadro 7 – Exemplos de experiências de compras sustentáveis internacionais.....	76
Quadro 8 – Histórico do normativo nacional de compras sustentáveis	83
Quadro 9 – Exemplos de experiências de compras sustentáveis brasileiras.....	85
Quadro 10 – Principais ações do comitê Acesso a Mercados do FOPEMIMPE.....	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valor das compras governamentais, em bilhões de reais, 2011-2013	140
Tabela 2 – Distribuição dos materiais sustentáveis, segundo critério do CATMAS	144
Tabela 3 – Maiores compradores de materiais sustentáveis, por processo, 2009-2013.....	146
Tabela 4 – Maiores compradores de materiais sustentáveis, por valor, 2009-2013	147
Tabela 5 – Comparativo de origem das MPE mineiras	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	–	Agenda Ambiental da Administração Pública
ABNT	–	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACV	–	Avaliação de Ciclo de Vida
BIRD	–	Banco Mundial
CAGEF	–	Cadastro Geral de Fornecedores
CATMAS	–	Catálogo de Materiais e Serviços
CEFET	–	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEMIG	–	Companhia Energética de Minas Gerais
CMMAD	–	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	–	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COPASA	–	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPS	–	Compras Públicas Sustentáveis
CRT	–	Catodic Ray Tube (Tudo de Raios Catódicos)
DCAL	–	Diretoria Central de Administração Logística
DCLC	–	Diretoria Central de Licitações e Contratos
DEOP	–	Departamento Estadual de Obras Públicas
FIEMG	–	Federação das Indústrias de Minas Gerais
FJP	–	Fundação João Pinheiro
FGV	–	Fundação Getulio Vargas
FNDE	–	Fundo Nacional de Educação
FOPEMIMPE	–	Fórum Permanente Mineiro das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
GES	–	Gestão Estratégica de Suprimentos
GVces	–	Centro de Estudo em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI	–	Governos Locais pela Sustentabilidade
IPCA	–	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
INMETRO	–	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IN	–	Instrução Normativa
ISO	–	International Standard Organization
JUCEMG	–	Junta Comercial de Minas Gerais
IUCN	–	União Internacional para a Conservação da Natureza
LC 123	–	Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas

LCA	–	Life Cycle Assessment
LCD	–	Liquid Crystal Display (Monitores de Cristal Líquido)
LED	–	Light Emitting Diode (Diodo Emissor de Luz)
MEI	–	MicroEmpreendedor Individual
MPE	–	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
ODM	–	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	–	Organização das Nações Unidas
PCS	–	Política de Compras Sustentáveis
PDM	–	Padrão de Descrição de Material
PEGAE	–	Programa Estadual de Gestão de Água e Esgoto
PGEE	–	Programa de Gestão Energética Estadual
PIB	–	Produto Interno Bruto
PMDI	–	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAE	–	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUMA	–	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROCEL	–	Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
RFB	–	Receita Federal do Brasil
Rio+20	–	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
SBQC	–	Seleção Baseada na Qualidade e Custo
SCRLP	–	Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio
SEBRAE	–	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEF	–	Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAG	–	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIAD	–	Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços
SIARE	–	Sistema Integrado de Administração da Receita
SISEMA	–	Sistema Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SPLOR	–	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto
SRM	–	Sistema de Registro Mercantil
STN	–	Secretaria do Tesouro Nacional
TCO	–	Total Cost of Ownership
UFMG	–	Universidade Federal de Minas Gerais
WWF	–	Rede World Wide Fund For Nature

Sumário

1 INTRODUÇÃO	13
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.1 <i>Policy Cycle</i> : o Ciclo de Política Pública	23
2.2 Multiple Streams: o modelo de Múltiplos Fluxos	26
2.3 Atores, Instituições e o modelo Punctuated Equilibrium	31
2.4 <i>Policymakers</i> : racionalidade, incrementalismo e a "lata de lixo"	34
2.5 <i>Policy Learning</i> : implementação como aprendizado	38
3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	43
3.1 Origem e evolução	43
3.2 Visões e dimensões da sustentabilidade	52
3.3 Comportamentos e práticas sustentáveis	56
4 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	60
4.1 A licitação no Brasil	60
4.2 Origem e conceitos	64
4.3 Bens, produtos e serviços sustentáveis	67
4.3.1 Ecorrotulagem, selos e certificação ambiental	69
4.4 As pequenas empresas e o desenvolvimento local	71
4.4.1 A importância das pequenas empresas	71
4.4.2 O papel das MPE no desenvolvimento local	73
4.5 Evolução e experiências no Mundo	74
4.6 Evolução e experiências no Brasil	78
4.7 Institucionalismo e formalismo normativo do poder de compra	82
5 O MODELO DA POLÍTICA DE COMPRAS DE MG	87
5.1 Competência Institucional	87
5.2 O SIAD e o Portal de Compras	89
5.2.1 O Cadastro Geral de Fornecedores	91
5.2.2 O Catálogo de Materiais e Serviços	92
5.3 Políticas de compras em destaque	94
5.3.1 A Gestão Estratégica de Suprimentos	95
5.3.2 O Planejamento de compras	97
5.3.3 As Compras eletrônicas	97
5.3.4 Fomento à participação de MPE	99

6 ESTRATEGIA DE PESQUISA.....	102
6.1 Delimitação da Pesquisa.....	102
6.2 Metodologia.....	106
7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS: A Política de Compras Sustentáveis de MG	
7.1 PRIMEIRA FASE (2007-2009): Origem e evolução	110
7.1.1 Gênese da política	110
7.1.2 Soluções e alternativas disponíveis	113
7.1.3 A Cartilha Sustentável: o legado de um ciclo?.....	121
7.2 SEGUNDA FASE (2010-2012): O processo de institucionalização	125
7.2.1 (Des)Alinhamento e transição: Avanço, paralisia ou inércia?!	125
7.2.2 (Re)Priorizando a política de compras sustentáveis.....	128
7.2.3 O papel da burocracia e as alternativas elencadas.....	131
7.2.4 O Decreto Estadual 46.105/2012: institucionalização de fato	137
7.3 UM BREVE BALANÇO ESTATÍSTICO	140
7.3.1 O poder de compra governamental em MG	140
7.3.2 Evolução dos materiais sustentáveis	142
7.3.3 Evolução da contratação de materiais sustentáveis.....	145
7.4 PEQUENAS EMPRESAS: A “descoberta” da sustentabilidade econômica e social	150
7.4.1 Atores e redes na política de MPE	150
7.4.2 Evolução das MPE no CAGEF	156
7.4.3 Participação e contratação de MPE	157
7.4.4 Desempenho regionalizado das MPE.....	161
7.5 A PCS-MG COMO APRENDIZADO: Presente e futuro da política	167
7.5.1 Os <i>issues</i> e os desafios da política.....	171
7.5.2 Os Manuais de sustentabilidade	180
8 CONCLUSÃO	184
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	191
APÊNDICES E ANEXOS	199

1 INTRODUÇÃO

Em um processo que se iniciou na segunda metade do século XX, a humanidade passou a reconhecer que está agredindo o meio ambiente – danificando a camada de ozônio, aquecendo o globo, poluindo o ar e rios, esgotando recursos naturais, etc. – e, por isso, ampliou a consciência de que é necessário conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ao meio ambiente. Assim, ao longo das últimas décadas, transformações políticas e culturais na sociedade fizeram com que novas demandas emergissem e entrassem na agenda de atuação dos governos – uma delas é a busca por um desenvolvimento humano sustentável. Betiol *et al* (2012) apontam que isso somente será possível com a adoção de novos padrões (sustentáveis) de produção e consumo pelo mercado, governo e sociedade.

De acordo com o Relatório Planeta Vivo 2012¹, o homem estaria consumindo 50% de recursos naturais a mais do que a Terra seria capaz de oferecer. Caso essa situação (insustentável) não se reverta, já antes de 2020, serão necessários mais de dois planetas Terra para suprir as necessidades da população mundial.

Nesse contexto, surgiu o conceito de sustentabilidade que visa garantir o desenvolvimento sustentável por meio de ações amparadas, especialmente, no tripé econômico, social e ambiental (FERREIRA, 2012). No entanto, apesar de amplamente difundido pelo mundo e apropriado por governos e pela sociedade civil, esse conceito multidisciplinar possui diferentes interpretações e diversas linhas de ações que almejam cumprir com o papel de contribuir para o desenvolvimento sustentável – atendendo aos anseios e necessidades vigentes da humanidade sem comprometer as gerações futuras.

O surgimento de uma “nova” sociedade voltada para o desenvolvimento sustentável formará uma nova ordem econômica, social e ambientalmente mais justa por ser projetada em princípios e pressupostos cuja compreensão parte da utilização sustentável dos recursos do planeta nas dimensões ambiental, humana, econômica e tecnológica (CARNEIRO, 2001).

¹ Elaborado pela rede WWF. Disponível em:
http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/relatorio_planeta_vivo_sumario_rio20_final.pdf

Dessa forma, o consumo consciente e sustentável é aquele em que produtos e serviços cujas fontes de matéria-prima e energia para produzi-los levam em consideração os limites físico-químicos e biológicos do planeta e as necessidades de bens e de serviços das gerações presentes e futuras (BETIOL *et al*, 2012). Assim, o poder público possui o dever, e não apenas a faculdade, de exercer o seu papel de consumidor responsável no tocante às questões ambientais e sociais, conferindo efetividade às normas constitucionais e legais a que ele se encontra submetido (FREITAS, 2011, 2012).

Santos (2010) destaca que uma das formas de o governo contribuir para o desenvolvimento sustentável é adotar a atitude de comprar sustentavelmente porque isso impacta tanto as empresas quanto os cidadãos. O poder de compra governamental pode e deve ser utilizado com esses objetivos (BIRDEMAN *et al*, 2008). Neste particular, este trabalho visa analisar como a política de compras sustentáveis do governo do Estado de Minas Gerais, por meio da adoção de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas, pode e tem contribuído para o alcance daquele objetivo maior.

As compras públicas sustentáveis surgiram como um *issue* internacional, em 2002, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, impulsionando autoridades públicas a promover políticas de contratação pública que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços favoráveis ao meio ambiente (BIDERMAN *et al*, 2008). Elas têm potencial para contribuir na resolução de problemas políticos, sociais, econômicos e ambientais de comunidades e governos locais promovendo assim o desenvolvimento regional sustentável (CARVALHO, 2009).

Para Betiol *et al* (2012), os Estados precisam conscientizar-se de que as aquisições sustentáveis são um instrumento à sua disposição para a implementação de ações em prol do desenvolvimento nacional sustentável e, deste modo, deveria ser de implementação obrigatória e urgente pelos governos nacionais e subnacionais (FREITAS, 2012). Não obstante, os governos ao redor do mundo têm atuado seja por meio da criação de programas de compras sustentáveis ou por meio da adoção de práticas sustentáveis nas suas ações de governo (BIDERMAN *et al*, 2008, BRAMMER; WALKER, 2011; BETIOL *et al*, 2012), em especial, em torno das chamadas Agenda 21 – documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) que procuram guiar os países em busca do desenvolvimento de um novo tipo de sociedade.

Portanto, o poder público desempenha um essencial papel ao fomentar a inovação e a sustentabilidade do mercado (SANTOS, 2010). Mas, além disso, deve atuar na educação, mobilização e conscientização da sociedade de um modo geral (BETIOL *et al*, 2012). No Brasil, Barbieri (2007) chama a atenção para o fato de que o tema (desenvolvimento sustentável) ainda não constituiu importância própria. A Agenda 21 brasileira ainda não consolidou-se, seja na imprensa, nas ruas ou nas comunidades científicas afetas ao tema. Para o autor, não se observa um comprometimento forte por parte dos sucessivos governos em levar avante os projetos de desenvolvimento sustentável.

Todavia, segundo Vilhena e Albuquerque (2007), Drumond *et al* (2012), Mendonça *et al* (2012) e Leão (2013), desde 2007, o estado de Minas Gerais vem desenvolvendo negócios públicos inteligentes – com compromisso com a vida, com as gerações futuras e com o uso racional dos recursos, além da proteção à saúde, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Ciente de seu poder de compra, o governo mineiro empenhou-se em incorporar a sustentabilidade em suas compras públicas, ampliando sua capacidade de gestão e ousadia, bem como seus conhecimentos técnicos a respeito da matéria, almejando uma administração plena, que apresente ao cidadão a responsabilidade e a obrigação pública de promover resultados positivos e efetivos. (DRUMOND *et al*, 2012, p. 8, grifo nosso)

[...] o Governo do Estado de Minas Gerais foi um dos pioneiros na implantação de uma política pública voltada especificamente para a difusão de compras públicas sustentáveis por parte do Estado. (MENDONÇA *et al*, 2012)

Contudo, ainda em 2012, **não se podia considerar que a política de compra sustentável de Minas Gerais estava institucionalizada** (MENDONÇA *et al*, 2012, p. 15, grifo nosso). Esse aparente paradoxo que envolve a política em questão² foi o principal fator motivador para realizar a análise dessa política, amparado no marco teórico do ciclo de políticas públicas.

Assim, a partir do referencial teórico utilizado neste trabalho, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: *se e como* o governo mineiro tem utilizado seu poder de compra, por meio da política de compras públicas sustentáveis, como mecanismo de promoção do

² Sugere-se a leitura dos trabalhos de Mendonça *et al* (2012) e Leão (2013) para conhecer outras abordagens sobre a política em estudo. O primeiro realiza uma análise sob a perspectiva da teoria institucional e o segundo sob a perspectiva dos aspectos jurídicos.

desenvolvimento sustentável do estado de Minas Gerais, assim como os limites e condicionantes deste tipo de iniciativa.

Para o desenvolvimento deste trabalho, ressalta-se que as políticas públicas possuem elementos que permitem examinar seus resultados alcançados em relação aos objetivos, quais instituições e atores participaram, quais diretrizes (para além de leis e regras) e processos foram instituídos durante a implementação, execução e avaliação delas (SOUZA, 2007).

Para Rua (1997), a separação em fases dos processos em torno de políticas públicas é um importante recurso para fins de análise. Há razões pragmáticas para dividir o processo político em estágios (HILL, 2006). Por isso, este trabalho fará uso das teorias explicativas do Ciclo de Política Pública (*policy cycle*) na medida em que o processo de uma política pública inicia-se a partir da percepção de problemas que ascendem para agenda de governo que, em seguida, alternativas para tomada de decisão são formuladas e que (algumas) são implementadas para ao final serem avaliadas.

A principal contribuição da ideia do ciclo da política está na possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Como objetivo central, o presente estudo procura analisar a trajetória de implementação da política de compras sustentáveis do estado de Minas Gerais, visando dimensionar o seu grau de institucionalização e quais resultados foram alcançados por ela.

Através de um estudo de caso com natureza descritiva será apresentada a política de compras sustentáveis do governo de Minas Gerais. Para tanto, foi por meio da análise de documentos da SEPLAG e de entrevistas com os atores chave do processo de formulação e implementação, no qual se buscou as visões e concepções dos gestores, que pretende-se discutir e entender quais critérios e percepções sobre a temática balizaram (e conduzem) a formatação e a implantação da referida política sob as dimensões de sustentabilidade (social, ambiental, econômica).

De acordo com Gil (2010), uma pesquisa qualitativa tem como perspectiva a busca pela compreensão de determinado fenômeno no contexto em que esse ocorre, devendo ser analisado em uma perspectiva integrada. Já uma pesquisa quantitativa tem o objetivo de investigar a fundo um assunto e evidenciar maiores informações sobre o tema.

A partir disso, por meio de uma abordagem quali quantitativa, este trabalho tem os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever os diversos enfoques sobre o conceito de sustentabilidade;
- b) Levantar normas, regulamentos, experiências e práticas de compras públicas sustentáveis nacionais e internacionais;
- c) Analisar as estratégias adotadas em de cada fase do ciclo de política pública;
- d) Apresentar os produtos e resultados obtidos; e,
- e) Contextualizar os desafios futuros da política.

Para alcançar esses objetivos, inicialmente, nos três próximos capítulos é apresentado o referencial teórico que contextualiza, orienta e sustenta as análises desenvolvidas ao longo do estudo sobre a política de compras mineira. No capítulo 2, são apresentadas algumas teorias que informam o campo de políticas públicas, em especial àquelas que lidam com a análise de como e porque os temas são apropriados pelas agendas de governo e pelas instituições, quais fatores e estratégias condicionam o processo de tomada de decisão de atores e redes atuam em torno de uma política, ou seja, busca delimitar quais aspectos e modelos ajudam a explicar o curso de ação do ciclo de política pública de compras sustentáveis no governo mineiro.

No capítulo 3, é apresentado um breve histórico da origem e evolução dos conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade tendo em vista que são os principais temas que motivadores da adoção da política pública e, ao mesmo tempo, informam sob quais dimensões e preceitos a adoção de iniciativas, comportamentos e práticas sustentáveis são desenvolvidas.

No capítulo 4, é promovido um recorte mais detalhado em torno das compras públicas sustentáveis como forma de contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável por meio da utilização do poder de compra governamental. São apresentadas algumas experiências em torno do tema com forma contextualizar como as dimensões da

sustentabilidade estão sendo apropriadas pelas compras públicas em governos nacionais e internacionais. Também são destacados alguns facilitadores e dificultadores para a adoção deste tipo de política pública.

No capítulo 6, é apresentada a estratégia de pesquisa, incluindo a metodologia utilizada, como forma de delimitar e enunciar como os conceitos do referencial teórico serão apropriados durante a discussão e análise promovida ao longo do trabalho. Optou-se por criar este capítulo em separado, devido ao fato de que consideramos necessário, primeiro, no capítulo 5, realizar a contextualização da política de compras (em geral) para melhor entender em qual contexto logístico a política de compras sustentáveis (especificamente) foi e está sendo inserida. Por isso, será apresentando o arranjo institucional logístico do executivo mineiro e quais atores são responsáveis pela condução das políticas da área de logística, diante do contexto de uma gestão pública voltada para resultados.

A análise e apresentação dos resultados são realizadas no capítulo 7. Para tanto, tendo em vista que o período de análise abarca sete anos da política de compras sustentáveis, desde sua origem em 2007 até o ano de 2013, a análise está dividida em dois períodos que consideramos marcantes para a compreensão da evolução da institucionalização da política estudada. Inicialmente, é apresentado como ela ascendeu na agenda de governo e como desenvolveu-se até o ano de 2009. Em seguida, é analisada a evolução da política até a edição do decreto de compras públicas sustentáveis em 2012 – a considerado como o fator principal de institucionalização da política.

Durante a discussão, buscou-se evidenciar quais foram as janelas de oportunidades que levaram a inserção da política de compras sustentáveis na agenda do governo. Quais atores e redes atuaram em torno da sua priorização. Qual o papel da arena burocrática estadual para o avanço da implementação da política.

Durante a análise de dados, são enfocados o catálogo de materiais e serviços do Portal de Compras do governo, quais as quantidades e os valores envolvidos nas contratações ‘verdes’, por quem os itens sustentáveis estão sendo adquiridos. Além disso, por meio de política de fomento à participação de micro e pequenas empresas, adotou-se medidas que buscaram ampliar a participação e a contratação delas nos processos de compras promovidos. Assim, serão analisados os resultados obtidos, em especial no tocante regionalizado.

Por fim, no capítulo 8, serão apresentadas as conclusões que julgamos pertinentes tendo em vista os elementos levantados e analisados durante a discussão e análise realizada ao longo do trabalho. Além disso, em virtude das limitações desta pesquisa, propõem-se algumas análises que futuramente podem contribuir para a ampliação do entendimento da evolução da política de compras sustentáveis. Além disso, elencam-se os principais tópicos avaliados como desafios presentes e futuros para a política pública estudada.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo das últimas décadas ampliou-se a importância do campo de conhecimento conhecido como políticas públicas, incluindo as instituições, regras e modelos que guiam sua elaboração, decisão, implementação e avaliação (SOUZA, 2007).

Para a análise de políticas públicas existem diferentes modelos (tipologias): gerencialismo público, mixed-scanning, racional-compreensivo, incrementalismo, coalizão de defesa (advocacy coalition), arenas sociais (*policy networks*), ciclo da política (*policy cycle*), "lata de lixo" (garbage can), equilíbrio pontuado (punctuated equilibrium), múltiplos fluxos (multiple streams), entre outras denominações (RUA, 1997; SILVA; MELO, 2000; CAPELLA, 2005; SOUZA, 2007; GELINSKI; SEIBEL, 2008; SECCHI, 2010). No entanto, não há uma única tipologia ou um único modelo que consiga responder a toda complexidade envolvida nessa análise.

Há amplo debate entre os pesquisadores na busca de referenciais e modelos que possam explicar a complexa situação de construção das políticas, mas também fica explícito que não há um único modelo de análise proposto, **sendo consenso apenas a ideia de que a política segue um curso que envolve problemas, escolhas, decisões, ações, controle e retorno** (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 160, grifo nosso).

O termo "política" pode ser definido como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se dedica a resolver pacificamente os conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos (RUA, 1997). Ele possui diferentes conotações no âmbito das ciências políticas. Segundo Secchi (2010), as duas principais são *politics* e *policy*. Na visão de Bobbio³ (2002 apud SECCHI, 2010) a primeira remete a atividade do homem em busca da obtenção e manutenção de recursos necessários para o exercício do poder. Já a segunda relaciona-se com as orientações para a decisão e ação. Nesse sentido, para Rua (1997) as políticas públicas (*policy*) são outputs resultantes da atividade política (*politics*).

³ BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. 12ª ed. Brasília: Editora UNB, 2002.

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, é o tratamento ou a resolução de uma situação/problema percebida como relevante coletivamente. Nesse sentido, as políticas públicas informam tanto o conteúdo concreto quanto o conteúdo simbólico de decisões políticas. Além disso, tratam do processo de construção e atuação em torno dessas decisões (SECCHI, 2010).

Dito de outra forma, uma política pública é:

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Logo, as políticas públicas são um conjunto de decisões e ações que explicitam a alocação de valores que foram construídos e debatidos em uma arena de decisão em torno de interesses, preferências e ideias que repercutem na economia e na sociedade, ou seja, na vida dos cidadãos (RUA, 1997). Para a autora, as preferências de uma política pública se formam em torno dos chamados *issues* – um assunto (tema) ou aspecto (fato) de uma decisão (alternativa) em torno de uma política que afeta tanto os interesses dos atores ao mobilizar as suas expectativas quanto aos próprios resultados da política pública (p. 6).

Segundo Frey (2000), para realizar a análise de políticas públicas (*policy analysis*) é necessário diferenciar três dimensões da política - *polity*, *politics* e *policy*. Abaixo, a conceituação dos termos, segundo o autor:

- *polity* refere-se à dimensão institucional que, por sua vez, é informada pela ordem do sistema político (delineado pelo sistema jurídico) e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- *politics* refere-se à dimensão processual tendo em vista que a imposição de objetivos, de conteúdos e decisões de distribuição são fruto de um processo político normalmente conflituoso; e,
- *policy* refere-se aos conteúdos concretos das políticas públicas, ou seja, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Por isso, este trabalho concentrará sua análise em torno da dimensão da *policy*. Além disso, adicionalmente, os conceitos de *policy network* e *policy cycle* também são fundamentais para compreender as políticas públicas e estruturar um projeto de pesquisa⁴. Uma *policy network* (rede de políticas públicas) é caracterizada pela integração de diversas instituições e atores tanto na formulação quanto na implementação de uma *policy* (FREY, 2000). Para Börzel⁵ (1997 apud FLEURY, 2005, p. 26) ela é vista como:

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

Massardier (2006) cita três tipos *policy network* - (i) as redes de projeto ou temáticas (*issue networks*) que são acionadas em função de um objetivo preciso, as interações entre os atores estão limitadas aos problemas ou questões colocadas; (ii) as comunidades de políticas públicas (*policy communities*) onde membros compartilham um sentido cognitivo ("razão para agir"), as relações entre os atores são mais estreitas e duráveis, pois mais que um problema é uma política pública que os une; e, (iii) as comunidades epistêmicas que reúnem especialistas de um campo que partilham motivações, ideias e crenças - baseadas no saber científico ou técnico - para o agir de uma política pública.

Numa política pública, em especial na sua dimensão *politics*, os atores das *policy networks* tencionam tanto os processos de conflito quanto os de coalizão (FLEURY, 2005). Contudo, mesmo quando os membros rivalizam-se em torno de diferentes posições, no geral, eles criam laços internos de solidariedade para agir e se defender contra outras *policy networks* "concorrentes" (FREY, 2000). "Se o conflito existe, é mais entre as redes do que dentro das redes" (MASSARDIER, 2006, p. 178). Dessa forma, as redes de políticas públicas tencionam a favor ou contra a entrada de determinados temas na agenda pública.

⁴ Frey (2000) também ressalta o papel do conceito de *policy arena* - modelo proposto por Lowi (1972) que refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

⁵ BÖRZEL, Tanja A. What's so special about *policy networks*? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. European Integration online Papers, 1 (16). 1997.

2.1 *Policy Cycle*: o Ciclo de Política Pública

A abordagem do Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*) é um importante instrumental para analisar a trajetória de uma política pública, pois subdivide o processo político-administrativo de resolução de problemas em diferentes fases (sequência de passos): identificação, percepção e definição de problemas, formação da agenda (agenda-setting), formulação de programas (elaboração de alternativas), tomada de decisão, implementação e avaliação (FREY, 2000; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2007; GELINSKI; SEIBEL, 2008; SECCHI, 2010; BAPTISTA; REZENDE, 2011).

A identificação, percepção e definição de problemas são operadas quando a realidade pública é diferente daquilo que se gostaria. Essa situação implica um problema público - que pode aparecer subitamente ou pode ganhar importância ao longo do tempo (SECCHI, 2010). Nesta fase, o foco é entender como alguns *policy issues* são apropriados para serem tratados politicamente e conseqüentemente tornarem-se um *policy cycle* (FREY, 2000).

Considerando-se a agenda como um conjunto de problemas, assuntos ou temas entendidos como relevantes (SECCHI, 2010), durante a fase de formação e definição da agenda (agenda-setting) é decidido se um tema (*issue*) foi, está ou será inserido na pauta política de um governo (SUBIRATS, 2006b). A decisão de se tratar um assunto é tomada após, ao menos, uma avaliação prévia sobre custos e benefícios frente às outras ações disponíveis (FREY, 2000).

Segundo Rua (1997), para que uma situação ou um estado de coisas torne-se uma problemática política (e conseqüentemente seja priorizada na agenda governamental) é necessário que ela possua pelo menos uma das seguintes características: mobilize a ação política, consista em uma situação de crise ou caracterize-se como uma situação de oportunidade. Já para Subirats (2006a), para ascender à agenda de atuação o tema deve ter alto (potencial) grau de apoio, ser impactante na sua realidade social ou já possuir uma solução viável antecipada ou previsível.

As decisões políticas são fruto de uma escolha dentre um conjunto de alternativas que em maior ou menor grau expressam certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis, de acordo com uma hierarquia das preferências dos atores envolvidos em relação aos *issues* da política – que são amplificadas ou restringidas pelos meios disponíveis para influenciar os objetivos perseguidos por cada ator (RUA, 1997).

Durante a formulação são elaboradas alternativas para enfrentar o problema. Isso envolve métodos, programas, estratégias ou ações que visam alcançar determinados objetivos. São escolhidos(as) aqueles(as) mais apropriados(as) para enfrentar o problema, visto que um mesmo objetivo pode ser alcançado por diversos caminhos de ação (FREY, 2000). Os objetivos podem ser definidos de maneira mais frouxa (genéricos) ou mais concreta (específicos) e isso traz implicações para avaliação dos resultados alcançados (efetividade e eficácia) da política pública (SECCHI, 2010).

A formulação das alternativas é um importante momento do processo decisório, pois é o momento onde os atores externam claramente suas preferências. Em busca de uma solução para um determinado problema ou *issue* os atores calculam os custos e os benefícios das alternativas e definem sua preferência por aquela que mais lhe beneficie. Esse cálculo não se restringe a custos financeiros ou econômicos, mas também envolvem elementos políticos e simbólicos (RUA, 1997).

Além disso, mesmo que a intervenção governamental possua constitutivamente um natural caráter político, na medida em que distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é estabelecida por autoridades públicas, a formulação está mais baseada em mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva do que em burocracias governamentais insuladas já que as políticas públicas são implementadas por redes – tanto de agentes públicos quanto de agentes não governamentais (SILVA; MELO, 2000).

A fase de implementação, naturalmente, traduz as decisões tomadas anteriormente em ações concretas. Sua operacionalização envolve diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (RUA, 1997). A análise desse processo pressupõe identificar as pessoas e as organizações envolvidas porque elas têm variados interesses, competências (técnicas, humanas e de gestão) e comportamentos (SECCHI, 2010). Para o autor, "fazem parte desse caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, as

instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos" (p. 46).

Durante a implementação, o argumento principal da política pública pode ser modificado ou alterado. Podem ocorrer novas rodadas de negociações com os atores e, conseqüentemente, novas formulações (alternativas) e novas decisões são tomadas - reiniciando o *policy cycle* (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 150). A implementação de políticas públicas constantemente orienta ("cria") novas políticas (SILVA; MELO, 2010, p. 11).

Na fase de avaliação são examinados o processo de implementação e o desempenho da política pública com intuito de conhecer melhor o estado da mesma (SECCHI, 2010). Trata-se de avaliar os impactos efetivos visto que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na sua fase de formulação.

A avaliação pode resultar na suspensão ou na finalização de um ciclo político (FREY, 2000). Contudo, ainda segundo esse autor, pode, também, iniciar um novo *policy cycle* - que envolverá uma nova fase de percepção e definição de problemas, à elaboração de um novo programa ou modificação do anterior (novas decisões). Assim, dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Acima, foram expostos os conteúdos das fases do *policy cycle*. O ciclo nem sempre observa a linha sugerida, porém as fases mencionadas estão geralmente presentes (SARAVIA, 2006). Apesar da relevância dessa diferenciação, é importante ressaltar que essas dimensões (fases) são entrelaçadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000, p. 217). Por exemplo, Rua (1997) cita que "[...] nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como 'a formulação em processo'" (p. 16).

Tendo em vista a atuação de atores, instituições e redes em torno das políticas públicas, a seguir, continua-se a discussão do ciclo de política pública incorporando outras abordagens, modelos e tipologias que julgamos contribuir para o trabalho por revelar essa interdependência e interligação entre as fases do *policy cycle*.

2.2 Multiple Streams: o modelo de Múltiplos Fluxos

Esta seção é baseada e desenvolvida majoritariamente a partir do artigo "*Formação de Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas*", de Capella (2005), que por sua vez, descreve o modelo de *Multiple Streams* a partir dos trabalhos de Kingdon (1984, 2003)⁶ e de Zahariadis (1999)⁷. O argumento central do texto é que o simples fato de um problema existir não significa necessariamente a criação, a busca ou a adoção de uma solução. Tão pouco, o problema cria um ambiente político favorável para mudança por si só.

O modelo de múltiplos fluxos, fruto da combinação de elementos dos modelos *Garbage Can* e *Policy Cycle*, ajuda a tratar e analisar essas condições de ambiguidade e incerteza - que permeiam a formulação de políticas públicas - e entender porque os indivíduos e atores atuam e se preocupam com algumas questões e não com outras (FARIA, 2003; CAPELLA, 2005; SOUZA, 2007).

As políticas públicas, segundo Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2005), são um conjunto de quatro processos: i) formação de uma agenda (agenda-setting), ii) especificação de alternativas (*policy* formulation), iii) escolha de uma das alternativas disponíveis e iv) implementação da decisão. O modelo descrito a seguir foca sua análise nos dois primeiros processos, porém enfatizando seus efeitos para as fases de formulação de alternativas e para o processo decisório das políticas (FARIA, 2003; CAPELLA, 2005; SOUZA, 2007; GELINSKI; SEIBEL, 2008; SECCHI, 2010).

A agenda pública é uma lista de temas ou problemas que são alvo de atenção em um dado momento tanto por autoridades governamentais como de pessoas fora do governo (KINGDON, 2006a). Não obstante, existem agendas dentro de agendas (KINGDON, 2006b).

⁶ KINGDON, John. [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins. 2003.

⁷ ZAHARIADIS, Nikolaos. "Ambiguity, Time and Multiple Streams". In: Sabatier, Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press. 1999. Zahariadis alterou o modelo (sem mudar sua lógica) ao estendê-lo até a fase de implementação, para empregá-lo em estudos comparativos e para realizar análises focalizadas em questões específicas. In: *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

A *Agenda de Governo (governmental agenda)* é vista como um conjunto de assuntos sobre os quais o governo e outros atores concentram sua atenção num determinado momento. Uma questão ascende à agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. Por outro lado, a *Agenda de Decisões (decision agenda)* é um subconjunto da agenda governamental que contempla questões e alternativas prontas para uma deliberação (decisão) ativa por parte dos formuladores (KINGDON, 2006b).

Essa distinção é importante para entender porque entre o elevado volume de questões (na maior parte das vezes complexas) que se apresentam aos formuladores, considerando a incapacidade deles em lidarem com todas elas ao mesmo tempo, apenas algumas são efetivamente consideradas num determinado momento para serem priorizadas (tratadas) por meio de uma política pública.

Dessa forma, uma mudança na agenda governamental é processada através da convergência de três (dimensões) fluxos autônomos, quais sejam: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*).

O fluxo dos problemas (*problems stream*) lida com condições (situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação) e problemas (condições que os formuladores acreditam que deva fazer algo a respeito). As condições transforma-se em problemas por meio de indicadores que demonstrem a necessidade de atenção a uma situação; por eventos, crises e símbolos que elevem o assunto à agenda; ou, por feedback de ações governamentais que exibam o surgimento de consequências não antecipadas.

O fluxo das soluções e alternativas (*policy stream*) ressalta que questões presentes na agenda governamental não estão associadas ao binômio problemas e soluções. Sendo assim, as soluções tem vida própria em relação aos problemas. Nesse sentido, destaca-se o papel das ideias que guiam a interpretação de empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) em determinadas *policy networks* - comunidades políticas (*policy communities*) ou áreas e arenas políticas (*policy area*).

Nesse sentido, John⁸ (1999 apud FARIA, 2003) coloca que o termo "ideias" pode representar afirmação de valores, especificação de relações causais, soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, assim como concepções de mundo e ideologias. Para Kingdon (2006a, p. 219) o momento de uma ideia chega quando "pode ser reconhecido por sinais como mudança firme e marcante na opinião pública, repetidas mobilizações de pessoas com propósitos bem definidos e a formação de um movimento tão intenso que atrai políticos de todas as tendências".

A geração de alternativas e soluções ocorre de forma similar ao processo biológico de seleção natural:

[...] as idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um 'caldo primordial de políticas'. Neste 'caldo', algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas. Neste processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados [...] Como resultado final [...] um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do 'caldo primordial de políticas', alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (CAPELLA, 2005, p. 6).

A solução (proposta) vista como viável é rapidamente difundida por meio de um processo de difusão (*soften up*) - no qual os atores adeptos de algumas ideias procuram levá-las a diferentes fóruns na tentativa de sensibilizar as *policy communities* - formadas por atores governamentais e não governamentais que normalmente compartilham uma mesma preocupação em relação a uma *policy area*, ainda que com crenças diferentes - ampliando a consciência delas sobre uma determinada ideia, seja na definição da *governmental agenda* ou da *decision agenda*.

Complementarmente, as ideias também são transmitidas ao público em geral através de persuasão. Com o efeito multiplicador (*bandwagon*) gerado pela difusão e pela persuasão, as ideias se espalham e ganham mais adeptos - formando coalizões em torno de determinadas alternativas. Todavia, ressalva-se que:

⁸ JOHN, Peter. *Analysing public policy*. Londres, Pinter. 1999.

Estas idéias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes, dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis (CAPELLA, 2005, p. 6).

Assim, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas que refletem as ideias que sobreviveram ao processo de seleção. Entretanto, independentemente disso, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras - em particular, que as coalizões (redes de políticas públicas) são construídas por meio de processos de barganha e negociação política. Logo, a dimensão política é composta por três elementos:

a) pelo "clima" ou "humor nacional" caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham da mesma temática. O humor nacional funciona como um "solo fértil" para que algumas ideias desenvolvam-se, o que explica por que algumas questões chegam à agenda e outras não;

b) pelos grupos de pressão que apoiam ou opõem-se às ideias informando o quanto de esforço (custos) será necessário depreender para sua defesa. Os grupos de pressão politicamente organizados ofertam apoio ou oposição a determinados assuntos (*issues*). Assim, os formuladores conseguem avaliar se o ambiente (arena) em torno de determinada ideia sinaliza para o consenso ou para o conflito. Mesmo neste último caso, não haverá (necessariamente) a abdicação da ideia - apenas indicará que haverá mais custos em sua defesa; e,

c) pelas mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (turnover), mudanças de gestão, base política, mudanças na chefia de órgãos e entidades que ocorrem dentro dos governos. Essas mudanças podem facilitar ou bloquear a introdução de novos itens na agenda assim como reforçar ou restringir a permanência de outros *issues* naquela. Ressalta-se que o início de um novo governo é o momento mais propício para alterações nas agendas (governamental e decisional).

A oportunidade de mudança na agenda é caracterizada quando há a junção (coupling) dos três fluxos - problemas, soluções e dinâmica política. As circunstâncias que possibilitam a ocorrência de um coupling são denominadas janelas de oportunidades (*policy windows*).

Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.

[...] uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou feedback), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo) (CAPELLA, 2005, p. 10).

As *policy windows* têm caráter transitório (não duram por longos períodos de tempo) e são influenciadas principalmente pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*).

[...] embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e fluxo político e dos eventos que transcorrem no interior destes fluxos. Por outro lado, o fluxo de soluções, embora não exerça influência sobre a formação da agenda governamental, é fundamental para que uma questão já presente nesta agenda tenha acesso à agenda decisional (CAPELLA, 2005, p. 11).

Além disso, para promover mudanças na agenda, é destacado o papel dos *policy entrepreneurs* (sponsors) - atores habilidosos em defender, negociar e representar ideias (suas e de outros) em diferentes fóruns e arenas para promover políticas que lhe possam favorecer (KINGDOON, 2006b). Quando uma janela de oportunidade se abre eles entram em ação. Assim, unem soluções a problemas, propostas a momentos políticos e eventos políticos a problemas. No entanto, embora os fluxos possam atuar independentes, eles podem conectar-se antes mesmo desses momentos críticos, ou seja, sem a abertura de uma *policy windows* e de um *coupling*.

Nesse contexto, destaca-se o poder da mídia para condicionar as agendas políticas e institucionais uma vez que diversos meios de comunicação exercem poder sobre a opinião pública ao levantar o debate de determinados assuntos (KINGDON, 2006b).

2.3 Atores, Instituições e o modelo Punctuated Equilibrium

No campo das ciências políticas, atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que exercem um papel na arena política (*policy communities*) - estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações. Uma política pública recebe influências de diversos atores ao longo do *policy cycle*, mesmo que estabelecida e implementada por um ator específico (SECCHI, 2010, p. 77).

Os atores podem ser categorizados em governamentais (públicos) e não governamentais (privados) (RUA, 1997; SECCHI, 2010). No primeiro caso, estão aqueles que exercem funções públicas e mobilizam recursos associados a estas funções - dentre eles, os principais são os políticos e os burocratas. No segundo caso, estão os atores "externos aos governos" dotados de grande capacidade influenciar nas políticas públicas - dentre eles: empresários, partidos políticos, grupos de interesses, organismos internacionais, meios de comunicação (mídia), etc.⁹. Todavia, o importante é salientar que os atores podem ter "diferentes interesses em diferentes fases do processo de elaboração de política pública [...] que atores de uma mesma categoria podem ter interesses e comportamentos conflitantes" (SECCHI, 2010, p. 79).

Capella (2005) destaca a influência exercida sobre a agenda governamental e sobre a definição de alternativas especialmente por dois tipos de atores – visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que recebem maior atenção da imprensa e do público, dentre eles: presidentes, alto escalão do poder executivo e do poder legislativo, partidos políticos, grupos de interesse e a mídia. Por outro lado, os participantes invisíveis são aqueles que formam as *policy communities* nas quais ideias são geradas e difundidas. São eles: os servidores públicos, assessores, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Dadas tais características acima, os atores visíveis participam com mais vigor dos fluxos de problemas e de política, por isso são mais influentes no momento de definição da agenda. Já os participantes invisíveis são mais atuantes sobre a agenda de decisão, sendo determinantes nas escolhas de alternativas.

⁹ Não há uma classificação única para categorizar os atores envolvidos no ciclo de políticas públicas. Para mais detalhes, ver a seção II de Rua (1997) e o capítulo 5 de Secchi (2010).

O papel da burocracia no ciclo das políticas públicas é destacado por Rua (1997), visto que ela situa-se em um sistema de carreira pública, possui conhecimento especializado e, principalmente, controla recursos de autoridade e informação. Secchi (2010, p. 87) aponta que ela influencia em todas as fases do *policy cycle* - na formação da agenda, captam os problemas públicos de forma direta; na formulação de alternativas, subsidiam os políticos com seus conhecimentos técnicos; na avaliação, abastecem os sistemas de controle e informam os políticos sobre o andamento da execução; e, na implementação, tem seu maior papel, pois dominam e executam as atividades.

Faria (2012) ressalta que a atuação da burocracia não é neutra e que durante a implementação de uma política pública escolhas e decisões serão tomadas por agentes não eleitos. Logo, a burocracia pode tirar proveito da sua posição privilegiada (em especial devido à assimetria de informações) para interpretar os objetivos da *policy* a seu favor (interesses)¹⁰ (SECCHI, 2010). Por isso, além de conflitos entre políticos e burocratas, é comum haver conflitos entre burocracias de diferentes setores do governo (RUA, 1997).

No campo da análise de políticas públicas, adicionalmente (ou complementarmente), tem-se que a abordagem institucional possibilita influenciar nos conteúdos da política por meio da "institucionalização" de padrões de ação e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos (FREY, 2000).

O ciclo de políticas públicas desenvolve-se em um determinado ambiente institucional onde as ações são moldadas por instituições. As instituições são regras (formais e informais) e práticas sociais que, de alguma forma, condicionam o comportamento de indivíduos e atores políticos (SECCHI, 2010). Neste caso, ressalta-se que os governos são os locais onde se desenvolvem os embates em torno de interesses, preferências e ideias (SOUZA, 2007).

Para Frey (2000) as instituições políticas não refletem apenas as necessidades individuais ou sociais, elas são padrões regularizados de interação praticados, (re)conhecidos e aceitos pelos atores sociais, mesmo que não aprovados por eles. Logo, as instituições "são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e

¹⁰ Para analisar o papel dos burocratas em maior profundidade consulte os trabalhos de Downs (1967) - que classifica os burocratas em: alpinistas, conservadores, devotos, defensores e homens de estado conforme o tipo de interesse; e, de Lipsky (1980) que analisa a atuação dos funcionários públicos que têm contato direto com público (cidadãos) - os chamados *street level bureaucrats*.

podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais” (FREY, 2000, p. 232). No âmbito das políticas públicas, elas são "as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas." (SECCHI, 2010, p. 62).

Kingdon (2006a) reconhece a importância das instituições no processo de formulação de políticas, porém não aprofundou a discussão a respeito da dinâmica institucional para formação da agenda. Para Capella (2005, p. 24) essa lacuna pode ser preenchida pelo modelo *Punctuated Equilibrium* (Equilíbrio Pontuado) de Baumgartner e Jones (1993 e 1999)^{11 12} que utiliza como base as estruturas institucionais e o processo de agenda-setting.

No modelo de Equilíbrio Pontuado, as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear em períodos de estabilidade. Elas somente são rápidas quando algumas questões ou problemas se tornam importantes demais - atraindo a atenção num efeito cascata. Assim, o modelo é marcado por longos períodos de estabilidade (equilibrium) sendo que esse equilíbrio pode ser interrompido por momentos de rápida mudança (punctuations).

Souza (2007) cita que a política pública é composta por vários subsistemas que permitem processar as informações e questões (*issues*) importantes para o processo decisório de forma paralela (não serial). As mudanças são fruto de experiência de implementação e de avaliação passadas, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança mais profunda (p. 77).

Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada (bounded rationality), para lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos. Estes subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrosistema) ocupam-se de poucas questões proeminentes de forma serial. [...] muitas questões recebem atenção nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas (à semelhança das *policy communities*), e lá permanecem; outras acabam por integrar o macro-sistema, promovendo mudanças na agenda (CAPELLA, 2005, p. 25).

¹¹ BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press. 1993.

¹² BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking*. In: Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press. 1999. p. 97-116.

As *policy images* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, uma vez que informam como uma política é entendida e discutida. Além disso, através de uma comunicação simples e direta, permitem que uma questão seja disseminada entre os membros de uma *policy communities*. A imagem de uma política é desenvolvida em torno de informações empíricas (números e estatísticas) e apelos emotivos (tone).

[...] Para que um problema capture a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um entendimento sobre uma política efetue a ligação entre o problema e uma possível solução [...]. A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macro-sistema em torno de uma questão. [...] **A *policy image* é central, portanto, tanto para a definição de problemas quanto para a seleção de soluções** no modelo proposto pelos autores, **devendo ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida** (CAPELLA, 2005, p. 26-28, grifo nosso).

Desse modo, a estabilidade é explicada pela forma como uma *policy image* é definida dentro de um contexto institucional. O fato de a jurisdição das questões (*issues*) pertencer a uma única ou várias instituições afeta o suporte à política. Uma instituição pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos, enquanto outras podem aceitar a imagem construída. Por isso, formam-se contextos institucionais (*venue shopping*) favoráveis à difusão de problemas e soluções fortemente vinculadas ao processo criação de *policy images*.

Portanto, o modelo de equilíbrio interrompido permite entender por que um sistema político pode agir em torno das políticas públicas tanto de forma incremental (mantendo o status quo) quanto de forma radical ao passar por fases de rápidas mudanças (SOUZA, 2007).

2.4 Policymakers: racionalidade, incrementalismo e a "lata de lixo"

Para Secchi (2010), há três formas de entender como a escolha de alternativas de solução para problemas públicos são processadas: (i) tomadores de decisão correm atrás de soluções para os problemas, (ii) tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas e, (iii) tomadores de decisão correm atrás de problemas para soluções existentes.

Na primeira (i), supõe-se que a tomada de decisão segue passos sequenciais (seguindo as etapas do *policy cycle*). Essa linha de pensamento está ancorada nos chamados modelos de racionalidade - absoluta e limitada. A racionalidade absoluta¹³ considera a decisão uma atividade puramente racional onde é possível calcular todos os custos e benefícios (the one best way). Já a racionalidade limitada¹⁴ reconhece as limitações cognitivas e informativas dos decisores públicos (*policymakers*) uma vez que eles lidam com problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, etc. (SOUZA, 2007). Assim, são escolhidas opções satisfatórias, porém não necessariamente ótimas (SECCHI, 2010).

Na segunda (ii), a decisão é tomada por meio de sucessivas comparações limitadas (entre soluções e problemas). Esse incrementalismo¹⁵ é caracterizado pelo fato de que os *policymakers* devem construir as decisões continuamente a partir da situação presente, passo a passo, e em pequenas etapas. Não é preciso examinar a fundo cada opção e suas consequências, basta escolher opções que alterem o *status quo* - uma sequência de rápidas pequenas mudanças pode produzir alterações drásticas de forma mais rápida do que uma grande mudança política implementada de uma única vez, pois não suscitam grandes antagonismos e dissidências paralisantes como fazem as propostas de mudanças mais radicais (LINDBLOM, 2006)¹⁶.

Outra vantagem em ajusta os problemas às soluções é que por meio de decisões políticas incrementais é mais fácil prever possíveis reações de grupos de interesse como também corrigir efeitos (danos) já causados e evitar (ou remediar) erros de consequências duradouras - "as decisões políticas podem ser formuladas de forma mais inteligente com essas comparações limitadas do que com as tentativas fúteis de se chegar a uma compreensividade que vai além da capacidade humana" (LINDBLOM, 2009, p. 173).

¹³ Proposto originalmente pelo matemático Jan Tinbergen (SECCHI, 2010, p. 41).

¹⁴ Teoria desenvolvida pelo economista H. Simon em 1947. In: SIMON, Herbert Alexander. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 2. ed. New York, USA: Free Press, 1957.

¹⁵ O modelo incremental, como resposta ao modelo racional, foi proposto por Charles E. Lindblom em: LINDBLOM, C.. *The science of muddling through*. In: *Public Administration Review*, n. 19, pp. 79-88, 1959. O autor utiliza os termos tomada de decisão e formulação de políticas como sinônimos.

¹⁶ Lindblom dá significado ao incrementalismo por três tipos de análises: incremental simples, incrementalismo desconexo e análise estratégica.

Na terceira forma (iii), a dinâmica de tomada de decisões é marcada pelo fato de os *policymakers* primeiro criarem soluções para depois correrem atrás de um problema para solucionar. Esta abordagem está ancorada no modelo *Garbage Can* ("Lata de Lixo"), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972)¹⁷, que preconiza que as soluções disponíveis procuram por problemas (PUGH; HICKSON, 2004). As escolhas de políticas públicas são feitas a partir de um conjunto de alternativas que ficam em uma "lata de lixo" (SOUZA, 2007; SECCHI, 2010)¹⁸.

Neste modelo, as organizações configuram-se como “anarquias organizadas” - uma coleção de opções procurando problemas, de temas e sentimentos procurando situações decisórias em que eles possam vir à luz, de soluções procurando por assuntos que elas poderiam responder e decisores procurando por trabalho (SARAVIA, 2006, p. 39)

Pugh e Hickson (2004, p. 144-145), ao analisar as contribuições de James G. March a respeito do processo de tomada de decisão, ampliam a discussão ao colocarem que a racionalidade também possui limitações políticas e organizacionais. Os aspectos políticos ressaltam que a negociação e a barganha representam com maior fidedignidade o que acontece em situações de tomada de decisões. Os limites organizacionais são os mesmos das anarquias organizadas nas quais estão presentes três características principais: participação fluída, preferências problemáticas (não claras) e tecnologia pouco clara (confusa)¹⁹.

Assim, no modelo *garbage can* uma decisão é resultado da interação de problemas, soluções, participantes e escolhas - todos aparecendo de forma relativamente autônoma. As soluções surgem através da resolução, omissão ou fuga. Pela resolução, a escolha resolve o problema mas demanda tempo. Pela omissão, a escolha é feita rapidamente em meio a outras que estejam ocorrendo. Pela fuga, o problema original desapareceu, a escolha é feita rapidamente mas não resolve nada. Normalmente, em vez da resolução, a maioria das decisões é tomada por omissão ou fuga (PUGH; HICKSON, 2004). No Quadro 1 é apresentado um resumo das opções de modelos que os *policymakers* utilizam para formulação de alternativas.

¹⁷ Para uma descrição mais aprofundada ver: COHEN, M.; MARCH, J. & OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25, 1972.

¹⁸ Um exemplo adaptado e interpretado a partir do modelo *garbage can* é o modelo dos múltiplos fluxos (multiple streams) discutido na seção 1.2.

¹⁹ As organizações não atuam o tempo todo como “anarquias organizadas”, porém, ao menos em parte do tempo, operam em condições de grande incerteza e ambiguidade (como organizações públicas e educacionais).

Quadro 1 – Síntese dos modelos de tomada de decisão

Modelo	Condição Cognitiva	Análise das alternativas	Modalidade de escolha	Crítérios de decisão
Racionalidade absoluta	certeza	análise completa e cálculo das consequências	cálculo	otimização
Racionalidade limitada	incerteza	pesquisa sequencial	comparação das alternativas com expectativas	satisfação
Modelo incremental	parcialidade de interesses	comparações sucessivas	ajuste mútuo de interesses	acordo
Garbage Can / Multiple Streams	ambiguidade	-	encontro de soluções e problemas	casual

Fonte: SECCHI, 2010, p. 44 (adaptado de Bobbio, 2002).

O estudo do processo de tomada de decisão é importante porque, durante a fase de implementação do *policy cycle*, decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas (SILVA; MELO, 2000). Para os autores, "conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política" (p. 10-11). Contudo, como observa Rua (1997, p. 14), uma decisão em política pública nada mais é do que:

um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc, etc... **Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida.** Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação. (grifo nosso)

Assim, o processo de implementação remete ao aparato burocrático administrativo daquele governo, mas, além disso, pode envolver diferentes redes e atores (públicos, privados ou não governamentais). Logo, podem aparecer diferentes problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais. Para Silva e Melo (2000), a gestão desse processo informa a eficiência e a eficácia da ação governamental.

2.5 *Policy Learning*: implementação como aprendizado

Segundo Sabatier²⁰ (1986 apud SECCHI, 2010) há duas formas (enfoques) de implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* – que advoga que a política pública deve ser elaborada pela esfera política e implementada pelo aparato administrativo, numa separação (autonomia) em relação à fase de tomada de decisão; e, o modelo *bottom-up* – que permite maior liberdade para que a burocracia (gestores) e as redes de atores se auto-organizem para modelar a implementação da política pública. Assim, o formato adquirido após a fase de tomada de decisão não é definitivo, sendo (possivelmente) modificável por aqueles que a implementam no dia a dia – em virtude da necessidade de se lidar com os problemas e obstáculos práticos de implementação.

A partir de uma visão em que se destacam os problemas de coordenação e cooperação intergovernamental, Silva e Melo (2000) descrevem três visões sobre o *policy cycle* no que tange à fase de implementação de políticas públicas, são elas: (i) clássica, (ii) como processo linear e (iii) como aprendizado.

Na primeira, i) a implementação é vista como a execução de ações para atingir as metas definidas na fase de formulação – baseadas em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações. Esta visão não incorpora aspectos e efeitos retroalimentadores da implementação sobre a formulação.

Na segunda, ii) os problemas e obstáculos da implementação são incorporados ao considerar que o monitoramento e a avaliação das políticas são instrumentos de correção de rota. As vicissitudes desta fase são fruto de aspectos relacionados à capacidade institucional dos atores implementadores, de problemas políticos dos programas e/ou de resistências e boicotes realizados por grupos ou setores, inclusive da própria máquina administrativa, afetados pela política. Porém, apesar dos avanços, as deficiências desta visão residem no fato de que ela assume que o diagnóstico da formulação está totalmente correto, que todas as informações estão disponíveis e que existe um modelo causal válido.

²⁰ Sabatier, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, 1986. p. 21-48.

Na terceira, iii) a implementação é vista como um jogo entre implementadores onde prevalece a negociação de papéis, troca e barganha de recursos, o dissenso e a contradição (ambiguidades) quanto aos objetivos da política pública. Assume-se que a realidade é informada por um ambiente de aprendizagem institucional, onde os stakeholders e as redes de políticas públicas enfrentam problemas de informação escassa, de recursos limitados e de coordenação intergovernamental. Neste contexto, são necessários fortes mecanismos de ownership (sponsor) da política por setores estratégicos e que lhes deem sustentação política e legitimidade.

Para os autores, esta última visão é a que melhor retrata a implementação de uma política pública, porque, na prática, os formuladores lidam com ambientes repletos de incertezas e ambiguidades. Essas podem ser manifestadas ou percebidas pelos implementadores em quatro níveis: i) quando eles enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervém, ii) quando não controlam nem têm condições de prever as contingências que podem afetar a arena da política, iii) quando um amplo espaço discricionário dos agentes implementadores está aberto, ou iv) porque os projetos e programas devem ser vistos como experimentação social (SILVA; MELO, 2000).

De fato, processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se em todas as fases do *policy cycle*, ou seja, o controle do impacto de resultados não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode - ou até deve - acompanhar as diversas fases do processo e conduzir às adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política (FREY, 2000, p. 229).

Discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e a maneira pela qual as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação organizacional. No modelo *garbage can* ("lata de lixo") soluções ou alternativas são geradas no processo de formulação ou podem ser apropriadas por problemas em busca de solução onde gestores adaptam os problemas às soluções disponíveis numa prática de tentativa e erro (SOUZA, 2007; GELINSKI; SEIBEL, 2008). Nesse caso, destaca-se que o ciclo de políticas públicas desenvolve-se em um determinado ambiente institucional onde as ações são moldadas por instituições.

Por isso, a avaliação deve entendida como um processo *policy learning* – aprendizado na implementação de uma política. Neste processo, o *policy cycle* deve ser visto como:

campo estratégico no qual observa-se uma relativa indistinção entre não só os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de um programa. Na realidade, a forma de uso ou consumo dos produtos da política altera a política e à semelhança do que se afirmou em relação aos implementadores ‘cria políticas’. (SILVA; MELO, p. 12)

Instituições não determinam o comportamento, mas oferecem um contexto para que os atores atuem fazendo suas escolhas de acordo com suas identidades e interesses (IMMERGUT, 2006). Neste contexto, é importante recorrer a Souza (2006)²¹ citada por Gontijo (2012) para elucidar que a *cooperação* ocorre nas situações em que há autonomia formal dos entes, setores ou organizações que participam da ação coletiva (política). Por outro lado, a *coordenação* ocorre quando os participantes estão sob a mesma fonte de autoridades (jurisdição), o que pode facilitar arranjos institucionais cujos processos decisórios são mais centralizados e rápidos. Enfatiza-se que a possibilidade de cooperação pode ocorrer dentro da estrutura de um mesmo governo ou, ainda, entre diferentes governos, instituições e grupos sociais (MASSARDIER, 2006; SOUZA, 2007).

Assim, o *policy cycle* passa a ser visto como uma rede complexa de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que sustentam a política e por “nós críticos” (“elos críticos”) – que representam pontos do tempo onde questões (*issues*) de sustentação da política, da coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. No processo de tomada de decisão por um ator estratégico para a política, são os nós críticos que forçam um projeto ou programa a tomar uma nova direção, ou seja, ocorrem momentos de aprendizado (SILVA; MELO, 2000).

Este capítulo foi escrito com o intuito de delimitar quais teorias serão utilizadas para analisar o ciclo da política de compras sustentáveis. Assim, para identificar quais fatores e circunstâncias foram preponderantes para que a temática da sustentabilidade ascendesse às agendas (decisional e governamental) foram utilizados os modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado. Avaliada quais janelas de oportunidades foram (ou não) aproveitadas e

²¹ SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. 2006.

quais fluxos foram preponderantes para o sucesso (ou não) da política são perguntas a serem respondidas, assim como o por quê.

Não obstante, deve-se ter em mente que a política poderá ter seu conteúdo discutido e avaliado em diferentes unidades administrativas e até em diferentes órgãos da administração pública estadual. Assim, analisou-se em que medida a concepção das alternativas de cursos de ação foram formuladas e definidas isolada ou conjuntamente pelo corpo burocrático que atuou com as compras sustentáveis no governo.

Sabe-se que a burocracia não é ator isento de interesses próprios, assim como qualquer outro stakeholder envolvido na política. Portanto, coube analisar quais tipos de decisões foram tomadas pelos servidores e como eles assimilaram a imagem criada pela política. Além disso, que tipos de modelos de decisão informaram as escolhas efetuadas no curso da política, imersos ou não sob que tipos de interesses.

Por fim, a identificação da participação de redes de políticas públicas em torno da política de compras sustentáveis também foi contemplada, analisando o papel desenvolvido por cada integrante. Foram analisadas tanto as instituições circunscritas ao próprio governo (burocracia) quanto aquelas que, mesmo atuando sob outro tipo de arranjo institucional, contribuiu para fazer com que a política obtivesse maior ou menor grau de sucesso. Pois, como preconiza o *policy cycle* como aprendizado, aqueles que são afetados pela política também exercem influência, barganham e negociam condições para verem seus interesses e visões sobre a política sendo implementadas. Dessa interconexão entre os atores é que surge o aprendizado coletivo em torno das políticas públicas.

Um exemplo da interdependência entre processos e resultados das políticas públicas é a evolução histórica da política ambiental (RUA, 1997). As constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas são elementos que podem ser considerados condicionantes do grau de conflito reinante nos processos políticos – pois sofreram modificações significativas à medida que se agravaram os problemas ambientais e um novo campo da política consolidam-se. Assim, o incremento da consciência ambiental reforçou os conflitos entre os interesses econômicos e ecológicos (FREY, 2000).

Esse pano de fundo é retratado e evidenciado no próximo capítulo quando será discutida a origem e evolução dos conceitos envolvidos com a temática de desenvolvimento sustentável, evidenciando que se trata de uma “causa” defendida internacionalmente por diversos atores governamentais e não governamentais que, porém, vem ganhando força nas agendas de entidades públicas e privadas de forma lenta e gradual ao longo das últimas décadas.

3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A poluição crescente da água e do ar, a ameaça de extinção de espécies da fauna e da flora e os cada vez mais comuns acidentes ambientais, além de diversos fenômenos como poluição atmosférica, chuva ácida, inversão térmica e secas que afetaram lagos e rios fizeram com que a sociedade começasse a (re)discutir o modelo de desenvolvimento vigente no planeta (BARBIERI, 2009; SOLLA, 2012).

"A humanidade atual experimenta um processo bastante contraditório de evolução. Pessoas de todo o mundo têm assistido a uma crise ambiental sem precedentes, a destruição da biodiversidade, o crescimento geométrico de resíduos, o aquecimento global, a escassez de água doce e própria para consumo, entre outros fatores que revelam um modelo de desenvolvimento ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto." (CARVALHO, 2009, p. 118)

Nesse contexto, este capítulo foi escrito com a finalidade de mostrar parte da evolução da temática "*desenvolvimento sustentável*" – que ganhou destaque e importância ao longo das últimas décadas tanto na pauta de temas debatidos pela sociedade civil quanto na agenda dos governos. Por meio das diferentes visões sobre as dimensões da sustentabilidade, externalizada por diversos autores, buscará compreender quais comportamentos e práticas adotados por governos, empresas e cidadãos contribuem para um meio ambiente saudável e perene.

3.1 Origem e evolução

Em 1972, a organização Clube de Roma publicou o estudo "Os Limites do Crescimento" que lançou as ideias que reforçaram a consciência pública sobre a crise ambiental em vigor naquela época (BETIOL *et al*, 2012). Ainda naquele ano, foi realizado o primeiro encontro mundial para discutir os temas envolvidos com as questões ambientais - a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia.

A conferência de Estocolmo foi marcada por diversos conflitos entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Durante as discussões, os países desenvolvidos defendiam um programa internacional voltado para a conservação dos recursos naturais e genéticos do planeta enquanto os países em desenvolvimento não consideravam justo impedir o seu progresso em virtude de impactos ambientais oriundos do desenvolvimento industrial dos países já desenvolvidos - conflitos que perduram até os dias atuais (SILVA JÚNIOR, 2007).

Por meio da Declaração de Estocolmo²² foram estabelecidos os princípios gerais para questões ambientais internacionais abordando temas como: direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição e a relação entre meio ambiente e desenvolvimento – destacando-se a necessidade de instituir políticas de controle da poluição ambiental (BETIOL *et al*, 2012). Outro avanço promovido pela conferência foi a criação, pela Organização das Nações Unidas (ONU), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)²³.

Em 1983, a Assembleia Geral da ONU aprovou a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) – World Commission on Environment and Development (WCED), presidida por Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega à época, com a incumbência de propor novas normas de cooperação internacional que pudessem orientar políticas e ações internacionais de modo a promover as mudanças que se faziam necessárias para a conservação do meio ambiente. A CMMAD/WCED foi composta por representantes de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento, visando três objetivos:

[a] Reexaminar questões críticas relativas ao meio ambiente e desenvolvimento, formulando propostas realistas para abordá-las; [b] Propor novas formas de cooperação internacional nesse campo, orientando políticas e ações para as mudanças que se faziam necessárias; e [c] conceder a indivíduos, organizações, empresas, institutos e governos uma compreensão maior desses problemas, incentivando-os a efetuar uma atuação mais firme (CMMAND, 1991, p.4)

De acordo com Barbieri (1997, p.23) e Filho (1997, p. 5), a expressão "desenvolvimento sustentável" foi utilizada pela primeira vez em 1980 em um documento chamado 'World

²² Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>

²³ O PNUMA é responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável. Cf. <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma>

Conservation Strategy', produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUNC) em conjunto com o Fundo Mundial para a Natureza (atual Rede World Wide Fund For Nature - WWF), por solicitação do PNUMA. Neste "primeiro" entendimento, o desenvolvimento sustentável deveria buscar os seguintes objetivos: a) manter os processos ecológicos essenciais e os sistemas naturais vitais necessários à sobrevivência e ao desenvolvimento do ser humano; b) preservar a diversidade genética; e, c) assegurar o aproveitamento sustentável das espécies e dos ecossistemas que constituem a base da vida humana.

Em 1986, na cidade de Ottawa, Canadá, durante a Conferência Mundial sobre a Conservação e o Desenvolvimento, da IUCN, o conceito de "desenvolvimento sustentável e equitativo" foi colocado como um novo paradigma, tendo como princípios: manter a integridade ecológica; perseguir equidade e justiça social; satisfazer as necessidades humanas fundamentais; integrar conservação da natureza e desenvolvimento; e, buscar a autodeterminação social e da diversidade cultural (FILHO, 1993).

No entanto, foi em 1987, ao chamar a atenção para a necessidade de a humanidade adotar um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso em todo o planeta e, no longo prazo, ser alcançado tanto pelos países em desenvolvimento e quanto pelos desenvolvidos, através do relatório final da CMMAD - mundialmente conhecido e difundido como relatório "Nosso Futuro Comum" ou "Relatório Brundtland" -, que o conceito de "desenvolvimento sustentável" apareceu de forma mais clara, sendo preconizado como: "garantir que ele [*desenvolvimento sustentável*] atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas." (CMMAD, 1991, p. 9).

Assim, o "novo" conceito de desenvolvimento sustentável surge como a forma de se pensar um outro meio de desenvolvimento, buscando o equilíbrio entre as capacidades e as limitações existentes (JACOBI, 1999). "Agora", ao contrário do que ocorreu na origem do ambientalismo, desenvolvimento e meio ambiente deixaram de ser considerados como duas realidades antagônicas e passaram a ser complementares (LAYRARGUES, 1997) – ou seja, tornaram-se lados da mesma moeda (SACHS, 1993).

No entanto, a concepção de desenvolvimento sustentável originou-se a partir do conceito de ecodesenvolvimento²⁴ (FILHO, 1993; SACHS, 1993; LAYRARGUES, 1997), sendo ele denotado por "desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio" (SACHS, 1993, p. 2). Apesar de levar em consideração a problemática social e ambiental, tal conceito deixava patente a preocupação com os aspectos econômicos (FILHO, 1993). No Quadro 2, estão descritas as dimensões do conceito do ecodesenvolvimento, às quais posteriormente são incorporados pelo conceito de sustentabilidade.

Quadro 2 – Dimensões do ecodesenvolvimento

Dimensão	Forma de Materialização
Social	consolidação de um processo de desenvolvimento baseado na multidimensionalidade - abrangendo todo o espectro de necessidades materiais e não-materiais - e orientado por outra visão do que é a boa sociedade;
Econômica	alocação e gestão mais eficientes dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado - a eficiência econômica deve ser avaliada mais em termos macrossociais do que apenas por meio de critérios de lucratividade microempresarial
Ecológica	intensificação do uso dos recursos potenciais dos vários ecossistemas, limitação do consumo de combustíveis fósseis - substituindo-os por recursos ou produtos renováveis, redução do volume de resíduos e de poluição, conservação e reciclagem de energia, autolimitação do consumo material pelos países ricos e pelas camadas sociais mais privilegiadas, intensificação da pesquisa de tecnologias limpas e definição das regras para uma adequada proteção ambiental - com instrumentos econômicos, legais e administrativos necessários para assegurar o cumprimento das regras
Cultural	pluralidade de soluções particulares que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local
Espacial	melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas com uma configuração rural-urbana mais equilibrada

Fonte: SACHS, 1993, p. 25-27

²⁴ Conceito introduzido por Maurice Strong, Secretário da Conferência de Estocolmo, e difundido no Brasil por Ignacy Sachs (FILHO, 1993).

O Relatório Brundtland (CMMAD, 1991) criticou o modelo adotado pelos países desenvolvidos por ser insustentável e impossível de ser copiado pelos países em desenvolvimento, sob pena de esgotarem rapidamente os seus recursos naturais. Além disso, ele mostrou que a possibilidade de um estilo de desenvolvimento sustentável está intrinsecamente ligado à desafios comuns como os problemas de eliminação da pobreza, da satisfação das necessidades básicas de segurança alimentar, saúde e moradia, de controle da urbanização desordenada e da garantia de recursos básicos como água, alimentos e energia a longo prazo.

Em prol do desenvolvimento sustentável deveriam ser adotadas iniciativas como integrar as habitações entre o campo e as cidades menores, preservar a biodiversidade e os ecossistemas, desenvolver e privilegiar fontes renováveis na matriz energética e induzir que indústrias adotassem processos de inovações tecnológicas para produzir mais com menos (CMMAD, 1991).

Sendo que as necessidades humanas são determinadas social e culturalmente, o desenvolvimento sustentável requereria a promoção de valores que mantenham os padrões de produção e consumo dentro dos limites das possibilidades ecológicas. Nesse sentido:

o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. Sabemos que este é não processo fácil, sem tropeços. **Escolhas difíceis terão de ser feitas. Assim, em última análise, o desenvolvimento sustentável depende do empenho político**" (CMMAD, 1991, p.10, grifo nosso).

Para Jacobi (1999), essa nova concepção de desenvolvimento sustentável representou um grande avanço ao defender a relação entre desenvolvimento e meio ambiente em várias áreas, combinando, ainda, eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica como bases de uma sociedade justa e igualitária. No entanto, também houveram críticos a essa nova abordagem. Filho (1993, p.6) apontou algumas contradições do Relatório Brundtland, em particular, ao fato de que "produzir mais com menos" implica em aceitar, expandir e difundir o padrão de consumo vigente do mundo industrializado prevalecendo o sagrado status do consumidor - ou seja, gerando consequências globais em relação à poluição, exaustão de

recursos e degradação ambiental para as gerações futuras. O "otimismo" com a evolução da inovação e tecnologia a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico também foi criticado (FILHO, 1993).

Layrargues (1997) argumenta que a nova terminologia do relatório, por trás do discurso legitimador do desenvolvimento sustentável (ingenuamente assumido pela comunidade ambientalista), na verdade serviu para escamotear o discurso ideológico de ecoeficiência do setor empresarial verde²⁵. Isso em detrimento de toda e qualquer discussão acerca das premissas e dos demais conceitos formulados anteriormente, entre eles o de ecodesenvolvimento.

Além disso, Layrargues (1997) aponta que ocorreu um movimento de dupla conveniência entre as nações do Norte e do Sul (Primeiro e Terceiro Mundo) que orquestraram seus interesses em total harmonia. As primeiras, desejando omitir a responsabilidade ambiental da poluição da riqueza (do consumo excessivo) e as segundas, desejando obter investimentos para mitigar o círculo vicioso da pobreza. O perigo disso é que "este fato poderia futuramente redundar numa vinculação de que, se o Sul é responsável pela crise ambiental por causa da poluição da pobreza, ele se torna o responsável pelo ônus financeiro de sua resolução" (p. 6).

No final da década de 1980, havia uma forte sensação de fracasso em relação à discussão do desenvolvimento sustentável marcado por um contexto de desigualdades (BETIOL *et al*, 2012, p. 20):

Na época, a parte industrializada do planeta, que abrigava apenas 20% da população mundial, consumia 8 em cada 10 toneladas de todos os alimentos e 7 em cada 10 quilowatts de energia gerada. Sete dos países mais ricos eram responsáveis por lançar na atmosfera metade de todos os gases poluentes que agravavam o efeito estufa. Ao mesmo tempo, 20 nações entre as mais ricas detinham renda 60 vezes maior que as 20 mais pobres.

Mesmo o Relatório Brundtland tendo sugerido a ocorrência de uma nova conferência para continuar a discussão da matéria, foi apenas em dezembro de 1989 que a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD).

²⁵ Filosofia de gestão empresarial baseada num esforço incessante para produzir mais e melhor com menos uso dos recursos naturais. O conceito foi desenvolvido e difundido pelo World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) a partir de 1992 (ALMEIDA, 2007, p. 107).

A CNUMAD foi realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil - por isso ficou conhecida por "Rio-92" e/ou "Eco-92"²⁶ - com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitassem os interesses de todos e protegessem a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento²⁷.

A CNUMAD contou com a participação de líderes políticos, representantes de movimentos civis, comunidade científica, meios de comunicação e da opinião pública em geral. Em geral, eles buscaram o consenso internacional para a operacionalização do conceito do desenvolvimento sustentável em todos os níveis - local, nacional e internacional (SACHS, 1993). A partir desta conferência, o termo desenvolvimento sustentável ganhou grande popularidade e vem sendo alvo de muitos estudos e tentativas de estabelecimento de políticas de gestão que buscam contemplar os seus princípios centrais (BARBIERI, 1997; BETIOL *et al*, 2012).

A Rio-92 é considerada um divisor de águas, onde o tema do desenvolvimento sustentável ganhou força política e relevância, apesar do conflito de interesses econômicos entre países ricos e pobres (BETIOL *et al*, 2012). Na Rio-92 foi enfatizado que as principais causas de degradação ambiental no planeta são fruto de padrões insustentáveis de produção e consumo, particularmente nos países industrializados (BIDERMAN *et al*, 2008).

Uma das mensagens mais importantes da CNUMAD foi a de que o desenvolvimento sustentável e uma qualidade da vida melhor somente poderão ser alcançados se as nações reduzirem consideravelmente ou eliminarem padrões insustentáveis de produção e consumo. A CNUMAD estimulou a adoção de instrumentos econômicos inovadores, baseados em incentivos econômicos e na internalização dos custos ambientais. Apesar da disponibilidade de novas soluções, é falha a ação dos atores relevantes para transformar objetivos em ações concretas (BETIOL *et al*, 2012, p. 2).

²⁶ Além de Rio-92 e Eco-2, a CNUMAD também ficou conhecida por como "Cúpula da Terra" por ter mediado acordos entre os 105 chefes de Estado presentes, além de ter contado com representantes de aproximadamente 180 países (SACHS, 1993). Em 1994, por iniciativa da sociedade civil internacional, foi lançada uma edição da chamada *Carta da Terra*, com valores fundamentais e princípios úteis para a construção de uma sociedade justa, sustentável e pacífica no século XXI (SOLLA, 2012).

²⁷ Declaração do Rio (apud SACHS, 1993). Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>.

Além da Declaração do Rio - documento com vinte e sete princípios que incorporaram simultaneamente os direitos ao desenvolvimento e a um meio ambiente saudável, na ECO-92 foram produzidos os documentos: Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, Convenção sobre diversidade biológica, Declaração de princípios sobre florestas e a Agenda 21. Entre eles, destaca-se a última por ser mais abrangente e de maior alcance. A Agenda 21 foi um plano formulado para ser adotado em todos os níveis de governo e por atores sociais relevantes, a partir da integração de objetivos econômicos, sociais e ambientais para promover os preceitos do Relatório "Nosso Futuro Comum" (SACHS, 1993; BARBIERI, 1997; BIDERMAN *et al*, 2008; BETIOL *et al*, 2012; SOLLA, 2012).

Então, foi instituída a Agenda 21 – um programa de ação composto pela junção de diversos documentos, tratados e protocolos que foram elaborados na esfera da ONU durante décadas – em forma de recomendações. A Agenda 21 Global não é um documento obrigatório para os Estados-Nações, mas sim uma espécie de manual para guiar os países ao desenvolvimento de um novo tipo de sociedade (BARBIERI, 1997).

A Agenda 21 visa auxiliar os governantes e a sociedade na elaboração de Agendas 21 em níveis local e nacional e, ao mesmo tempo, é um convite para que todos agentes sociais tomem iniciativas que conduzam a sua concretização com ênfase no desenvolvimento local e no fortalecimento do poder civil (SACHS, 1993, p. 64). Tendo em vista que a maioria dos problemas e das soluções têm suas origens nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades dos subníveis governamentais são fatores determinantes para o alcance dos objetivos (BARBIERI, 1997, BETIOL *et al*, 2012)²⁸.

Para Sachs (1993), a Rio-92 foi o início de um processo para estabelecer as bases de transição para o desenvolvimento sustentável. Na palavras do autor (p. 70) "[...] perdemos a inocência. Hoje sabemos que nossa civilização e até mesmo a vida em nosso planeta estarão condenadas, a menos que nos voltemos para o único caminho viável, tanto para os ricos quanto para os pobres."

²⁸ A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. O termo "Agenda 21" foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. Fonte: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

Na visão de Carneiro (2001), o processo evolutivo de uma consciência ambiental construído desde a CMMAD até a ECO-92²⁹ resultou em uma ideia de desenvolvimento sustentável na qual a utilização de recursos ambientais em processos econômicos deveria ser feita de maneira que se permitisse seu aproveitamento, sem prejuízo às populações futuras, estando em harmonia com a preservação ambiental. Em 1995, a ONU adotou duas medidas nesse sentido. Primeiro, através da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, recomendou que as diretrizes de proteção do consumidor já consolidadas em normas da organização, fossem expandidas e passassem a incluir diretrizes sobre padrões de consumo sustentável. Depois, o Conselho Econômico e Social elaborou diretrizes na área de padrões de consumo sustentável (BIDERMAN *et al*, 2008, p. 2).

Em 2002, marcando os dez anos da Eco-92, para analisar os resultados até então alcançados e indicar quais caminhos deveriam continuar a serem seguidos para implementação dos compromissos da Agenda 21 Global, a ONU organizou a chamada ‘Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável’, em Johannesburgo, na África do Sul. Essa conferência ficou conhecida como Cúpula do Milênio. Nela foi reafirmado o compromisso dos povos com o desenvolvimento sustentável e reconheceu a necessidade de se cumprir as metas dispostas nos 8 (oito) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³⁰, relativas à erradicação da pobreza, à promoção da saúde, à expansão dos serviços de água e saneamento, à defesa da biodiversidade e à destinação de resíduos tóxicos e não tóxicos³¹. Incluiu-se, também, debates sobre energias renováveis e responsabilidade ambiental das empresas, bem como a necessidade de que todos os atores sociais somem esforços na promoção do desenvolvimento sustentável (BETIOL *et al*, 2012).

Todavia, somente em 2009 a ONU aprovou a realização de uma nova conferência para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas - ou seja, um programa de efetiva implementação da Agenda 21. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável foi realizada em junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, e ficou conhecida como Rio+20 porque marcou os vinte anos de realização da Rio-92.

²⁹ Para melhor descrição desse processo, consultar SACHS (1993).

³⁰ Documento promovido pela Declaração do Milênio, em 2000, com objetivo de reunir e sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo da década de 1990 e com 22 metas que se pretendem alcançar até 2015 (BETIOL *et al*, 2012).

³¹ Declaração de Joanesburgo, disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc

O objetivo da Rio+20 foi a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes. A conferência teve dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável (SOLLA, 2012).

3.2 Visões e dimensões da sustentabilidade

A partir da discussão da seção anterior, podemos afirmar que o conceito de desenvolvimento sustentável mais cristalizado, legitimado e utilizado é "a forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades" (CMMAD, 1991; FILHO, 1993; SACHS, 1993; BARBIERI, 1997; LAYRARGUES, 1997; BETIOL, 2012; FREITAS, 2012). No entanto, há diversas formas de operacionalização desse conceito.

Nas últimas décadas, a questão ambiental ganhou relevância e notoriedade acadêmica e social, em especial após a conferência Rio-92 e a publicação da Agenda 21 brasileira.

A humanidade atual experimenta um processo bastante contraditório de evolução. Pessoas de todo o mundo têm assistido a uma crise ambiental sem precedentes, a destruição da biodiversidade, o crescimento geométrico de resíduos, o aquecimento global, a escassez de água doce e própria para consumo, entre outros fatores que revelam **um modelo de desenvolvimento ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto**. (CARVALHO, 2009, grifo nosso)

A concepção de desenvolvimento tem sido alterada para incorporar novos valores e atitudes que produzam resultados além do mero aumento do produto interno (PIB) de uma nação (SACHS, 2004; FREITAS, 2011). Para os autores, em vez de almejar apenas o acúmulo de riquezas materiais, o desenvolvimento em longo prazo pressupõe os conceitos de igualdade, equidade e solidariedade.

A sustentabilidade surge do limite de um mundo levado pela busca de uma unidade da diversidade submetida ao jugo da idéia absoluta, da racionalidade tecnológica e da globalização do mercado. É a quebra de um projeto que quis submeter a diversidade à unificação forçada do real (do monoteísmo ao mercado globalizado). (LEFF, 2005, p. 412)

A sustentabilidade não se trata de simples modismo passageiro, como costuma contestar o conservadorismo (FREITAS, 2012). Contudo, para o autor, "[...] para avançar a bandeira da sustentabilidade, vários muros mentais terão que cair." (p. 25). Não basta internalizar uma racionalidade ecológica dentro das engrenagens dos ciclos econômicos vigentes, há que superar as ideias históricas que repousam na razão econômica (LEFF, 2005).

Para Boff (2012, p. 110) o desenvolvimento quando sustentável ocorre como um processo de transformação de forma harmoniosa nas dimensões espacial, social, ambiental, cultural e econômica a partir do individual para o global. Tais dimensões são inter-relacionadas não apenas por meio de instituições que estabelecem as regras de interações, mas que também influenciam no comportamento da sociedade local.

Nas palavras de Leff (2005, p. 412), a sustentabilidade é "[...] o desencadeado de um mundo tecnologizado para deixar falar o ser calado pela objetivação de um mundo calculado [...] É um projeto de emancipação para deixar em liberdade os potenciais da diversidade biológica e cultural.". Nesse contexto e buscando uma definição holística, que seja sistêmica, egocêntrica e biocêntrica, Boff (2012, p. 107) define sustentabilidade como:

toda ação destinada as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades de geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução.

A partir das dimensões do ecodesenvolvimento (Quadro 2), Sachs (2004) estabeleceu cinco pilares do desenvolvimento sustentável: social, econômico, ambiental, territorial e político. No entanto, a evolução desses diversos conceitos relativos à sustentabilidade levou ao mundialmente conhecido conceito de tripé da sustentabilidade (*Triple Bottom Line*), baseado na chamada tripartição da sustentabilidade (DRUMOND *et al*, 2012). Tal conceito, inicialmente desenvolvido pelo britânico John Elkington consiste na ideia de que o

desenvolvimento sustentável se sustenta em três dimensões, a saber: econômica, social e ambiental (BETIOL *et al*, 2012). Assim, o desenvolvimento só se realiza se for triplamente sustentável – no viés econômico, social e ambiental (FERREIRA, 2012). A seguir, o autor descreve os três vieses da sustentabilidade como:

Sustentabilidade Econômica

revela a necessidade de consideração de uma eficiência mínima dos sistemas econômicos no esforço de assegurar, de forma contínua, o aumento do PIB [...], retroalimentando a economia e assim fazendo surtir os efeitos benéficos no tecido social (p. 53).

Sustentabilidade Social

se funda em valores de democracia e de equidade e aumenta continuamente a capacidade das pessoas de fazerem e serem aquilo que têm razão em valorizar. Em síntese, ela revela o que o desenvolvimento humano faz. [...] a sustentabilidade social reforça a sustentabilidade econômica e vice-versa, de modo que a inconsistência de uma em regra reflete negativamente na outra e a maximização de uma tende a incrementar a outra (p.53-54).

Sustentabilidade Ambiental

determina uma radical mudança de comportamento dos países desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento [...] os padrões de degradação ambiental social e economicamente aceitos é que devem, por primeiro, guardar referibilidade com essa realidade, sem prejuízo do dever-poder atribuído aos Estados de intervir no domínio econômico, garantindo regular atendimento dos princípios da prevenção e da precaução na seara (p. 54).

Não obstante, Freitas (2012) defende que a sustentabilidade é pluridimensional – que ela demanda uma inteligência sistêmica e uma visão ampla, valorativa e ética do desenvolvimento com equilíbrio ecológico. Por isso, conforme Quadro 3, propõe ampliar o número de dimensões da sustentabilidade:

Quadro 3 – Natureza pluridimensional da sustentabilidade

Dimensão	Características
Social	não admitir um modelo excludente e injusto; a produção do bem estar social dever equitativa
Ética	todos os seres possuem uma ligação, donde segue. não permitir que os seres humano sejam "coisificável"; todos são ligados intersubjetiva e natural; fortalecer a empática solidariedade como dever-prazer universalizável

Ambiental	manter o ambiente limpo em todos os aspectos; meio econômico equilibrado; dignidade sem prejuízo das futuras
Econômica	praticar a ponderação do adequado “trade-off” entre eficiência e equidade, incorporar os benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades)
Jurídico-Política	é um direito um dever constitucional inalienável e intangível de reconhecimento da liberdade de cada cidadão, independentemente de regulamentação legal.

Fonte: elaborado própria a partir de FREITAS, 2012.

Além disso, defendendo que os governos podem (e devem) mitigar assimetrias informacionais entre consumidores e empresas em relação aos processos produtivos e na co-criação de novos valores e padrões amparados na transparência, o autor redefine o conceito de sustentabilidade para:

princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. (FREITAS, 2012, p. 41)

Como vimos há uma gama variada de definições acerca do tema "sustentabilidade". Porém, todas são bem semelhantes e/ou complementares. De uma forma geral, os autores citados concordam com a convergência de três pilares (approaches) de ação sustentável: ambiental, social e econômico. Todavia, o que não se pode esquecer é que os patrimônios social, econômico e ambiental devem ser repassados às futuras gerações assegurando-lhes a possibilidade de escolhas para satisfação de suas necessidades (FREITAS, 2012), remetendo aos princípios básicos do Relatório Brundtland.

Assim, conforme ilustra a Figura 1, adotamos a definição de sustentabilidade que conjuga conceitos de viabilidade econômica, responsabilidade social e consciência ambiental. Esse tripé guiou as perguntas direcionadas aos entrevistados em relação às visões sobre as dimensões da sustentabilidade para verificar a imagem construída em torno da política de compras sustentáveis mineira.

Figura 1 – Tripé da sustentabilidade (Triple Bottom Line)



Fonte: LALOË; FREITAS, 2012, p. 21

3.3 Comportamentos e práticas sustentáveis

Todo indivíduo ou grupo social da espécie humana interage com a natureza buscando satisfazer suas necessidades através da exploração dos recursos e a devolução das matérias orgânicas e inorgânicas. Assim, as ações humanas (comportamento) devem respeitar valores eticamente ecológicos – a essência da biosfera, sua lógica, seus limites e a equidade da espécies (ROSA, 2009). Por isso, a autora defende que os indivíduos devem ter responsabilidade tanto sobre as ações que já foram feitas quanto, principalmente, com aquelas que estão para ser realizadas (p. 35).

Veiga (2010) e, especialmente, Sen (2010) defendem um compromisso mais forte das responsabilidades da cidadania para ajudar a aumentar o cuidado com o meio ambiente. Dado que os indivíduos detém o poder sobre seu comportamento, ligado ao senso de valores e à sua responsabilidade fiduciária com o meio ambiente, eles devem preservar liberdades que promovam a manutenção de liberdades de escolhas que extrapolem a busca de meros padrões de vida calcados na riqueza material da nação e dos indivíduos.

Logo, a realidade contemporânea não é marcada apenas por desafios de crescimento econômico, mas também sociais e ambientais que, devido à dimensão e gravidade, demandam novas estratégias e práticas empresariais, governamentais e, principalmente, individuais alinhadas ao desenvolvimento sustentável (VEIGA, 2010). Um exemplo disso são as recomendações da Agenda 21.

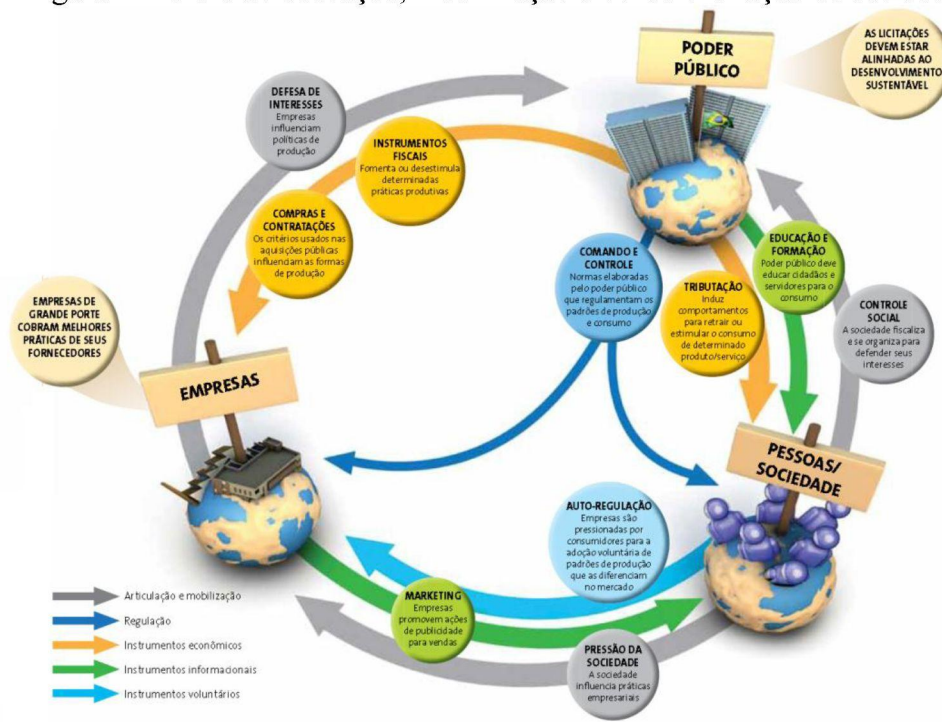
A Agenda 21 possui 40 capítulos, dentre os quais constam 3 (três) que são relativos à implantação de um modelo de consumo sustentável: manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos (cap. 21); fortalecimento do papel do comércio e da indústria (cap. 30); e, mudança dos padrões de consumo (cap. 4) - que propõe programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo (MONZONI; BIDERMAN; BETIOL, 2006). Implantar tal modelo envolve os governos, as empresas e os cidadãos.

Almeida (2007) afirma que não há sustentabilidade sem inovação. Por isso, segundo o autor, há um esforço empresarial em adotar processos inovações tecnológica para produzir mais com menos. Todos, mas em especial as empresas, devem fazer inovações tecnológicas e não tecnológicas - organizacionais e gerenciais (p. 167).

Para Silva Júnior (2007), as sanções às empresas que descumprirem com as leis de proteção ao meio ambiente poderá vir não somente dos órgãos governamentais, mas dos próprios consumidores (cidadãos conscientes), que poderão punir as empresas que agredirem ao meio ambiente, deixando de consumir os produtos por elas produzidos. Isso implica em assumir que também é papel dos governos realizarem a educação ambiental da população em geral, inclusive das pessoas que trabalham dentro das organizações públicas.

Santos (2010) ressalta que a atitude de um governo comprar sustentavelmente impacta tanto o mercado quanto a sociedade. O Estado enquanto consumidor passa a comprar produtos sustentáveis e sinaliza para o mercado que passou a levar em consideração produtos menos agressivos ao meio ambiente, refletindo nos setores produtivos a necessidade de um nova postura comercial, voltada para uma nova parcela de consumidores, cada vez mais conscientes com os produtos que consomem.

Figura 2 – Ciclo de educação, mobilização e conscientização da sociedade



Fonte: adaptado de BETIOL *et al*, 2012, p. 26

Conforme ilustrado na Figura 2, os governos possuem ferramentas (políticas públicas) para, de um lado, transformar os padrões produtivos do meio empresarial e, de outro, promover novos comportamentos e estilos de vida dos cidadãos, que sejam condizentes com a nova ordem biossocial do planeta - seja obrigando, induzindo ou conscientizando os atores face aos riscos e agravos socioambientais das relações de consumo e produção atuais (BETIOL *et al*, 2012).

Todavia, é importante ter em mente que os governos são constituídos por pessoas. Assim:

O poder público tem papel fundamental não somente de fomento de um mercado inovador e mais sustentável, mas também de educação, mobilização e conscientização da sociedade de um modo geral (BETIOL *et al*, 2012, p. 19)

Portanto, além de atuar por meio das compras governamentais para induzir novas formas de produção, os governos também devem atuar na promoção da conscientização ambiental da sociedade em geral - em particular, dos servidores públicos que consomem parte dos bens e serviços contratados pela administração pública.

Um grande instrumento para a prática do desenvolvimento sustentável e ampliação do mercado de produtos ecológicos seria a propagação do ideal de ‘compras verdes’ (MONZONI; BIDERMAN; BETIOL, 2006). Nesse contexto, as compras públicas sustentáveis podem ser utilizadas como uma maneira de implementar políticas de governo específicas e relacionadas ao desenvolvimento sustentável (MINAS GERAIS, 2009).

Neste capítulo, foi possível perceber que os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade possuem diversas matizes e diversas formas de vocalização. Ainda que não exista uma ação que contemple todas as dimensões possíveis, é necessário verificar como as compras e licitações governamentais podem ser operacionalizadas para que o poder de compra do Estado seja utilizado de forma que contribua para o desenvolvimento sustentável das nações.

Naturalmente, isso ocorre por meio de políticas públicas que podem seguir processos e etapas discutidos no capítulo anterior. No entanto, além disso, também foi importante discutir como o conceito de *compras sustentáveis* foi (e está) sendo apropriado e utilizado por governos brasileiros e internacionais. Uma breve discussão a respeito será realizada no próximo capítulo.

4 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Este capítulo tem a finalidade de introduzir os conceitos sobre licitações sustentáveis. Expor opções e alternativas ‘verdes’ que podem ser adotadas pelos governos dentro do aparato legal licitatório brasileiro. Também buscou apresentar exemplos ilustrativos de como bens, produtos e serviços sustentáveis estão sendo contratados no Brasil e em parte do mundo sob o prisma da sustentabilidade. Por fim, mostrará algumas ações de governos que estão sendo tomadas para efetivar cada dimensão da sustentabilidade nas compras governamentais.

Porém, inicialmente, é mister tratarmos do conceito de licitação pública. Como foge ao escopo deste trabalho pormenorizar a temática licitatória, será feita uma breve discussão da sua aplicação no escopo do regime jurídico brasileiro³², para facilitar o entendimento da evolução do conceito de compras públicas sustentáveis.

4.1 A licitação no Brasil

Ao contrário do setor privado, que dispõe de ampla liberdade de escolha, a administração pública realiza suas aquisições por meio de um procedimento administrativo denominado licitação. A Constituição Federal do Brasil, de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, determina a utilização obrigatória da licitação nos processos de aquisições e contratações públicas. A licitação antecederá obrigatoriamente, salvo as exceções previstas em lei, os contratos administrativos para a aquisição de bens e contratação de serviços e obras.

A licitação é definida por Meirelles (2005) como:

o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e de moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos (p. 19- 20).

³² Caso seja do interesse uma leitura mais detalhada sobre o tema, indico a leitura de Meirelles (2005), Carvalho Filho (2012), Di Pietro (2012) ou Mello (2012).

O processo de licitação é caracterizada como:

uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2012, p. 534).

Logo, a licitação visa a alcançar dois relevantes objetivos: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares (DI PIETRO, 2012).

Para Carvalho Filho (2012), é por meio de uma licitação que os entes da administração pública selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados em fornecer bens, serviços e obras – os objetos da licitação. O objeto da licitação é “a obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço público, a serem produzidos por particular por intermédio de contratação formal” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 240). Logo, ele é o que está sendo comprado numa licitação – que pode ser um material, um serviço, uma obra ou um mix deles.

É por meio do edital de licitação (instrumento convocatório) que são definidas as regras e critérios para o julgamento objetivo da competição entre os interessados (MEIRELLES, 2005). Ele é o documento que define os preceitos de um processo licitatório e as características do objeto a ser comprado ou contratado. O disposto nele deve ser seguido tanto pelos fornecedores quanto pelos governos.

De acordo com Lei Geral de Licitações - Lei Federal n.º 8.666/1993 - que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios - uma licitação pode ser realizada nas seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

A *Concorrência* é utilizada para contratação de obras ou serviços de engenharia acima de R\$1.500.000,00 ou para compras e demais serviços acima de R\$650.000,00. A *Tomada de*

Preços é usada para contratações de até R\$1.500.000,00 de obras e serviços de engenharia ou até R\$650.000,00 para compras e demais serviços. O *Convite* é usado para contratos de valores menores que R\$150.000,00 para obras e serviços de engenharia ou menores que R\$80.000,00 para compras e demais serviços.

O *Concurso* é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. O *Leilão* é a modalidade de licitação utilizada para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos apreendidos ou penhorados, bem como de bens imóveis oriundos de procedimentos judiciais ou dação em pagamento em que seja útil a alienação a quem oferecer maior lance.

Em 2002, a partir da edição da Lei Federal n. 10.520, foi criada uma nova modalidade licitatória denominada Pregão. O *Pregão* é a modalidade para aquisição de bens e serviços comuns³³, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, de forma presencial ou eletrônica, nas quais os lances deverão ser sucessivos e decrescentes. Em particular, no pregão eletrônico os fornecedores encaminham as suas propostas por meio de um sistema de compras eletrônico e, posteriormente, ocorre uma competição onde cada um deles envia seus lances de preços eletronicamente. Além disso, a comunicação com o governo é feita através de um chat nesse sistema eletrônico.

Diante do exposto, via de regra, a Administração escolherá uma modalidade licitatória para escolher a proposta que lhe seja mais vantajosa de acordo com os critérios legais dispostos em um instrumento convocatório. Todavia, a legislação pode excepcionar a obrigatoriedade da realização do procedimento em hipóteses conhecidas como dispensa ou inexigibilidade de licitação³⁴. Ambos são procedimentos mais simples e rápidos, onde o governo contrata diretamente o fornecedor, sem realizar uma licitação (por isso não existirá um edital).

³³ Objetos cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos em edital por meio de especificações usuais no mercado.

³⁴ Tais hipóteses estão previstas, respectivamente, nos artigos 24 e 25 da Lei n. 8.666/93.

A *Inexigibilidade* de licitação ocorre em situações de inviabilidade de disputa, que geram ausência de opção ou alternativa para a Administração (existe uma única pessoa ou um único objeto em condições de satisfazer o interesse público), ou seja, a licitação é inviável.

A *Dispensa de Licitação* ocorre em casos que, mesmo viável que a competição ocorra, a realização de uma licitação não é indicada devido ao fato de que os custos do processo podem ser superiores à economia que dela poderia advir (MELLO, 2012). Por exemplo, na dispensa de licitação por limite de valor (compras de pequeno valor³⁵) os governos coletam alguns orçamentos de preços para os produtos ou serviços, e contrata o fornecedor que ofereceu o menor preço. No caso de alguns governos, a compra direta é realizada por meio da internet, onde a disputa de preços é feita através do envio de lances pelos fornecedores diretamente num sistema eletrônico em busca de se gerar maior economia ao erário público. Em Minas Gerais, esse procedimento recebe o nome de Cotação Eletrônica de Preços (COTEP).

Por fim, cabe mencionar a existência do chamado Sistema de Registro de Preços. Ele é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços, objetivando contratações futuras (facultativas) pela Administração pública. Dele, decorre o chamado *Registro de Preços* que é um:

contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital (JUSTEN FILHO, 2012, p. 144).

No registro de preços é realizada uma licitação na modalidade concorrência ou pregão para cumprir a etapas de seleção dos fornecedores. Por meio da denominada *Ata de Registro de Preços* é formalizado (registrado) quais os preços, quais os fornecedores e quais as condições devem ser praticadas nas futuras (opcionais) contratações por parte dos órgãos participantes (CARVALHO FILHO, 2012).

Para Betiol *et al* (2012), o registro de preços apresenta outra vantagem - de que outros órgãos (não participantes) podem solicitar "a aquisição do produto [licitado] (até um limite de quantia) ao preço registrado e mesmo se a estrutura de compras for descentralizada, a organização pode se beneficiar de uma vantagem da estrutura [compra] centralizada" (p. 108).

³⁵ Limites previstos nos incisos I e II do artigos 24 da Lei n. 8.666/93 - atualmente, até R\$8.000,00 para materiais e serviços e até R\$15.000,00 para obras e serviços de engenharia.

4.2 Origem e conceitos

Segundo Freitas (2012), os tradicionais modelos regulatórios que corrigiriam com eficácia as falhas de mercado e as falhas de governo (assimetria informacional, externalidades negativas, ausência de concorrência, captura de interesses e falta de transparência) falharam no seu objetivo. Por isso, a necessidade de um novo modelo de regulação estatal sustentável. Nessa perspectiva, ganha importante relevo as licitações e contratações sustentáveis.

As compras governamentais – que no Brasil movimentam recursos estimados em 15% a 20% do PIB — tem relevante significação econômica nos gastos da administração pública e mobilizam setores importantes da economia que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação (BIDERMAN *et al*, 2008; ICLEI, 2009; BRASIL, 2010; IPEA, 2011; FREITAS, 2012; SOLLA, 2012). Para eles, ao preferir produtos e serviços sustentáveis, com menor impacto sobre a natureza, ou seja, utilizando do seu poder de compra governamental em favor do desenvolvimento sustentável, faz com que o setor público ofereça condições de os indivíduos reavaliarem hábitos de consumo e provocar impactos positivos na sociedade.

Dessa forma, o Estado como maior contratante na economia, considerado individualmente, faz com que o setor privado seja modelado para atender às necessidades estatais, ou seja, o Estado intervém no domínio econômico quando realiza aquisições de bens e serviços públicos (JUSTEN FILHO, 2012) - demonstrando o seu poder de compra. Por outro lado, as compras governamentais representam uma grande oportunidade de negócios atraindo cada vez mais a atenção das empresas.

Isso corrobora e legitima a ideia de que o 'poder de compra' dos governos pode influenciar os mercados e contribuir para a consolidação de atividades produtivas que melhorem a eficiência no uso de produtos e recursos naturais, econômicos e humanos, que reduzam o impacto sobre o meio ambiente e que promovam a igualdade social e a redução da pobreza, favorecendo o desenvolvimento sustentável.(DRUMOND *et al*, 2012, p. 6)

Nesse sentido, Betiol *et al* (2012, p. 23) afirmam que para estimular práticas positivas, que no final das contas revertam para o bem-estar da sociedade, "os governos das várias esferas usam a força do exemplo e fazem a lição de casa adotando critérios sociais e ambientais nas licitações de serviços em geral, obras e compra de materiais – desde papel de escritório e

copos para água e cafezinho até computadores e veículos.". Devido à escala e penetração, as licitações sustentáveis podem produzir um efeito cascata sobre os fornecedores e repercutir diretamente na iniciativa privada (SOUZA; OLIVERO, 2010).

De acordo com Biderman *et al* (2008), as compras públicas sustentáveis - também chamadas de licitações públicas sustentáveis, eco-aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva - são uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de compra e contratação dos governos, visando reduzir impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos - oferecendo maiores benefícios para o ambiente e para a sociedade.

Para Betiol *et al* (2012, p. 22), as compras públicas sustentáveis são :

aquelas que **considera fatores sociais e ambientais juntamente com fatores financeiros nas tomadas de decisão de compras** [...] trata-se de olhar para além dos tradicionais parâmetros econômicos (preço, prazo e qualidade) ao tomar decisões com base em avaliação do ciclo de vida dos produtos, os riscos a ele associados, as medidas de sucesso e implicações para o ambiente e para a sociedade, podendo incluir aspectos como uso de água e energia, geração de resíduos e emissões de gases, diversidade étnica e de gênero, segurança no trabalho e no transporte de cargas, direitos humanos, compras locais e de pequenas empresas. (grifo nosso)

Segundo Carvalho Filho (2012, p. 5), a compra pública sustentável é um processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, valorizam os custos efetivos que consideram condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural. Na visão de Bim (2011, p.176), licitação sustentável é aquela influenciada por parâmetros de consumo menos agressivos ao meio ambiente - que integra critérios ambientais de acordo com o melhor para o meio ambiente, de acordo com a atual ciência e num preço razoável.

Dado que os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo, a análise da oferta mais vantajosa (colocada pela Lei 8.666/93) deve incorporar as externalidades envolvidas na produção e no ciclo de vida dos materiais e na consecução dos serviços contratados. Além do preço ofertado pelos licitantes, deve-se incluir os custos e

benefícios econômicos e ambientais para alcançar a efetividade desejada, preservando o meio ambiente para as atuais e futuras gerações (FREITAS, 2012).

Para isso, supõe a integração de aspectos ambientais e sociais desde o estágio do processo de produção até a contratação de bens, serviços e obras pelo governo com o objetivo de gerar benefícios à sociedade, à economia e reduzir os impactos à saúde humana, os danos ao meio ambiente e aos direitos humanos (SOUZA; OLIVERO, 2010). Para limitar os impactos e as pressões ambientais, conforme a Quadro 4, as compras públicas sustentáveis pressupõem:

Quadro 4 – Pressupostos ambientais das compras públicas sustentáveis

Pressuposto	Motivação
Responsabilidade de consumidor	quando os consumidores demandam produtos de alta qualidade e alto desempenho, produzidos em circunstâncias justas e com impactos ambientais menores, a competição global é afetada positivamente, pois os fornecedores concorrem baseando-se na sustentabilidade, ao invés de se orientar pelo menor preço
Comprar somente o necessário	limitar o consumo ao atendimento de necessidades reais, sem desperdício, por exemplo, dotando a reutilização para prolongar a vida útil do produto
Promover a inovação	comprar produtos com menor impacto negativo e usá-los de maneira que impeça ou minimize a poluição ou a pressão exagerada sobre os recursos naturais – provocam o desenvolvimento de produtos e serviços inovadores
Utilizar a abordagem do ciclo de vida	é preciso que todos os impactos e custos de um produto, durante todo seu ciclo de vida (produção, distribuição, uso e disposição), sejam levados em conta na tomada de decisões sobre as compras

Fonte: BIDERMAN *et al*, 2008, p. 21-22

Assim, as compras públicas sustentáveis ampliaram o conceito ‘original’ de contratação mais vantajosa nas licitações públicas, para considerar a aquisição de produtos menos danosos ao meio ambiente e não apenas critérios de menor preço (IPEA, 2011).

Já a “função social” da licitação deve abordar conjuntamente as dimensões econômica e social do tripé da sustentabilidade, pois “a sustentabilidade social reforça a sustentabilidade econômica e vice-versa, de modo que a inconsistência de uma em regra reflete negativamente na outra e a maximização de uma tende a incrementar a outra” (FERREIRA, 2012, p. 53).

Ainda segundo Ferreira (2012), são exemplos de aplicação da sustentabilidade econômica e social nas licitações: a escolha de uma proposta que gere mais empregos; a contratação de mão-de-obra local; preferências para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; a contratação de pequenas empresas e, o fomento a políticas sócias inclusivas e compensatórias (contratação de pessoas com deficiências físicas, mulheres, detentos, etc.).

Segundo Brammer e Walker (2011), há quatro fatores que influenciam na prática de contratações sustentáveis: o custo x benefício (preço), a disponibilidade de produtos ‘verdes’, os incentivos organizacionais e a própria definição de compras sustentáveis. Nesse sentido, se uma licitação pode ser entendida como a maneira pela qual os governos realizam a escolha do fornecedor dos produtos e serviços de que eles necessitam, a licitação sustentável chama a atenção para as consequências da decisão de compra que, no longo prazo, volta-se para a questão da eficiência da compra e do efetivo valor de um produto ou serviço (LEÃO, 2013).

4.3 Bens, produtos e serviços sustentáveis

Um produto ou serviço pode ser considerado sustentável do ponto de vista ambiental “por gerar menos perdas, por serem recicláveis ou mais duráveis [...] porque contêm menos substâncias prejudiciais ou tóxicas ou porque o processo de sua geração consome menos energia” (BIDERMAN, 2008, p. 63) e deve buscar “[...] integrar critérios ambientais, sociais e econômicos a todos os estágios deste processo de licitação” (MENEGUZZI, 2011, p.25).

Os bens e produtos sustentáveis são aqueles que evitam a transferência de impactos ambientais negativos de um meio ambiente para outro. Eles devem incentivar melhorias em todos os estágios da vida de um produto ou serviço. Por isso, quando for efetuar uma contratação, os governos devem mensurar todos os impactos e custos – desde a produção, distribuição, uso e disposição – na tomada de decisões sobre as compras (SANTOS, 2010).

Uma importante ferramenta para auxiliar nessa análise é o conceito de Avaliação de Ciclo de Vida (ACV), também conhecido como Life Cycle Assessment (LCA), que conforme Figura 3, oferece uma visão mais completa do produto ou serviço, pois considera todas as interligações da cadeia produtiva – ciclo de vida do produto ou serviço. A Avaliação de Ciclo de Vida consiste no exame do ciclo de vida de um produto, processo, sistema ou função,

visando identificar seu impacto ambiental, no decorrer de sua “existência”, que inclui desde a extração do recurso natural, seu processamento para transformação em produto, transporte, consumo/uso, reutilização, reciclagem, até disposição final (BIDERMAN *et al*, 2008).

Figura 3 – O ciclo de vida de um produto ou serviço



Fonte: LALOË; FREITAS, 2012, p. 21

A ACV é uma ferramenta que ajuda a identificar os impactos ambientais de bens e serviços ao longo de sua vida - compra, operação, manutenção e disposição. O método utilizado quantifica todo o consumo de materiais e energia desde a extração de recursos naturais, passando por toda a cadeia de transformação do produto, pelo seu uso e reciclagem, terminando no descarte (BETIOL *et al*, 2012).

O LCA é uma forma de refutar o argumento que normalmente é utilizado contra a licitação sustentável – que os produtos sustentáveis custam mais, e é a solução mais inclusiva para a compra de produtos sustentáveis. (BIDERMAN *et al*, 2008). Contudo, ainda assim, Justen Filho (2012) ressalta a falta e a dificuldade no estabelecimento de critérios e requisitos de sustentabilidade no processo produtivo dos bens manufaturados assim como nas exigências destinadas a assegurar a preservação do meio ambiente. Uma das formas de mitigar tais dificuldades é o uso de selos e certificados ambientais.

4.3.1 Ecorrotulagem, selos e certificação ambiental

A *Ecorrotulagem* é um sistema voluntário de obtenção de certificação de conformidade ambiental para produtos. O selo é outorgado a produtos e serviços que estão em conformidade com um conjunto de requisitos técnicos qualitativos e quantitativos, no que se refere ao processo de produção ou à qualidade do material em si. Eles permitem aos consumidores tomar decisões informadas sobre o efeito do produto ou serviço e a manifestar seu desejo por produtos mais sustentáveis sob o ponto de vista ambiental. (BIDERMAN *et al*, 2008).

Betiol *et al* (2012, p. 88) cita que os selos verdes também são utilizados como uma maneira de diferenciar empreendimentos que seguem regras ambientais, normalmente comprovadas por auditorias. Por exemplo, nas obras, além dos sistemas para o aumento da eficiência energética e economia de água na operação dos edifícios, a preocupação abrange a adoção de boas práticas durante a obra, como a reciclagem do entulho e a garantia da origem da matéria-prima.

As iniciativas de criação de selos podem ser conduzidas: i) por governos, ii) por organizações independentes ou iii) por um próprio setor industrial ou produtivo, por meio de autodeclarações ambientais. Somente os primeiros podem ser exigidos em processos licitatórios, por exemplo: selo PROCEL (certificação energética). Entre os independentes estão: o International Standard Organization (ISO), o Programa Brasileiro de Certificação Florestal – Cerflor e a Associação de Agricultura Orgânica, entre outros (IPEA, 2011). Na área automobilística cita-se o exemplo do Latin NCAP (segurança veicular).

Dessa forma, a rotulagem ambiental é um instrumento tanto econômico quanto de comunicação. De um lado, ela é orientada pela demanda porque apela à responsabilidade ambiental dos consumidores em suas escolhas e busca criar um nicho de mercado para produtos funcionalmente idênticos aos tradicionais. Por outro, ela busca difundir informações que alterem positivamente padrões de produção e consumo, aumentando a consciência dos consumidores e produtores para a necessidade de usar os recursos naturais de forma mais responsável – ou seja, possuem um atributo adicional, requerido por um segmento particular do mercado – serem verdes ou ambientalmente amigáveis (IPEA, 2011, p. 6).

Os mecanismos de rotulagem ambiental baseiam-se em informações disponibilizadas nos rótulos de embalagens para que os consumidores possam optar por adquirir produtos de

menor impacto ambiental em relação aos produtos concorrentes disponíveis no mercado. Aliado à avaliação do ciclo de vida, importantes instrumentos têm sido desenvolvidos. Os mais conhecidos são as normas ISO de rotulagem e avaliação de desempenho ambiental.

Um importante padrão é a série ISO 14000 – um sistema confiável de normatização ambiental a nível internacional (IPEA, 2011)³⁶. A série é dividida em dois grandes grupos: normas orientadas para produtos e normas orientadas para processos e organizações. Para obter uma certificação ISO dessa série, uma empresa deve se submeter a auditorias periódicas, realizadas por uma empresa certificadora, credenciada e reconhecida pelos organismos nacionais e internacionais³⁷. Outro exemplo de rede global de rotulagem ambiental é a *Global Ecolabelling Network*. Ela é uma organização sem fins lucrativos que tem como finalidade de estimular os países a prestarem assistência mútua – cooperação e intercâmbio de informações – e aprimorar e desenvolver programas de rotulagem ambiental em todo o mundo (IPEIA, 2011). Na América do Sul, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é o único membro que possui uma metodologia voluntária de certificação e rotulagem de desempenho ambiental (Ecolabelling) de produtos ou serviços, amparados nas normas ISO.

Já o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL) estabelece a classificação do desempenho de consumo energético de produtos eletrodomésticos. Para ser contemplado com o selo PROCEL, o produto deve ser submetido a ensaios específicos em laboratório obedecendo a parâmetros que constam nos critérios específicos que constam no regulamento selo PROCEL de Economia³⁸. Outro selo que visa estimular a eficiência no uso da energia é o Conpet, criado em 1991, gerenciado pela Petrobras, para promover o desenvolvimento de uma cultura antidesperdício no uso dos recursos naturais não renováveis no Brasil. Ele possui iniciativas como Eficiência Energética de Equipamentos, no Transporte e na Educação - entre eles, o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular, Etiquetagem de Aparelhos a Gás e Etiquetagem de Pneus. O Conpet tem, ainda, o objetivo de conscientizar os

³⁶ IPEA (2011) discute diversos programas de rotulagem ambiental no Brasil e no mundo.

³⁷ No Brasil, foi estabelecido Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade. O INMETRO foi designado como organismo credenciador oficial, porém ele pode credenciar outras organizações para realizar a certificação de empresas. Fonte: <http://www.inmetro.gov.br/gestao14001>

³⁸ A adesão das empresas ao Selo Procel é voluntária e não onerosa. As taxas cobradas referem-se apenas aos ensaios necessários para cada produto. Fonte: <http://www.eletobras.com/procel> e <http://www.procelinfo.com.br>.

consumidores sobre a importância do uso racional de energia para o desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida³⁹.

As considerações até aqui expostas ressaltaram características que podem ser incorporadas pelos objetos que são especificados e comprados pelos governos. A seguir é discutida uma abordagem que enfatiza a natureza e o perfil de quem (organização) pode vir a ser contratada para prestar serviços ou vender bens e produtos para o Estado.

4.4 As pequenas empresas e o desenvolvimento local

A Lei Complementar Federal n. 123, de 14 de dezembro de 2006 (LC 123/2006) criou o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que estabelece as diretrizes para assegurar benefícios às pequenas empresas, com finalidade de reduzir as desigualdades existentes entre elas e as médias e grandes empresas brasileiras (DUTRA, 2010). Entre as temáticas disciplinadas na lei estão as aquisições e as contratações públicas.

Para Drumond *et al* (2012), a LC 123/2006 trouxe a possibilidade de as pequenas empresas poderem desenvolver seus negócios por meio do acesso ao mercado das compras governamentais em todas as suas esferas – ressaltando a função social da compra governamental. A seguir é contextualizada a caracterização das pequenas empresas brasileiras e discutido seu papel perante a economia nacional.

4.4.1 A importância das pequenas empresas

O crescimento do número de novas empresas, quando associado à melhora na sua competitividade, tende a gerar impactos expressivos na economia de um país, seja em termos de maior oferta de empregos, melhores salários, ampliação da massa salarial e da arrecadação de impostos, a melhor distribuição de renda e o aumento do bem-estar social (SEBRAE, 2013).

³⁹ Fonte: <http://www.conpet.gov.br>.

Por isso, as Micro e Pequenas Empresas (MPE)⁴⁰ desempenham importante papel para alavancar o desenvolvimento social e econômico brasileiro dado que representam cerca de 25% do PIB do país. Elas também são responsáveis por grande parte da força de trabalho formal, representam quase a totalidade dos empresas legalmente constituídas e atuam em quase todos os setores da economia (SEBRAE, 2012a). Em 2011, as MPE responderam por aproximadamente 99% dos estabelecimentos do Brasil, mais da metade dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas do país e por parte significativa a massa de salários paga aos trabalhadores daqueles estabelecimentos (SEBRAE, 2012b).

Segundo estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 90% das MPE faturam anualmente até R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) (SEBRAE, 2012a). Para auxiliar essas organizações, destaca-se o papel da instituição Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em promover o aumento da participação dos pequenos negócios na economia, em termos de incremento de produtividade, maior eficiência e competitividade.

Quadro 5 – Definição de micro e pequenas empresas, segundo a LC 123/2006

Porte	Nomenclatura	Receita Bruta
Micro	MEI	até R\$ 60.000,00
	ME	até R\$ 360.000,00
Pequena	EPP	entre R\$ 360.000,00 e R\$ 3.600.000,00
Outros	-	acima de R\$ 3.600.000,00

Fonte: elaboração própria a partir da LC 123/2006.

A classificação do porte das empresas prevista no artigo terceiro da LC 123/2006 é que consideram-se Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP) – a sociedade empresária, a sociedade simples, o empresário individual e o MicroEmpreendedor Individual (MEI), devidamente registrados em uma Junta Comercial ou em um Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, que enquadram-se em critérios baseados no seu faturamento bruto conforme Quadro 5.

⁴⁰ O termo "MPE" remete à Microempresa (ME) e à Empresa de Pequeno Porte (EPP), incluindo também o Microempreendedor Individual (MEI).

De outro prisma, por utilizar informações da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego, o SEBRAE utiliza o número de funcionários ocupados para indicar o porte das empresas, conforme Quadro 6.

Quadro 6 – Definição de micro e pequenas empresas, segundo o SEBRAE

Setor	Número de funcionários			
	Micro	Pequena	Média	Grande
Indústria e Construção civil	até 19	de 20 a 99	de 100 a 499	mais de 500
Comércio e Serviços	até 9	de 10 a 49	de 50 a 99	mais de 100

Fonte: SEBRAE, 2012a, 2012b.

Ambas as classificações são relevantes, porém são utilizadas em contextos e com aplicações distintas, por diferentes organizações. A definição de porte utilizada nas licitações brasileiras é aquela definida pela LC 123/2006 (Quadro 5)⁴¹.

4.4.2 O papel das MPE no desenvolvimento local

Segundo Carvalho (2009), o desenvolvimento regional sustentável é o processo de mudança que articula o aumento da competitividade da economia, a elevação da qualidade de vida da população e a conservação ambiental. Entre seus objetivos estão o de impulsionar por meio do crescimento das regiões de um país de maneira sustentável, gerar e promover trabalho e renda e inclusão social - promovendo a circulação do capital econômico em âmbito regional e local.

Para Ferreira (2012), a melhor de todas as formas de se exercer a função social da licitação é por meio da contratação preferencial de microempresas e de empresas de pequeno porte, segundo as normas e critérios dispostos na LC 123/2006, pois "incentivar o microempreendedorismo pela via das licitações é potencializar a criação de oportunidades de crescimento econômico sustentado e aumentar as chances de realização de dignidade da

⁴¹ Segundo o IBGE, o critério por números de pessoas ocupadas apresenta falhas no sentido de que não leva em conta as diferenças entre atividades com processos produtivos distintos, uso intensivo de tecnologia da informação e/ou forte presença de mão de obra qualificada (SEBRAE, 2012a).

pessoa humana pela facilitação de ingresso no mercado formal de trabalho e, pois, no rumo do pleno emprego" (p.69).

Diversas experiências bem-sucedidas de demonstração do poder local, principalmente por parte de administrações municipais, demonstram que, havendo vontade política, é possível viabilizar ações governamentais pautadas pela adoção dos princípios de sustentabilidade ambiental conjugada a resultados na esfera do desenvolvimento econômico e social (JACOBI, 1999, p.31), atribuindo ao poder de compra dos governos uma estratégia de reconectar o consumo (governamental) e a produção (local) (CALDAS; NONATO, 2013).

Isso ocorre porque a dinamização da demanda efetiva no nível local, assim como ocorre com as economias nacionais, está intrinsecamente ligada ao gasto (custeio) e ao investimento do setor público (CALDAS; NONATO, 2013). Tem-se, portanto, que o processo de compra é capaz de estimular o mercado fornecedor na direção do desenvolvimento nacional sustentável, ou seja, "as contratações públicas [...] podem servir de estímulo para a adaptação voluntária da indústria, do comércio e da prestação de serviços aos parâmetros entendidos necessários à satisfação dos interesses (públicos) gerais, na direção do desenvolvimento nacional sustentável" (FERREIRA, 2012, p. 45).

A seguir são apresentados exemplos de iniciativas e programas voltados para a promoção das compras públicas sustentáveis em alguns países e em alguns estados e instituições brasileiras.

4.5 Evolução e experiências no Mundo

Ainda em 2002, o PNUMA atuou para implementar o Programa de Consumo e Produção Sustentável – conhecido também como o Processo de Marrakesh (iniciativa global voluntária da conferência Rio+10 - Cúpula do Milênio), que estabeleceu sete forças-tarefa, com objetivos a serem alcançados em um período de 10 anos. Uma delas teve como foco as compras públicas sustentáveis (LALOË; FREITAS, 2012), recebendo o nome de Força Tarefa de Marrakech (Marrakesh Task Force) em compras públicas sustentáveis, que iniciou atividades para atribuir à licitação pública o papel de ser o motor da promoção da sustentabilidade na cadeia produtiva dos diferentes setores da economia mundial (BETIOL *et al*, 2012).

A Força Tarefa de Marrakech, com o apoio Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido (Department for Environment Food and Rural Affairs – DEFRA), desenvolveu uma metodologia para implementação de programas de compras sustentáveis tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. O projeto intitulado “Capacitação para Compras Públicas Sustentáveis em Países em Desenvolvimento” obteve os apoios da União Europeia e de organizações não governamentais, sendo lançado em 2005 na reunião internacional sobre produção e consumo sustentável. O trabalho, finalizado em 2011, resultou na criação dos primeiros mecanismos globais para a promoção das compras governamentais sustentáveis. Com o fim do seu primeiro ciclo, durante a Rio+20 o processo foi incorporado pelo PNUMA, ganhando continuidade por mais dez anos (BETIOL *et al*, 2012).

Em 2004, o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI)⁴² lançou a Campanha Procura⁺, inicialmente na Europa, para fomentar as compras públicas sustentáveis (BETIOL *et al*, 2012). Lançou-se o Manual Procura⁺ (ProcuraPlus)⁴³, um guia sobre critérios de sustentabilidade com uma metodologia muito utilizada por autoridades públicas em toda a Europa (BIDERMAN *et al*, 2008).

Segundo Stevens (2010), países desenvolvidos veem instituindo programas e instrumentos voltados para a implementação de programas de compras públicas sustentáveis, com ênfase especialmente nos aspectos ambientais através da contratação de produtos que promovem menor consumo de energia e da aquisição de materiais reciclados ou cujo processo de fabricação adote critérios de sustentabilidade. O autor cita a Áustria, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido como países “profundamente verdes” no que tange às contratações públicas. Tendo em vista a ampliação dessas iniciativas ao redor do mundo, no Quadro 7 são apresentadas algumas iniciativas resultantes mobilização em torno do poder de compra de governos internacionais.

⁴² O ICLEI – Conselho Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais (International Council for Local Environmental Initiatives) foi criado em 1990 com o patrocínio do PNUMA e da União Internacional das Autoridades Locais. Ele é a principal associação mundial de cidades e governos locais dedicados ao desenvolvimento sustentável. Fonte: <http://archive.iclei.org/index.php?id=1026>

⁴³ The Procura⁺ Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement, 2nd Edition. Disponível em: http://www.procuraplus.org/fileadmin/files/Manuals/English_manual/1_Procura_Manual_complete.pdf.

Quadro 7 – Exemplos de experiências de compras sustentáveis internacionais

País	Iniciativa	Fonte
África do Sul	Contratos públicos utilizados para tratar as antigas políticas e práticas discriminatórias - compra de empresas pertencentes a negros.	Bolton (2008) Betiol <i>et al</i> (2012)
Coréia do Sul	Desenvolveu sistema governamental de certificação ambiental e de selos verdes para identificar produtos e serviços sustentáveis. Selos Utilizados: Korean Eco-label, Energy Saving Mark e Good Recycled Mark	Biderman <i>et al</i> (2008) Chan; Dickinson; Ho (2010)
China	Lançou o rótulo “poupano energia”, que recebe status preferencial de aquisição	Chan; Dickinson; Ho (2010)
Estados Unidos	Compras locais de pequenas empresas Estabeleceu regras de respeito ao meio ambiente e à cidadania em licitações públicas Estabeleceu regras a obrigatoriedade da aquisição de materiais reciclados, como o papel, óleos lubrificantes refinados novamente e pneus reaproveitados Utilização do Selo de eficiência energética com o programa governamental Energy Star	Biderman <i>et al</i> (2008) Betiol <i>et al</i> (2012)
Japão	Instituições estatais foram obrigadas a comprar determinados itens de forma sustentável (200 produtos em 18 categorias)	Chan; Dickinson; Ho (2010)
Noruega	Plano de ação de responsabilidade social e ambiental em contratos públicos, integrado com a política climática e ambiental	Fet; Michelsen; De Boer (2011)
Reino Unido	Mapeamento dos impactos ambientais e riscos para o mercado, além da análise de ciclo de vida dos produtos Compensação salarial para o bom desempenho dos funcionários que atingirem as metas traçadas nas compras sustentáveis Orientação para apoio às economias e comunidades locais através da compra de pequenas empresas e fornecedores locais	Biderman <i>et al</i> (2008) Brammer; Walker (2009) Preuss (2009)
Suíça	Desenvolveu padrões para produtos e serviços e promove treinamentos de agentes de governo e de educadores	Biderman <i>et al</i> (2008)
União Européia	Estabeleceram que as autoridades públicas podem incluir critérios ambientais em seus procedimentos licitatórios	Biderman <i>et al</i> (2008)

Fonte: Biderman *et al* (2008), Bolton (2008)⁴⁴, Chan; Dickinson; Ho (2010)⁴⁵, Fet; Michelsen; De Boer (2011)⁴⁶

⁴⁴ BOLTON, Phoebe. Protecting the environment through public procurement: the case of South Africa. *Natural Resources Forum*, vol. 32, n. 1, pp.1-10, 2008.

⁴⁵ CHAN, Gilbert Y. S.; DICKINSON, Nicholas M.; HO, Linda W. P. Green procurement in the Asian sector and the Hong Kong private sector. *Natural Resources Forum*, vol. 34, n. 1, pp.24-38, 2010.

De acordo com Brammer e Walker (2009), as iniciativas de contratações sustentáveis da União Europeia destacaram-se pela ênfase do caráter ambiental em relação ao social e econômico. Naquela dimensão, o modelo europeu é utilizado como exemplo no âmbito internacional servindo de referência para outros países.

Para Preuss (2009, p. 217-220), o Reino Unido é uma exceção nesse viés ambiental, pois segundo o autor, várias iniciativas locais foram tomadas com o objetivo de abordar as três dimensões da sustentabilidade. Do ponto de vista econômico: por meio de incentivos aos “fornecedores de primeira linha” (“first-tier contractors”) para subcontratarem pequenas indústrias locais; do social: realizando contratação com organizações voluntárias; e, do ambiental: retirando materiais perigosos de produtos e serviços.

Não obstante, globalmente, Brammer e Walker (2011, p. 24) citam que as compras de pequenas empresas locais aliadas a critérios de segurança do trabalho estão sendo amplamente implementadas. Por outro lado, são raríssimas as iniciativas que chegaram num grau de aprofundamento contratual em que a administração pública interferiu ativamente no processo produtivo dos fornecedores. Da mesma forma, são poucas as experiências que levam em consideração aspectos sociais, como direitos humanos e condições de trabalho (STEVENS, 2010). Exceção é a Bélgica que utiliza uma “etiqueta social” nas licitações para demonstrar a conformidade das condições de trabalho, liberdade de filiação sindical e não discriminação salarial de acordo com as convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Por fim, Brammer e Walker (2011) destacam-se que maioria das iniciativas adotadas pelos países envolvem principalmente estudos de caso nas das áreas de tecnologia da informação, madeira e produtos florestais, gêneros alimentícios e obras e serviços de construção civil.

Esta seção não teve a intenção de esgotar as experiências adotadas internacionalmente, mas apenas mostrar que diversos tipos de iniciativas de compras sustentáveis foram adotadas por diversos países com apoio de diversos organismos internacionais, em especial do ICLEI. A seguir é tratado o caso brasileiro.

⁴⁶ FET, Annik Magerholm; MICHELSEN, Ottar; DE BOER, Luitzen. Green public procurement in practice – the case of Norway. *Society and Economy*, vol. 33, n. 1, pp.183-198, 2011.

4.6 Evolução e experiências no Brasil

Em 1999, o governo brasileiro lançou a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) para implementar a gestão socioambiental sustentável das suas atividades administrativas e operacionais. A A3P possui cinco eixos temáticos⁴⁷: gestão de resíduos, uso racional dos recursos, qualidade de vida no ambiente de trabalho e sensibilização, capacitação dos servidores e licitação sustentável; tendo como diretriz a sensibilização dos gestores públicos para as questões socioambientais, estimulando-os a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental nas atividades administrativas, por meio da adoção de ações que promovam o uso racional dos recursos naturais e dos bens públicos, o manejo adequado e a diminuição do volume de resíduos gerados, ações de licitação sustentável/compras verdes e ainda ao processo de formação continuada dos servidores públicos (BETIOL *et al*, 2012).

Em 2002, foi lançada a Agenda 21 Local Brasileira como instrumento de planejamento de políticas públicas para combater os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e debater sobre soluções que visem o desenvolvimento sustentável local – sugerindo padrões de produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício, ou seja, o uso consciente dos recursos (BETIOL *et al*, 2012). Biderman *et al* (2008) afirmam que as licitações sustentáveis configuram uma ferramenta importante para o cumprimento das legislações ambientais tanto brasileiras quanto advindas de compromissos internacionais. Exemplo disso é que em 2007, o Brasil e o Mercosul aderiram à Força Tarefa de Marrakech. Além disso, os países comprometeram-se a elaborar seus respectivos “Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis” seguindo dinâmica do processo de Marrakech (p. 29).

Já em 2008, no âmbito da Agenda 21 e da A3P, foi discutida a alteração da Lei 8.666/93 para inclusão de critérios sustentáveis na licitações brasileiras (BIDERMA *et al*, 2008) e, em 2010, a medida provisória 495/2010 foi convertida na Lei Federal n. 12.349/2010, alterando a Lei 8.666/1993 incorporando tais premissas como um dos objetivos da licitação pública.

A licitação destina-se a garantir a observância do **princípio constitucional da isonomia**, a **seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade

⁴⁷ Fonte: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>

administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Art. 3º, Lei 8.666/93)

Para Meneguzzi (2011, p.33), essa alteração teve o objetivo de promover a função social da licitação, privilegiando serviços e produtos manufaturados nacionais, elaborados com obediência a normas técnicas brasileiras, como também a produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes do desenvolvimento e inovação tecnológica feitos no país. Como exemplo, cita-se a possibilidade de adoção de margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras (passíveis de serem comprados com vantagens frente à produtos estrangeiros)⁴⁸. Também cita-se o exemplo da Petrobrás que utiliza critérios locais na seleção de seus fornecedores e dos seus prestadores de seus serviços (MARQUES, 2005). Nesse sentido, Silva Júnior (2007) aponta que a Petrobrás busca a sustentabilidade de seus negócios por meio da inovação tecnológica e da responsabilidade social e ambiental.

Destarte, percebe-se a adoção de políticas de conteúdo local por diferentes setores industriais, em especial no de petróleo e gás, de informática e telecomunicações, de confecções, calçados e artefatos, de fármacos e medicamentos, e no automotivo recentemente. Como exemplo, tem-se o Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo – Prorefam que tem como objetivo aumentar o nível de nacionalização da frota brasileira de barcos de apoio (usados para levar mantimentos e prestar serviços como o lançamento de âncoras e dutos submarinos) – ofertando condições especiais para a contratação de embarcações construídas no Brasil.

Já em 2010, foi lançada pelo governo federal a Instrução Normativa (IN) n. 01/2010, considerada a primeira norma brasileira que explicitou requisitos de sustentabilidade de forma objetiva e direta. Ela estabeleceu que os editais licitatórios elaborados pelos órgãos e entidades da administração federal deveriam prever critérios de sustentabilidade considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas – tanto para a aquisição de bens quanto para a contratação de serviços e obras.

Ainda que focada em critérios ambientais, a IN n. 01/2010 teve a visão de promover as contratações públicas sustentáveis por meio da redução da geração de resíduos, do

⁴⁸ Entre os bens regulamentados, por decretos federais estão: motoniveladoras e retroescavadeiras, pás carregadoras, tratores de lagarta, confecções e calçados e equipamentos médico-hospitalares, caminhões. Fonte: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3948>

fortalecimento do mercado de bens e serviços ambientais, do aumento da ecoeficiência no processo produtivo, do apoio à inovação tecnológica e como exemplo de conduta, enquanto consumidor, para induzir o comportamento de outros consumidores (SANTOS, 2010).

Já em relação ao desenvolvimento regional e local, um bom exemplo foram as alterações promovidas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pois, atualmente, ele busca incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente aqueles produzidos e comercializados em âmbito local, respeitando os hábitos alimentares e as práticas que fazem parte da cultura e da preferência alimentar regional, que devem ser oriundos da agricultura familiar, favorecendo, assim, a produção local no processo de compras públicas (CARVALHO, 2009). Do total dos recursos financeiros repassados pelo fundo nacional de educação, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente do(a) agricultor(a) familiar e do(a) empreendedor(a) familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (CALDAS; NONATO, 2013).

Em que pese a preponderância de exemplos a respeito de compras de bens e materiais, também existem iniciativas de contratação de serviços sustentáveis. Uma delas, reconhecida pela qualidade, são os Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo – CadTerc. Eles são frutos de estudos realizados com a finalidade de revisar os processos de compras do governo paulista, tendo sido agrupados em 17 cadernos padronizados⁴⁹ que receberam o selo socioambiental paulista. Esses cadernos abarcam 60% dos serviços contratados pelo governo de São Paulo. Além disso, os servidores envolvidos nos procedimentos licitatórios são obrigados a seguir as recomendações dispostas no CadTerc (SOUZA; OLIVERO, 2010, p. 12).

Em relação às pequenas empresas, a partir de 2007, após a instituição do Estatuto Nacional da MPE, observou-se uma maior e melhor articulação da sociedade civil organizada em torno da pauta de reivindicações dos pequenos empreendedores, traduzida, por exemplo, na criação e

⁴⁹ Atualmente existem 18 cadernos vigentes: vigilância, portaria, limpeza, transporte, alimentação (presos, fund. casa, empregados e hospitalar), lavanderia hospitalar, moto frete, gases medicinais, vigilância eletrônica, impressão, limpeza escolar, locação de veículos, abastecimento e manutenção e conservação de jardins.

manutenção de fóruns permanentes (nacionais, estaduais e municipais) de microempresas e empresas de pequeno porte (DUTRA, 2010). Diversas temáticas afetas às MPE são discutidas neles, entre elas a de aquisições públicas, cujo capítulo V da LC 123/2006 regulamentou o tema a partir das diretrizes abaixo:

Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, **poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado** para as microempresas e empresas de pequeno porte **objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional**, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente. (BRASIL, 2006, Art. 47, grifo nosso)

Assim, nas licitações públicas brasileiras, as MPE podem ter os seguintes benefícios exclusivos em relação aos demais fornecedores:

- *Empate ficto (preferência como critério de desempate)*: permite que em caso de empate nas licitações a preferência pela contratação seja de uma pequena empresa;
- *Participar de licitações com pendências fiscais*: permite que a pequena empresa possa comprovar a regularidade fiscal apenas para efeitos de assinatura do contrato;
- *Reserva de cota do objeto*: permite que o governo estabeleça cotas em uma licitação para participação exclusiva de pequenas empresas;
- *Subcontratação de MPE*: permite que o governo possa exigir dos grandes licitantes a subcontratação de pequenas empresas para auxiliar na consecução do contrato; e,
- *Compras exclusivas*: permite que o governo realize compras com a participação exclusiva de pequenas empresas (BRASIL, 2006).

O referido dispositivo legal deixou discricionária a adoção dos três últimos benefícios exclusivos por parte dos governos, sendo que os dois primeiros são de aplicação obrigatória pela administração pública (SANTOS, 2012).

A seguir é ressaltado o caráter legal e formalístico das licitações, assim como são apresentados outros exemplos de regulamentações e programas de compras brasileiros.

4.7 Institucionalismo e formalismo normativo do poder de compra

Institucionalização é um processo que se guia pela busca da legitimação da organização perante aos valores do meio institucional no qual habita. Para isso, as organizações procuram acomodar as regras e normas socialmente aceitas no seu ambiente nas suas estruturas e nas suas práticas. Assim, o processo de institucionalização é conduzido pela busca de tornar uma organização legítima àquelas entidades sociais com as quais coabita um campo organizacional (MACHADO-DA-SILVA *et al*, 2003). Assim, a adoção de práticas e estruturas que reflitam o ambiente institucional do campo ajuda sua sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977).

Segundo Machado-Da-Silva *et al* (2003), em virtude da tradição patrimonialista adquirida pela população brasileira durante a formação sociocultural dos seus indivíduos, reforçada pelos períodos autoritários que o país viveu no passado, no Brasil, quando se deseja promover transformações na sociedade são priorizados mecanismos coercitivos – “[...] é mais fácil adotar por decreto ou por lei uma estrutura forma de organização, com função administrativas manifesta, do que institucionalizar o correspondente comportamento social” (p. 185).

Porém, para além das normas legais, Ferreira (2012, p. 41) ressalta o papel da conscientização e educação dos gestores do Estado em reconhecer a influência do seu poder de compra para que políticas de compras sustentáveis atinjam o mercado e alterem os padrões de produção, já que “[...] a conscientização do ‘poder de compra’ governamental é imprescindível para que todos os atores políticos assumam que, isoladamente ou em conjunto, interferem de forma profunda na condução dos negócios privados”.

No Quadro 8 vemos a adoção paulatina de marcos regulatórios que buscaram dotar as compras públicas de mecanismos que promovam o desenvolvimento sustentável, que já estavam sendo discutidos em fóruns nacionais e internacionais há décadas. Sendo assim, percebemos que a temática da sustentabilidade aos poucos vem ganhando corpo normativo no Brasil.

No entanto, a despeito das normatizações constitucionais e das leis maiores (federais), os governos subnacionais também podem utilizar de seu poder normativo para criar regulamentações próprias para a viabilização da inclusão de critérios preferenciais de sustentabilidade em suas contratações (SANTOS; BARKI, 2011). Por exemplo, cita-se que o

governo de São Paulo, ainda em 2005, instituiu o Selo Socioambiental Paulista (Decreto Estadual n. 50.170) e, em 2008, seu programa estadual de contratações públicas sustentáveis (Decreto Estadual n. 53.336). Já em junho de 2012, o governo do Rio de Janeiro elaborou o Decreto Estadual n. 43.629 com critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços e obras.

Quadro 8 – Histórico do normativo nacional de compras sustentáveis

Ano	Norma	Matéria regulamentada
1993 (2010)	Lei Federal n.8.666 (alterada pela Lei n. 12.349)	Lei Geral de Licitações e Contratos
1998	Decreto Federal n. 2.783	Proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das substâncias que destroem a Camada de Ozônio
2001	Lei Federal n. 10.295	Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia
2006	Lei Complementar n. 123	Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
2009	Lei Federal n. 12.187	Política Nacional sobre Mudança do Clima
2010	Lei Federal n. 12.305	Política Nacional de Resíduos Sólidos
2010	Instrução Normativa n. 01	Critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras
2011	Lei Federal n.12.462	Regime Diferenciado de Contratações (RDC)
2012	Decreto Federal n. 7.746	Critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações

Fonte: elaboração a partir de Betiol *et al* (2012).

Enfim, o importante é que podemos concluir que as licitações verdes entraram na agenda executiva (programas), legislativa (normas) e até judiciária (tendo em vista os guias produzidos pela AGU e CSJT, conforme Quadro 9) e, mais do que isso, que elas têm elementos aptos a contribuir para com o desenvolvimento sustentável, conforme a citação abaixo:

Vencer a inércia e promover o desenvolvimento sustentável por meio do poder de compra governamental é uma estratégia diretamente ligada a questões emergentes – e urgentes – como a mudança do clima, o consumismo para além da capacidade de suporte do planeta, a busca por menos desigualdade socioeconômica e a qualidade de vida no mundo cada vez mais urbanizado (BETIOL *et al*, 2012, p. 33).

Portanto, para além do escopo de uma contratação eficiente (custo) e eficaz (qualidade), as compras governamentais (licitações) adquiriram, recentemente no ordenamento jurídico brasileiro, a função de auxiliar na promoção da justiça social, na proteção do meio ambiente e no desenvolvimento econômico equilibrado. Prova disso foi que a Lei 8.666/1993, foi alterada pela Lei no 12.349/2010, para introduzir a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como objetivo a ser alcançado (SANTOS; BARKI, 2011, FREITAS, 2012; FERREIRA, 2012).

Neste capítulo, diante dos conceitos expostos, foi possível inferir que as compras e aquisições sustentáveis é uma política pública que representa uma nova forma de agir – que exige a compreensão de governos, empresas e indivíduos da influência do poder de compra do Estado para induzir novos padrões de produção e consumo que sejam viáveis para a sociedade em geral. Assim, podemos tomar como conceito de licitação sustentável aquela que:

é um procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos (JUSTEN FILHO, 2012, p.11, grifo nosso).

No entanto, a impossibilidade de se utilizar mecanismos de certificação (rotulagem) nos processos licitatórios e as dificuldade técnicas em especificar ambientalmente os produtos e serviços são importantes dificultadores para realização de licitações ‘verdes’. Por outro lado, percebeu-se que há diversas iniciativas nacionais e internacionais (ainda que isoladas) que podem ser utilizadas como referências de programas de compras sustentáveis. Existem diversos governos e entidades não governamentais com a preocupação de propiciar ferramentas metodológicas que auxiliem na realização de compras de segmentos estratégicos e relevantes para o sustentável desenvolvimento econômico, ambiental e social.

Logo, uma das formas de demonstrar a importância das compras públicas ‘verdes’ foi a adoção de programas específicos para lidar com elas. Por isso, no Quadro 9, estão listados os governos brasileiros que tiveram a iniciativa em instituir seus próprios programas de compras sustentáveis. Mais uma vez, destacou-se o papel de uma organização não governamental (o ICLEI) enquanto parceiro dos estados e do governo federal.

Quadro 9 – Exemplos de experiências de compras sustentáveis brasileiras

Ano	Autor(es)	Guia / Cartilha / Manual
2006	FGV GVces ICLEI	Guia de Compras Públicas Sustentáveis - Manual Procura+ ‘Brasileiro’ http://www.gvces.com.br/index.php?r=publicacoes/view&id=376
2008	Advocacia Geral da União	Guia Prático de Licitações Sustentáveis - 3ª Edição http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=138067&id_site=777
2009	Governo de Minas Gerais ICLEI	Cartilha Compras Públicas Sustentáveis em Minas Gerais http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=158&Itemid=
2010	Governo Federal ICLEI	Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wpcontent/uploads/2010/06/Cartilha.pdf
2010	Governo do Rio de Janeiro ICLEI	Cadernos de Construção Sustentável - Teoria e práticas em construções sustentáveis no Brasil http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeConteudo?article-id=373573 http://archive.iclei.org/index.php?id=11591
2012	Governo da Bahia ICLEI	Compras Públicas Sustentáveis – Uma abordagem prática http://www.saeb.ba.gov.br/ProgramaHomeView.aspx?pagina=programa-compras-sustentaveis
2012	Conselho Superior da Justiça do Trabalho	Guia de inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações da Justiça do Trabalho http://www.trt19.jus.br/misc/pdfs/Guia_Compras_Sustentveis_CSJT1.pdf

Fonte: Elaboração própria.

De uma forma geral, observou-se que o tema sustentabilidade adquiriu importância ao longo das últimas décadas do século XX deixando de ser uma questão abordada apenas sob o ângulo ambiental, em particular aos *issues* ligados ao clima, extrapolando para outras esferas e dimensões da vida cotidiana de empresas e cidadãos. Nesse contexto, ganhou força as compras públicas sustentáveis como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, em especial aquele considerado local e regional.

Concluindo, as compras governamentais podem ser utilizadas como ferramenta para promoção do mercado interno e para o fomento de emprego e renda, que por sua vez, pode impulsionar o desenvolvimento do país como um todo (RODRIGUES; NETO, 2012). Mas, como cita Carvalho (2009, p. 119), o importante "é tornar acessível toda e qualquer forma de desenvolvimento, seja ela local, regional, nacional ou global".

5 O MODELO DA POLÍTICA DE COMPRAS DE MG

Este capítulo inicia a análise da política de compras sustentáveis do governo mineiro. Porém, antes de aprofundarmos na nela, é necessário saber o contexto no qual ela opera. Assim, neste capítulo visa-se identificar quais os atores responsáveis por formular e implementá-la, quais tecnologias ofertam suporte à ela e com quais outras política de compras ela interage.

5.1 Competência Institucional

Conforme disposto na Lei Delegada Estadual 180/2011⁵⁰, compete à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) coordenar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, ou seja, ao atuar como órgão sistêmico é seu papel realizar a coordenação geral das ações de governo e a gestão da estratégia governamental - contribuindo assim para que Minas seja o melhor Estado para se viver⁵¹. Para tanto, a estrutura orgânica da secretaria está dividida em três subsecretarias, a saber: de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto; de Gestão da Estratégia Governamental e de Gestão de Pessoas - conforme Decreto Estadual 45.794/2011.

Na SEPLAG, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto (SPLOR) tem a responsabilidade de coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas e dos planos de governo, visando ao desenvolvimento econômico e social do Estado. Nessa perspectiva, entre os vários objetivos mostrados na Figura 4, a SPLOR deve atuar na promoção da qualidade e produtividade do gasto como um dos pilares para uma gestão eficiente, integrada e eficaz em busca de um desenvolvimento econômico sustentável. Dentro desse escopo de atuação, subordinada à SPLOR, está a Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio (SCRLP) tendo as competências específicas de:

- I - propor, implementar e supervisionar as políticas de aquisição, de gestão de bens, serviços e obras e de gestão de imóveis de propriedade do Estado ou por ele locados;
- II - mensurar, acompanhar, avaliar e divulgar os resultados e o desempenho das ações de gestão de suprimentos e patrimônio, promovendo a transparência, o controle e a elevação do nível de eficiência dos gastos públicos;

⁵⁰ Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo de Minas Gerais.

⁵¹ Fonte: <http://www.planejamento.mg.gov.br/institucional/integracao-institucional>

III - estabelecer políticas e programas e articular ações para licitações e contratações sustentáveis e que estabeleçam tratamento simplificado e diferenciado para as micro e pequenas empresas;

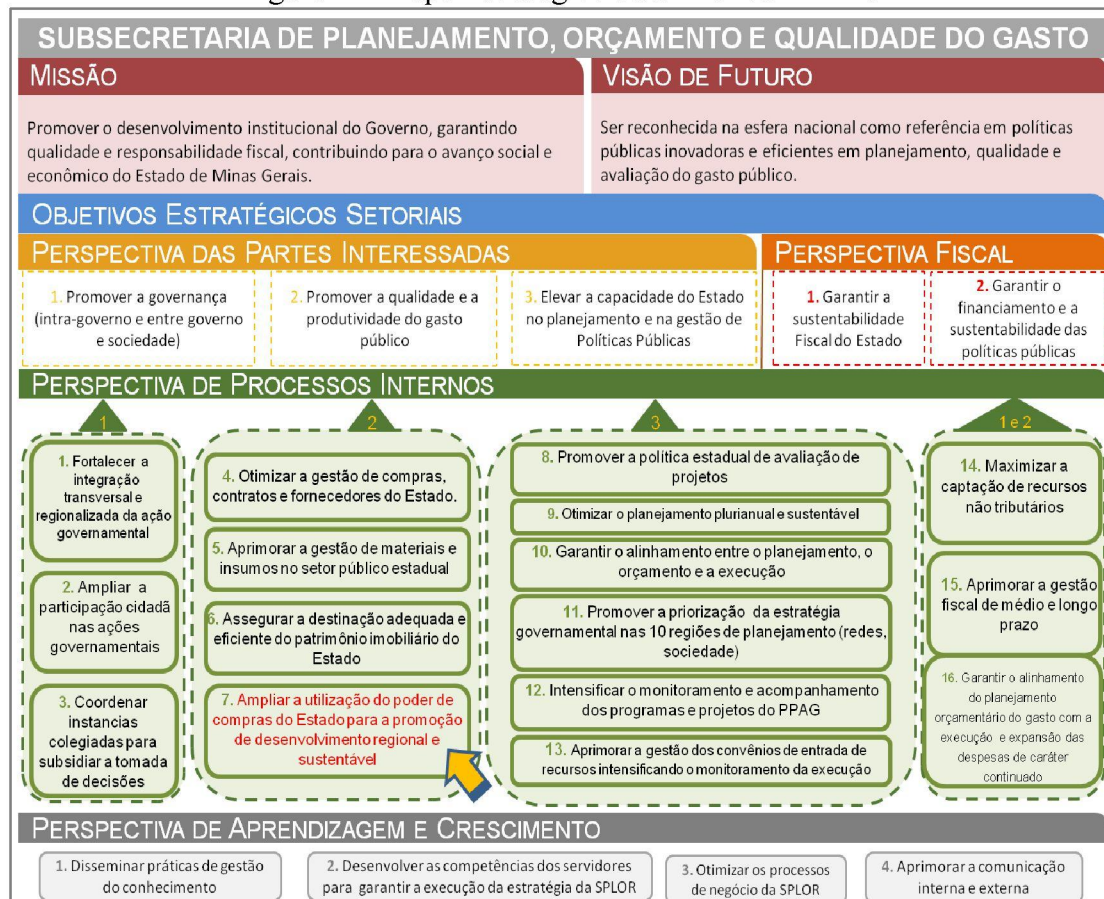
IV - promover a gestão estratégica de suprimentos, por meio de diagnóstico, desenvolvimento, implantação e monitoramento de aquisições de itens de famílias de compras estratégicas;

V - gerir o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD, de forma integrada aos demais sistemas corporativos do Estado;

VI – exercer a orientação e proposição normativa relacionadas à viagem, a serviço e concessão de diária ao servidor e implementar ações para otimizar os procedimentos administrativos correlatos; e,

VII – exercer a orientação e proposição normativa nas matérias relativas à gestão de suprimentos e patrimônio (MINAS GERAIS, 2011a, grifo nosso)

Figura 4 – Mapa Estratégico da SPLOR/SEPLAG



Fonte: SEPLAG.

A SCRLP é formada por 3 (três) diretorias centrais: de Gestão de Imóveis, de Administração Logística e de Licitações e Contratos; onde estão alocados os servidores que atuam na promoção dos objetivos dispostos no decreto e no mapa estratégico. Neste particular, ressaltam-se as atribuições da Diretoria Central de Licitações e Contratos (DCLC):

- estabelecer diretrizes e normas para o Cadastro Geral de Fornecedores do SIAD-MG e realizar e gerenciar as atividades de cadastramento de fornecedores;
- realizar e gerir a catalogação de materiais e serviços do Catálogo de Materiais e Serviços do SIAD-MG, zelando pela qualidade dos padrões de descrição de materiais e serviços; e,
- propor e elaborar ações para o desenvolvimento da política de compras sustentáveis e de tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte. (MINAS GERAIS, 2011a)

5.2 O SIAD e o Portal de Compras

Desde o ano de 2004, as licitações do governo mineiro passaram a ser efetuadas por meio do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD-MG). Ele é de utilização obrigatória para a realização de procedimentos de compras pelos órgãos e entidades da administração pública estadual - seja por meio de licitação, dispensa ou inexigibilidade⁵². A gestão do SIAD-MG é realizada pela da Coordenação Geral do SIAD, no âmbito da SCRLP.

Já em 2009, os processos de compras passaram a ser operacionalizadas por meio do Portal de Compras do governo de Minas Gerais (Portal de Compras MG)⁵³ integrado ao SIAD-MG⁵⁴ através de diversos módulos de aquisição e gestão⁵⁵. O Portal de Compras unificou em um único sitio eletrônico processos e informações relacionadas às compras públicas: seja um edital de licitação, o resultado de um processo de compra, a consulta à legislação, a especificação dos bens, etc. (SOUZA *et al*, 2013).

A utilização do SIAD/Portal de Compras MG permite padronizar a classificação de materiais e serviços, agrupar todos os potenciais fornecedores e implementar as diretrizes para aquisições e contratações integrado aos diversos sistemas administrativos e contábeis. Além disso, por meio do Armazém de Informações do SIAD-MG (um tipo de ferramenta de *business intelligence*) é possível realizar a extração de dados e informações operacionais e gerenciais das compras estaduais. Por isso, na visão de Vilhena e Hirle (2012), o governo de Minas Gerais possui um sistema de compras e de gestão de suprimentos completo – integrado

⁵² Decreto Estadual n. 43.699, de 11 de dezembro de 2003.

⁵³ O Portal de Compras MG pode ser acessado por meio do endereço: www.compras.mg.gov.br.

⁵⁴ Decreto Estadual n. 45.018, de 20 de janeiro de 2009.

⁵⁵ Os módulos do SIAD-MG, com suas respectivas funções, estão descritos no Apêndice A.

em todas as etapas da cadeia de processos relacionados e reconhecido por sua qualidade e benefícios proporcionados à gestão.

O funcionamento de um processo de compra no Portal de Compras MG segue o seguinte fluxo: no módulo de ‘compras’, uma unidade de administrativa qualquer registra seu pedido que é agrupado (com outros) por uma das unidades de compras daquele órgão/entidade. Em seguida, um ou vários pedidos são agrupados em processos de compras que serão realizados em algum módulo do sistema, de acordo com a modalidade licitatória escolhida. Por exemplo: um pregão presencial ou eletrônico é realizado no módulo ‘pregão’. Os fornecedores cadastrados participam da licitação e finalizada a disputa, se necessário, é registrado o contrato no módulo de contratos e, posteriormente, as solicitações de entregas e os pagamentos são realizados pelo módulo ‘especificação de execução de despesas’. Os materiais são gerenciados no estoque ou registrados no patrimônio. Todos esses macro processos são suportados pelos módulos do SIAD-MG.

Figura 5 – Principais módulos do sistema SIAD-MG



Fonte: Coordenação Geral do SIAD/SCRPL

Na Figura 5, estão relacionados os principais módulos do SIAD-MG. Em particular, aos objetivos deste trabalho, cabe destacar os módulos de Cadastro Geral de Fornecedores e de Catálogo de Materiais e Serviços (ambos gerenciados pela DCLC/SCRPL).

5.2.1 O Cadastro Geral de Fornecedores

Segundo Souza *et al* (2013), em 2006, para facilitar, organizar e gerenciar os dados e documentos daqueles interessados em participar das licitações, foi instituído o Cadastro Geral de Fornecedores de Minas Gerais (CAGEF), atualmente, regulamentado pelo Decreto Estadual n. 45.902/2012. O CAGEF registra e controla os documentos de todos os fornecedores, sendo que eles são relacionados à regularidade jurídica, fiscal e trabalhista das empresas e fornecedores em geral, e também à sua qualificação econômico-financeira⁵⁶.

Para os fornecedores, o *Cadastro* tem os objetivos de permitir: a participação em compras eletrônicas; a contratações com a Administração Pública Estadual em processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade; e, substituir, por meio do relatório Certificado de Registro Cadastral (CRC), documentos necessários à celebração de contratos administrativos pertinentes à contratação de bens e serviços, inclusive obras e locação, relativos à habilitação de fornecedores em licitação, e nos casos de dispensa ou inexigibilidade.

Uma vez inscrito no CAGEF, o fornecedor pode participar de pregões eletrônicos e de Cotação Eletrônica de Preços (COTEP). O Cadastro também é obrigatório para que os fornecedores possam ser contratados e a receber os pagamentos pelos produtos e serviços prestados. Os processos de inscrição e de alteração dos Cadastros são registrados no módulo “Fornecedores” do Portal de Compras.

O *Cadastro* pode ser realizado em uma das 16 (dezesesseis) unidades cadastradoras do CAGEF⁵⁷ distribuídas pelo território mineiro, sendo 15 (quinze) delas localizadas no interior do estado. Tais unidades são responsáveis por receber, analisar, registrar e manter a documentação referente aos dados do cadastro do fornecedor – inclusive em relação em relação ao porte. Em média, em 2012, foram registrados em torno de 180 solicitações de inscrições de novos fornecedores por mês no CAGEF.

⁵⁶ O Cadastro é dividido em cinco níveis de acordo com os tipos de documentos previstos na Lei 8.666/93. Eles estão descritos no Apêndice B.

⁵⁷ Belo Horizonte, Araçuaí, Coronel Fabriciano, Divinópolis, Governador Valadares, Itabira, Juiz de Fora, Lavras, Montes Claros, Passos, Patos de Minas, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlândia e Varginha.

5.2.2 O Catálogo de Materiais e Serviços

O Catálogo de Materiais e Serviços – CATMAS é o módulo do SIAD-MG que permite a catalogação dos materiais (permanente e de consumo) e dos serviços com especificações padronizadas com a finalidade de identificar, classificar, codificar e catalogar tudo que é adquirido pela administração pública estadual. Assim é possível realizar o acompanhamento "da vida" dos itens por meio dos outros módulos do sistema (conforme Figura 5).

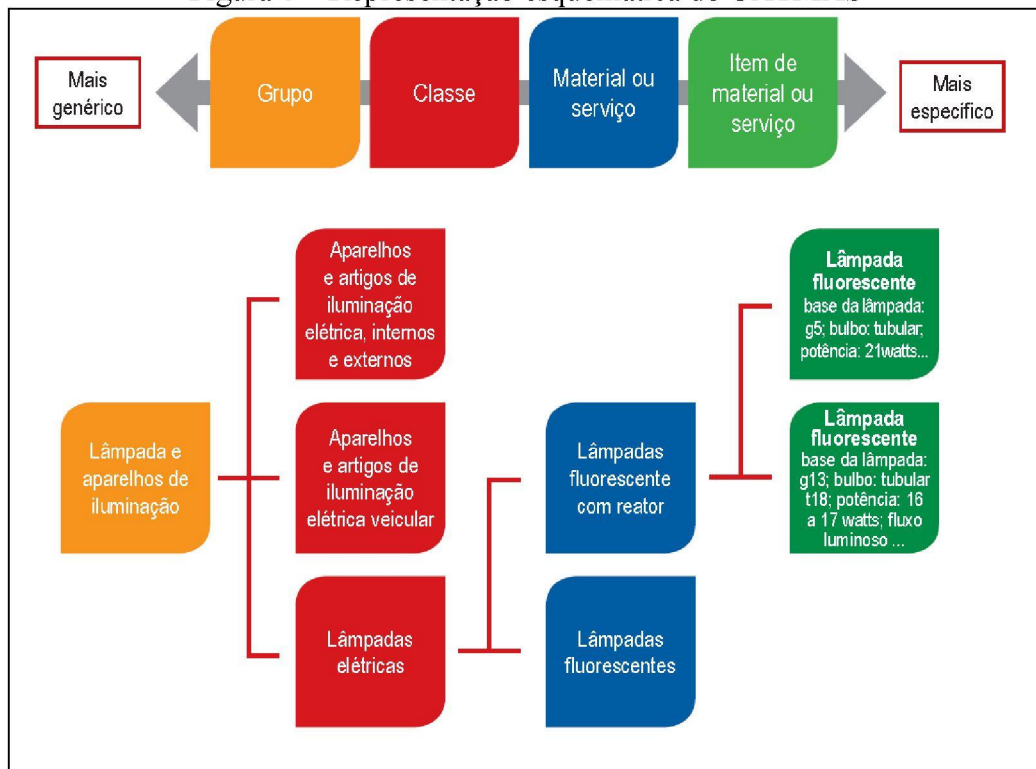
A catalogação dos materiais utiliza uma estrutura chamada de PDM - Padrão de Descrição de Material. O PDM é formado por uma estrutura de características como dimensões, capacidade, formato, matéria-prima. Ou seja, seu preenchimento configura a descrição do bem ou serviço, ou seja, a especificação do item de material/serviço (Entrevistado X1).

A classificação do CATMAS tem por base quatro níveis hierárquicos de classificação, são eles: (i) grupo, (ii) classe, (iii) material ou serviço e (iv) item material ou serviço. As três primeiras classificações refletem o agrupamento de materiais e serviços por características semelhantes - do genérico ao mais específico. Já o item de material ou serviço é aquilo que o governo realmente adquire/contrata nos processos de compras.

No exemplo descrito na Figura 6, temos o *Grupo* 62 (Lâmpadas e aparelhos de iluminação), composto de quatro *classes*: 6210 (Aparelhos e artigos de iluminação elétrica, internos e externos), 6220 (Aparelhos e artigos de iluminação elétrica veicular), 6230 (Aparelhos e artigos de iluminação elétrica, portáteis e manuais) e 6240 (Lâmpadas elétricas). Cada classe possui diversos *materiais*. Por exemplo, a *Classe* 6240 possui, dentre outros, os *Materiais*: “Lâmpadas fluorescentes” e “Lâmpadas fluorescentes com reator”.

Por sua vez, o material “Lâmpadas fluorescentes” possui, entre outros, o *Item de Material* “Lâmpada fluorescente - base da lâmpada: g5; bulbo: tubular; potencia: 21 watts; fluxo luminoso min: 1900 lumens; eficiência luminosa min: 90 lm/w; vida útil mínima: 19000 h; temperatura cor min: 3100 k; irc mínimo: 85%; norma aplicável: inmetro”.

Figura 6 – Representação esquemática do CATMAS

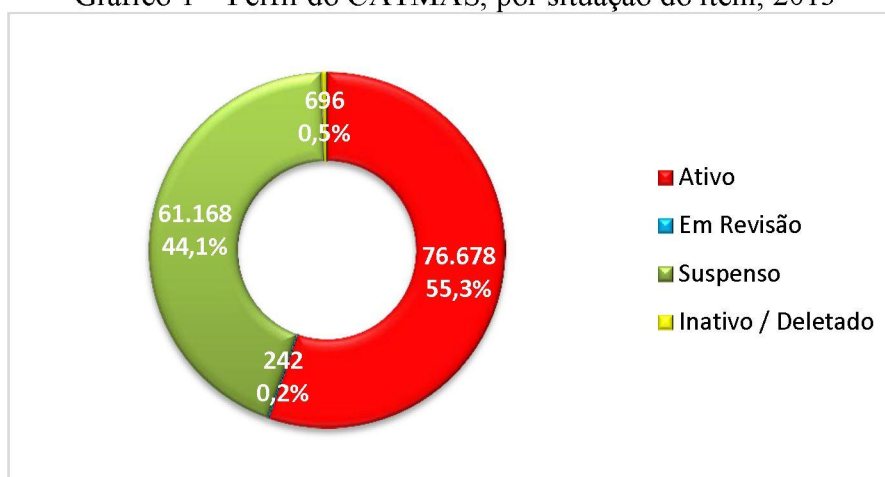


Fonte: DCL/SCRLP.

Os itens de materiais e de serviços são classificados com as seguintes situações: i) ativo – quando o item pode ser licitado/comprado; ii) em revisão – quando a especificação do item está sendo revisto para ser corrigida ou aperfeiçoada; iii) inativo/deletado – quando o item foi excluído do sistema; e, iv) suspenso – quando o item está suspenso para compras, podendo ser reativado no futuro. Ressalta-se que um produto é adquirido ou um serviço é contratado apenas se o mesmo estiver previamente registrado no CATMAS e com o status “Ativo” no momento da elaboração do processo de compra.

O perfil do CATMAS ao fim de 2013 é apresentado no Gráfico 1. Existiam 138.784 itens no catálogo. Desses, 76.678 (55,3%) poderiam ser adquiridos pelo governo. Ressalta-se que, uma vez comprado, um item sempre permanecerá no CATMAS para fins de controle (aquisição, consumo e patrimônio) sendo apenas suspenso para compras – neste caso, foram 61.168 (44,1%) dos itens.

Gráfico 1 – Perfil do CATMAS, por situação do item, 2013



Fonte: Elaboração própria.

Dos itens ativos, 73.356 (95,7%) eram itens de materiais e 3.322 (4,3%) eram itens de serviços. Portanto, há um esforço maior (em termos de demanda de trabalho) para com a especificação e catalogação de itens de materiais. Por exemplo, caneta, armário, impressora, sacola, etc.

A inclusão de itens de material no CATMAS segue o seguinte fluxo: as unidades de compras dos órgãos/entidades preenchem um formulário de solicitação (no SIAD-MG) nos moldes do PDM requisitado. Essa solicitação é enviada via sistema para a equipe do CATMAS que analisará a descrição do item solicitado e, em especial, se já existe um item ativo que atenderia aquilo que está sendo solicitado pela unidade de compra. Para os itens de serviço são adotadas descrições para genéricas, em virtude das mais variadas características que um mesmo serviço pode tomar de acordo com cada situação em específica, para que tais especificidades sejam informadas diretamente nos editais de licitação.

5.3 Políticas de compras em destaque

Algumas políticas implementadas pela SCRLP foram priorizadas para garantir a aderência dos órgãos e entidades ao modelo logístico e de compras do estado. Nesse sentido, com efeito para a análise da política de compras sustentáveis, os entrevistados destacaram as políticas de gestão estratégica de suprimentos, de planejamento de compras, de compras eletrônicas e de fomento à participação de micro e pequena empresa. Elas são políticas que foram pactuadas

nos Acordos de Resultados⁵⁸ com a finalidade de alinhar a execução com as diretrizes da SCRLP, tendo em vista que “o objetivo desse instrumento de gestão é a definição de prioridades representadas por indicadores e metas, garantindo que os resultados esperados sejam o foco de atuação das instituições e dos servidores” (Entrevistado X9).

5.3.1 A Gestão Estratégica de Suprimentos

O projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES), iniciado em 2006, teve como objetivo principal implementar novas políticas e estratégias para as compras e contratações relevantes (volume de gasto) aprimorando a qualidade das compras de materiais e contratações de serviços, com foco na redução dos custos totais de aquisição (MINAS GERAIS, 2009). O desenvolvimento de novos modelos de aquisição foi alinhado com práticas e conceitos de Strategic Sourcing - metodologia aplicada à área de suprimentos que analisa profundamente o Custo Total de Propriedade (Total Cost of Ownership – TCO) de cada categoria de materiais ou serviços. “O TCO nos permitiu fazer uma análise da vida do produto, ainda que com o enfoque na economia, com estudos de tempo de retorno do investimento. Por exemplo, foi possível vislumbrar oportunidades de aplicação de critérios de sustentabilidade”. (Entrevistado X4).

A Figura 7 lista os passos executados pela equipe do projeto GES para escolher as famílias de compras que foram escolhidas e trabalhadas na âmbito do projeto. Para o Entrevistado X4 “a escolha das famílias foi baseada no itens de materiais e serviços que eram adquiridos continuamente por vários órgãos e que o governo enxergava a possibilidade de ganho financeiro no curto prazo”. A partir disso, durante a 1ª onda do GES, entre os anos de 2006 e 2008, foram selecionadas sete famílias para aplicação da metodologia, são elas: equipamentos de informática (microcomputadores, notebooks e terceirização de impressão e reprografia); material de escritório (de expediente, papéis, cartuchos e toners para impressoras); asfalto (aquisição de betuminosos); medicamentos (básicos e excepcionais); refeições (hospitalares e para presídios); passagens aéreas; e, softwares prontos.

⁵⁸ Instrumento no qual o governo, por meio da SEPLAG, define quais são os resultados esperados por ele em relação à cada órgão e entidade do poder executivo. “A pactuação de resultados é realizada [...] tendo por objetivo buscar o alinhamento das instituições com a estratégia do Governo, através de um sistema que articula (i) a contratação de resultados, (ii) a avaliação institucional de equipes e (iii) a remuneração variável” (MINAS GERAIS, 2011b).

Figura 7 – Metodologia Strategic Sourcing



Fonte: SCRLP/SEPLAG

Em 2009, aplicando a mesma metodologia, foi instaurada a 2ª onda do projeto onde foram trabalhadas as seguintes famílias: materiais médico-hospitalares, odontológicos e laboratoriais; equipamentos médico-hospitalares, odontológicos e laboratoriais; frota de veículos (aquisição de veículos, abastecimento manutenção); serviços prodemge (empresa de tecnologia da informação do governo); diárias e hospedagem (hospedagem de servidores); e, eventos (coffee breaks e lanches para eventos institucionais, corporativos, de representação e promocionais).

Dessa forma, o projeto GES buscou promover a administração dos processos de suprimentos de forma sustentável, com qualidade e produtividade. Também procurou conhecer melhor o mercado (melhorar a relação com os fornecedores) e aplicar boas práticas de gestão para conseguir reduzir os custos de aquisição (VILHENA; ALBURQUEQUE, 2007; DRUMOND *et al*, 2012). Ressalta-se que as compras realizadas no âmbito do projeto GES foram (e ainda são) realizadas por meio processos de *registro de preços* devido aos ganhos de escala decorrentes do processo de agrupamento das demandas dos órgãos e entidades da administração estadual em um único procedimento licitatório. Além disso, “o sistema de registro de preços permite que o tempo de contratação seja mais curto tendo em vista que a aquisição é feita quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram as atas registradas” (Entrevistado X5).

5.3.2 O Planejamento de compras

O planejamento de compras consiste em um calendário (cronograma) com a programação dos processos de compras, conforme modalidades de contratação, de forma a disponibilizar os bens e serviços para os setores demandantes nos prazos demandados. Nesse sentido, ele é uma ação focada em qualidade do gasto com objetivo de mapear as demandas e os processos de compras a serem realizados ao longo de um exercício financeiro em cada órgão - qualificando assim o trabalho dos setores de compras (VILHENA; HIRLE, 2012).

Os principais objetivos do planejamento de compras são (i) ampliar a gestão interna de compras ao conferir previsibilidade à demanda de aquisições e contratos, mapear e distribuir os processos e esforço do setor de compras ao longo do exercício, possibilitar o mapeamento e priorização de processos críticos, imprimir eficiência ao atendimento das demandas das áreas finalísticas; e, (ii) economizar recursos por meio da redução do número de processos de compras e da redução do preço em razão do aumento da quantidade.

A partir de 2012, a realização do planejamento no modelo estabelecido pela SEPLAG tornou-se obrigatória para todos os órgãos e entidades usuários do SIAD-MG (exceto para as empresas públicas). Desde então, eles devem mapear e distribuir os processos de compras em um calendário anual de compras. “A quantidade de compras não planejadas é acompanhada no acordo de resultados com o indicador do planejamento [de compras]” (Entrevistado X5). O objetivo é dotar tanto os gestores de compras quanto os empresários de informações suficientes para planejarem-se ao longo do ano. “Nossa intenção no futuro, dentro das iniciativas de melhoria da qualidade do gasto público, é publicar isso para todos fornecedores – especialmente para os pequenos e, se possível, de forma regionalizada” (Entrevistado J5).

5.3.3 As Compras eletrônicas

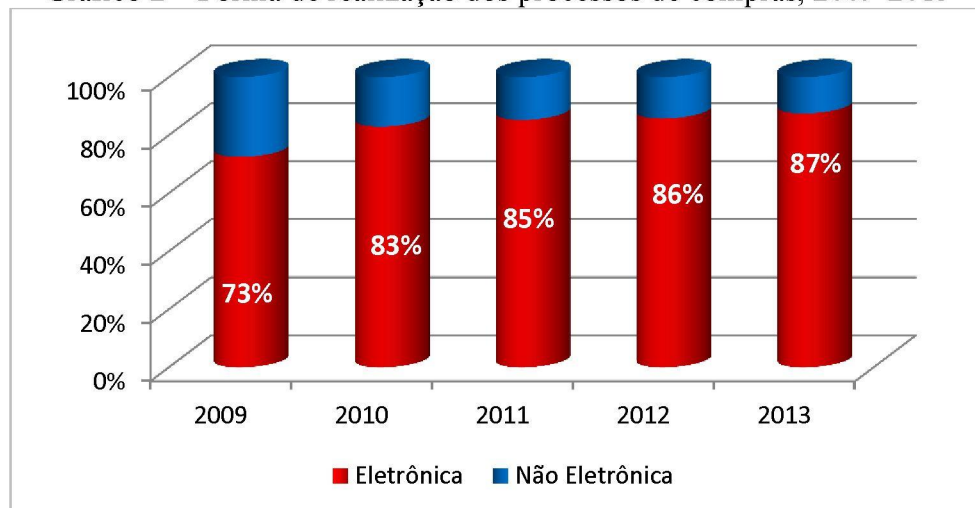
A política de compras mineira buscou privilegiar os procedimentos eletrônicos de compras, quais sejam: pregão eletrônico e COTEP⁵⁹. No ano de 2008, o governo mineiro tornou obrigatória a utilização da modalidade licitatória pregão para aquisição de bens e serviços

⁵⁹ A COTEP é similar ao pregão eletrônico na medida em que ocorre a oferta de lances sucessivos em valores decrescentes, porém sem a necessidade do envio prévio de propostas. Ela é realizada através do Portal de Compras MG, por meio de sessão pública virtual de no mínimo 08 (oito) horas.

comuns. A utilização do pregão na sua forma eletrônica passou a ser privilegiada em relação à presencial a partir da criação de indicadores no acordo de resultados. Segundo o Entrevistado X3, “a utilização das ferramentas eletrônicas para aquisições de bens e serviços comuns se tornou efetiva a partir do ano de 2009 com o indicador de compras eletrônicas – Pregão e Cotepe”. Portanto, as metas impostas aos órgãos e entidades são um instrumento de induzir e ampliar a utilização das formas eletrônicas de aquisição no governo mineiro, alcançando mais de 80% nos últimos anos conforme Gráfico 2.

Além disso, mesmo quando a compra não é realizada por meio de um processo licitatório, há a obrigação da realização de uma COTEPE uma vez que, realizada por meio da internet, ela permite a coleta (disputa) de preços através do envio de lances pelos fornecedores diretamente no Portal de Compras MG (SOUZA *et al*, 2013).

Gráfico 2 – Forma de realização dos processos de compras, 2009-2013



Fonte: Elaboração própria.

Para o fornecedor, a utilização de procedimentos eletrônicos oferece maior facilidade para a participação nas compras. Ele não precisa sair de seu escritório para fazer a sua proposta, enviar seus lances ou acompanhar o desenrolar de qualquer processo de compra eletrônico. Para a Administração Pública, é uma forma de democratizar o acesso de empresas e organizações ao mercado governamental, ampliar a competição e obter melhores preços, pois se consegue agregar um número maior de competidores – propiciando a eficiência e eficácia da máquina pública (SOUZA *et al*, 2013). Por isso, as compras eletrônicas propiciam maior transparência para toda a sociedade (DRUMOND *et al*, 2012).

5.3.4 Fomento à participação de MPE

Em 2007, o governo mineiro editou o Decreto Estadual n. 44.630/2007, definindo normas e diretrizes para regulamentar os benefícios previstos na LC 123/2006⁶⁰. Em 2008, com o objetivo de aumentar o percentual de pequenas e micro empresas que participam do processo de compras do estado, a política de MPE foi inserida no Projeto Estruturador Descomplicar - Melhoria no Ambiente de Negócios⁶¹ através do subprojeto “Fomento à Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Compras do Estado” (SANTOS, 2012). As ações promovidas pela projeto Descomplicar em prol das pequenas empresas no âmbito desse projeto estão descritas no Apêndice C.

Foram definidos os seguintes eixos de atuação: normatização, sensibilização e capacitação, simplificação de processos e integração de sistemas de informação e suporte aos fornecedores. Para tanto, foram produzidos cartilhas, folders e panfletos que buscavam esclarecer, de forma simplificada e em linguagem compatível com o público: como vender ao governo; benefícios em licitações; materiais e serviços mais adquiridos (quantidade e valores) por cidade e órgãos compradores, demonstrando o poder de compra governamental em cada uma das 10 (dez) regiões de planejamento de Minas Gerais, elencadas na Figura 8.

Para facilitar a interação com o Portal de Compras e desmistificar a imagem de que só existe burocracia para vender ao governo, foram utilizadas ferramentas de tecnologias da informação e da comunicação permitiu simplificar o processo de registro no CAGEF e ofertar diversos serviços para os cadastrados. O módulo de Fornecedores foi integrado com os sistemas corporativos SRM/JUCEMG e SIARE/SEF-MG para permitir a obtenção de diversos dados cadastrais dos fornecedores. Adicionalmente, convênios com a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Receita Federal do Brasil (RFB) permitem a atualização automática de certidões de débitos fiscais e tributários (SOUZA *et al*, 2013, p. 16-17).

⁶⁰ Para detalhes do funcionamento de cada um deles, sugere-se a leitura de SANTOS (2012).

⁶¹ Programa com estratégia de criar um ambiente institucional adequado ao desenvolvimento de negócios ágil, competitivo, descomplicado e propício ao investimento privado.

Figura 8 – Regiões de planejamento de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS, 2011b, p. 103.

Ainda nesta linha, de diminuição dos custos em negociar e de facilitar a relação com o estado, o governo i) aumentou-se o número de unidades do CAGEF – de 1 (um) para 16 (dezesesseis) –, por meio da desconcentração do CAGEF, e ii) criou-se uma equipe de suporte aos fornecedores a Central de Atendimento ao Cidadão – LigMinas. Através de ligações gratuitas, os empresários e cidadãos interessados recebem orientação sobre como inscrever ou alterar seu Cadastro e sobre como operacionalizar o Portal de Compras MG para efetivar sua participação nas compras (DRUMOND *et al*, 2012; SOUZA *et al* 2013).

Destaca-se, ainda, que no CAGEF, o porte das empresas é definido de acordo com os parâmetros da LC 123/2006 (Quadro 5). Assim, o microempreendedor individual (MEI) e as microempresas (ME) são classificados com o porte “Micro”; as empresas de pequeno porte (EPP) são classificadas com o porte “Pequeno” e as médias e grandes empresas são classificadas com o porte “Outro”.

Segundo Drumond *et al* (2012) e Souza *et al* (2013), as ações elencadas ao longo desta subseção buscaram permitir que o poder de compra estadual fosse utilizado como propulsor para o desenvolvimento dos empreendedores mineiros – promovendo o fortalecimento e ampliação da competitividade das MPE.

Neste capítulo buscou-se identificar qual organização e quais unidades administrativas são responsáveis pela implementação da política de compras do governo de Minas Gerais. Além disso, seu conteúdo ajudou na construção da estratégia de pesquisa (discutida a seguir) na medida em que já informou elementos suficientes para identificar quais atores e registros administrativos deveriam ser pesquisados para cumprir os objetivos propostos. Além disso, ofertou elementos para serem esclarecidos e confrontados com as decisões tomadas em cada uma das políticas de compras que possui interconexão com alguma dimensão de sustentabilidade da política pública estudada.

6 ESTRATEGIA DE PESQUISA

De acordo com Vergara (2010), um problema de pesquisa é uma questão sem resposta e que para ser resolvido necessita ser pesquisado. A delimitação do problema de pesquisa está relacionada “[...] à moldura que o autor coloca em seu estudo. É o momento em que se explicita para o leitor o que fica dentro do estudo e o que fica fora. Já que a realidade é extremamente complexa, por um lado, e histórica, por outro, não se pode analisá-la em seu todo; logo, cuida-se apenas da parte dessa realidade.” (p. 23).

6.1 Delimitação da Pesquisa

O ciclo de políticas públicas tem grande utilidade na medida em que "ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial." (SECCHI, 2010, p. 34). Portanto, a ideia de ciclo e estudo das fases de uma política pública trata-se de “uma abordagem analítica que visa ampliar o conhecimento da ação dos governos e potencializar os 'fazedores da política' [*policymakers*] no sentido de melhorar a qualidade das políticas públicas." (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 161).

Em relação às fases elencadas, há pequenas diferenças entre o número de fases listadas e as nomenclaturas utilizadas pelos autores (FREY, 2000; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2007; GELINSKI; SEIBEL, 2008; SECCHI, 2010; BAPTISTA; REZENDE, 2011), porém de uma forma geral todos perpassam pela definição da agenda (percepção dos problemas), formulação (alternativas), implementação (decisões) e avaliação. Além de lidar com elas, o trabalho incorporou alguns modelos e tipologias que ajudam a explicar o funcionamento das políticas públicas e a interdependência de cada uma dessas fases.

O modelo de Múltiplos Fluxos busca apreender de que forma questões são reconhecidas como problemas para um governo e porque alguns desses problemas passam a ocupar a agenda governamental. Os eventos ocorridos dentro de um governo, isolados ou conjunto, exercem grande influência sobre a agenda governamental e sobre a agenda decisional (KINGDON,

2006a, 2006b). Em decorrência disso, propõe-se verificar em que medida a temática de desenvolvimento sustentável esteve presente na agenda de governo, em especial, referente à agenda decisional do setor de recursos logísticos do governo mineiro.

Tem-se que os governos são os locais onde se desenvolvem os embates em torno de interpretações, preferências e ideias a respeito de variados *issues*, questões e assuntos de uma política pública (SOUZA, 2007). Então, procurou-se identificar quais atores (*policy entrepreneur*) participaram e se houve a contribuição de redes (*policy networks*). Dessa forma, buscou-se identificar quem atuou no papel de patrocinador (*sponsor*) da política estudada.

Para Capella (2005), o momento mais propício de mudanças nas agendas é no início dos governos quando ocorrem processos de reorganização (*turnover*) institucional. Em 2011, a partir de um rearranjo ocorrido dentro da SEPLAG, a SCRLP foi alocada sob a estrutura da SPLOR. Também foi investigado se essa mudança provocou alteração na percepção e execução da política de compras sustentáveis. Dito de outra forma, se o entendimento (a *policy image*) da política foi alterado(a).

Mendonça *et al* (2012) informa que, desde o início da política de compras do governo mineiro, a SEPLAG tem o poder de controlar quais produtos podem ser adquiridos e quais serviços podem ser contratados pelas secretarias, órgãos e entidades do estado. Nesse aspecto, foi analisada a evolução da inclusão de itens de materiais e de serviços sustentáveis no CATMAS. Além disso, verificou-se quais deles efetivamente foram e estão aptos para serem comprados.

Os incentivos institucionais, a concepção de ‘compras verdes’ e as pressões financeiras (os preços) constituem barreiras para implementação de programas de compras públicas sustentáveis (BRAMMER; WALKER, 2009, 2011). Foi realizada a validação dessa visão pelos gestores da política. Adicionalmente, como e se as variadas iniciativas nacionais e internacionais em relação ao tema afetaram as escolhas (alternativas) selecionadas por eles. Não obstante, também foi problematizado o papel das práticas sustentáveis para adoção de critérios sustentáveis no CATMAS.

Leão (2013) esclarece que o decreto estadual n. 46.105 imputou à SEPLAG coordenar uma série de estudos técnicos em famílias de compras específicas, os quais poderão ser realizados

em conjunto com outros órgãos e entidades da administração pública estadual para "[...] instituir critérios de sustentabilidade de forma mais específica e prática e deverão ser consolidados na forma de 'Manuais' de observação obrigatória pelos órgãos e entidades." (p. 90). Portanto, foram avaliados os efeitos regulatórios imediatos do decreto assim como verificar quais "manuais" (na prática, normas jurídicas) a SEPLAG produziu produzindo no período estudado.

Secchi (2010, p. 79) salienta que os atores podem ter "diferentes interesses em diferentes fases dos processos de elaboração de política pública [...] que atores de uma mesma categoria podem ter interesses e comportamentos conflitantes". Todavia, para Gontijo (2012), os conflitos de interesses não são um problema por si mesmo. A chave dos problemas está na construção de mecanismos que promovam a criação de contextos cooperativos para os atores participantes. Tendo em vista os aspectos de cooperação e coordenação apontados por Massardier (2006) e Souza (2007), foi verificado se as parcerias firmadas no início do programa de compras sustentáveis mantiveram-se durante o período estudado.

A (possível) formação de coalizões (alianças) - identificando quais atuaram sob agenda governamental e quais atuaram sobre definição de alternativas - também foi objeto de investigação, ressaltando o enfoque de "implementação como jogo", apontado por Silva e Melo (2000), em especial porque "como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas." (p. 11). Nesse sentido, este trabalho utilizou a noção de *policy learning* para analisar a implementação da política pública estudada.

Como observam Arretche (2001) e Lindblom (2006), os implementadores (burocratas) exercem suas funções e executam suas ações baseados em referências que de fato possuem. O papel desempenhado pela burocracia é ressaltado como importante variável para a eficácia de uma política pública, em especial na fase de implementação. Baptista e Rezende (2011) ressaltam que convivem diferentes enfoques como opções de análise nos estudos de implementação, porém a maior parte deles criticam tanto o enfoque top-down quanto o bottom-up. Para eles, as análises demandam enfoques multicausais que envolvem questões estratégicas, políticas, múltiplos atores e interesses. Assim, este trabalho não se limitou a escolher uma dessas vertentes analíticas.

Apesar de uma política pública não se limitar a leis e regras (SOUZA, 2007), no caso das compras governamentais é patente a ampla e necessária aplicação de normas e procedimentos do direito administrativo brasileiro. Além disso, Machado-da-Silva *et al* (2003) destacam o papel do formalismo (normas e regras) na sociedade brasileira para institucionalização de novas práticas. Sendo assim, foi analisado quais instrumentos são utilizados pela SEPLAG para compelir e/ou induzir que os órgãos adotem critérios de sustentabilidade nas suas licitações. Dessa forma, coadunando-se com a afirmação de Lotta (2012, p. 34) que é essencial analisar como a burocracia traduz seus diversos valores em ações concretas.

Segundo Saraiva (2006), uma política pública também pode introduzir desequilíbrios para modificar uma determinada realidade. Nesse sentido, o trabalho também buscou avaliar como ocorreu a aplicação da LC 123/2006 no que diz respeito às compras governamentais, ao atribuir benefícios específicos para as pequenas empresas, por meio da avaliação da participação e da contratação de MPE nas licitações, assim como sua proporção na base de fornecedores do estado. Não obstante, buscou-se identificar qual a participação das delas no fornecimento do bens e serviços para administração pública, de forma regionalizada.

Na visão de Capella (2005), os modelos *Múltiplos Fluxos* e *Equilíbrio Pontuado* são importantes ferramentas para a análise das mudanças na agenda governamental e de processos de formulação de políticas. O modelo de Equilíbrio Pontuado permite entender por que uma política pública mesmo agindo (de forma incremental) para manter o seu *status quo* pode sofrer mudanças radicais no seu curso de ação. Nesse sentido, foi avaliado se o período estudado pode ser caracterizado como "equilíbrio" e se a edição do decreto representou uma "ruptura" no ciclo da política.

Finalizando, cita-se que um estudo sobre política pública deve buscar a natureza da política analisada e seus processos, atores e regras (SOUZA, 2007). Ruz (1997), Frey (2000) e Secchi (2010) ressaltam que apesar de o modelo heurístico do *Policy Cycle* ser um importante referencial para análise de políticas públicas é preciso ter em mente que ele é um "tipo puro ideal" que raramente reflete a real vida de uma política pública e dinâmica dos processos, pois na prática os atores político-administrativos não se atêm a aquela sequência. Contudo, "o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos [...]" (FREY, 2000, p. 229).

6.2 Metodologia

Para Secchi (2010, p. 46), a análise do processo de implementação de uma política pública pode ser uma pesquisa avaliativa ou sobre a implementação em si. O primeiro tipo (evaluation research) adota uma orientação voltada para identificar e entender causas de acertos ou falhas. O segundo tipo (implementation research) foca no processo em si - seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. Por isso, tem um objetivo mais descritivo que prescritivo. Logo, interessa promover a descrição do "como" e da explicação do "por quê" (SOUZA, 2007).

Nesse sentido, o estudo de caso é uma alternativa para que os pesquisadores possam responder às questões "como" e "porque" alguns fenômenos ocorrem, principalmente quando estes são eventos atuais, que podem ser analisados em alguma situação de vida real (YIN, 2005). Ele também serve para descrever e contextualizar a situação em que se está fazendo a investigação, logo "consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu detalhado conhecimento [...]" (GIL, 2010, p. 37).

A pesquisa bibliográfica busca "conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema." (BEUREN, 2009). Assim, inicialmente, para elaboração deste trabalho, foi realizada uma revisão da literatura sobre as temáticas de políticas públicas, desenvolvimento sustentável e compras públicas sustentáveis - selecionando os argumentos teóricos considerados mais relevantes para construção de uma base teórica sólida - através da pesquisa de obras de autores considerados para referência bibliográfica, por meio de consulta a livros, periódicos, artigos, anais de congressos, dissertações, legislação correlata, entre outros escritos.

Em seguida, foram discutidos tópicos acerca do processo do ciclo de políticas públicas e das concepções de desenvolvimento sustentável, assim como o papel das compras públicas nesse contexto. Foi caracterizada e pontuada a evolução histórica das compras governamentais brasileiras no contexto jurídico e normativo do direito administrativo brasileiro. Para tanto, foram pesquisadas leis, decretos, resoluções e instruções normativas que regulamentam o tema no Brasil.

Posteriormente, foram levantadas algumas práticas e experiências de licitações sustentáveis que foram ou estão sendo exercidas por outros governos. Para tanto, além da referência bibliográfica, consultou-se documentos institucionais, sítios eletrônicos na internet e guias e cartilhas de compras públicas sustentáveis de governos estaduais brasileiros, além de algumas experiências promovidas e difundidas em âmbito internacional.

O estudo de caso é uma forma de se fazer pesquisa empírica, que investiga fenômenos contemporâneos em seu cenário de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas e se utilizam múltiplas fontes de evidência. Seu propósito fundamental é analisar intensivamente uma dada unidade organizacional (YIN, 2010).

Assim, após descrever o modelo geral de compras governamentais do estado, será analisada e descrita a evolução da política de compras sustentáveis do governo mineiro. Com este fim, foi realizada a análise documental sobre a política estudada e a coleta e análise de dados e informações quantitativas e qualitativas obtidas via registros administrativos e por meio de entrevistas semiestruturadas, respectivamente.

A coleta de dados secundários, em especial os quantitativos, ocorreu via registros administrativos com foco na obtenção de resultados estatísticos em relação às compras efetuadas. Para tanto foram utilizados relatórios do Portal de Compras MG, obtidos por meio do Armazém de Informações do SIAD-MG e de sítios eletrônicos de governos.

Destaca-se que os dados – quantidade de licitações, valor contratado, porte dos fornecedores, participação e contratação de pequenas empresas, origem dos fornecedores vencedores, órgãos e entidades contratantes, itens sustentáveis, entre outros - foram levantados apenas dos processos de compras ocorridos a partir do ano de 2009, devido ao fato de que as informações disponibilizadas no Armazém de Informações do SIAD-MG são oriundas do Portal de Compras MG, implantado naquele ano.

Foram analisados os dados apenas de parte do poder executivo – órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes do tesouro estadual, devido à utilização obrigatória do SIAD-MG por parte deles. Portanto, não foram computados dados de empresas como CEMIG, COPASA, etc.

Através de entrevistas é possível obter informações relevantes relacionadas ao problema investigado e que elas podem ser utilizadas para complementar a análise quantitativa (GIL, 2010). As entrevistas semiestruturadas são caracterizadas pela elaboração prévia de perguntas por parte do pesquisador, feitas a participantes pré-selecionados, para identificar sua percepção sobre o tema em estudo. Uma vantagem desta técnica é que caso temas interessantes surjam das respostas é possível capturar a versão dos entrevistados sobre os fatos abordados. Outra vantagem é que o uso de um roteiro-padrão aumenta a comparabilidade dos dados e a estruturação das respostas.

Segundo Baldim e Munhoz (2011 apud MENDONÇA *et al*, 2012), a técnica metodológica Snowball (“Bola de Neve”) é uma técnica de amostragem não probabilística utilizada em pesquisas sociais onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam outros participantes relevantes sucessivamente até que seja alcançado o objetivo proposto ou atinja um padrão de respostas repetitivas.

Logo, optou-se por utilizar a técnica “Snowball” – e isso se justifica pelo fato de que a identificação da população alvo não é imediata, já que os atores chave poderiam não mais exercerem atividades nos cargos que ocupavam anteriormente, podendo ser identificados pelo efeito bola de neve (BALDIN; MUNHOZ, 2011).

Foi feito um levantamento com o número pessoas que trabalharam com a política dentro da SEPLAG, conforme as competências discutidas na seção 5.1, entre os anos de 2007 e 2013. Foram elencados, ao todo, 15 (quinze) indivíduos. Desses, 11 (onze) foram entrevistados no início de 2014, por meio de roteiros semiestruturadas, foram entrevistados servidores e/ou ex-servidores que trabalham ou trabalharam diretamente com a política de compras sustentáveis.

Seguindo a classificação de Rua (1997), buscou-se entrevistar os atores invisíveis da política porque através dele é que as ideias são geradas, difundidas e as decisões são tomadas. Destaca-se que a secretária de Estado de Planejamento e Gestão (Entrevistado S11) foi uma das pessoas ouvidas. Além disso, que os outros atores entrevistados foram gestores, assessores e técnicos que participaram da elaboração dos decretos, cartilhas e manuais sobre os temas citados.

Abaixo, são listadas as funções desempenhadas e as unidades administrativas dos entrevistados:

- ✓ secretário(a) e/ou subsecretário(a) da SEPLAG,
- ✓ diretor(a)s da SCRLP, DCLC, DCAL,
- ✓ assessores(as) e/ou técnicos(as) DCLC, DCAL e/ou SCRLP,
- ✓ gestores(as) do projeto GES e dos programas PGEE e PEGAE, e,
- ✓ coordenadores(as) do CATMAS e do CAGEF.

Durante as entrevistas, foi ofertada a possibilidade de anonimato aos declarantes. Então, para resguardar a identidade dos entrevistados e da transcrição das entrevistas, bem como interpretação das informações fornecidas, os nomes e cargos dos participantes foram omitidos ao longo do trabalho.

Por meio das entrevistas presenciais foram obtidos diversos dados e informações importantes, em especial as qualitativas. Além disso, foi possível reforçar o entendimento da problemática e confrontar os entendimentos dos entrevistados com os enunciado nos registros administrativos pesquisados. Por outro lado, a utilização de questionários não fechados ajudou na captura da percepção quanto à eficácia do uso do poder compra do estado, por meio da política de compras, em relação à sua contribuição para o desenvolvimento sustentável mineiro.

Cita-se que alguns entrevistados trabalharam, em momentos diferentes, em mais de uma unidade administrativa citada anteriormente. Consideramos que isso enriqueceu a visão e percepção desenvolvida por eles em relação à evolução da implementação da política estudada. No Apêndice D, os entrevistados foram agrupados em dois períodos distintos da política, sendo o ano de 2009 utilizado com um marco analítico devido ao fato de representar o lançamento da cartilha de compras sustentáveis (discutida a seguir), conforme ressaltado por Mendonça *et al* (2012).

Foi dessa forma, buscou-se captar quais percepções e visões influenciaram na formatação da política analisada.

7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS: A Política de Compras Sustentáveis de MG

7.1 PRIMEIRA FASE (2007-2009): Origem e evolução

Para facilitar a leitura deste capítulo, a partir deste ponto, a Política de Compras Sustentáveis do governo de Minas Gerais será referenciada pela sigla PCS-MG.

7.1.1 Gênese da política

Em 2006 o projeto Fomentando Compras Públicas Sustentáveis no Brasil (CPS-Brasil) estava sendo implementado no Brasil pelo Secretariado Regional do ICLEI LACS (Governos Locais pela Sustentabilidade do Secretariado para a América Latina e Caribe) em parceria com os governos do estado de São Paulo e o município de São Paulo. Os objetivos do CPS-Brasil eram: desenvolver e adotar critérios e recomendações sustentáveis nos processos de compras dos governos piloto, consolidar, fortalecer e criar demanda para produtos sustentáveis no mercado, implementar políticas públicas e capacitar técnicos e atrair fornecedores para a utilização de produtos sustentáveis (ICLEI, 2009; MINAS GERAIS, 2009).

Foi a partir da participação de uma ex-superintendente da SCRLP em um congresso sobre compras governamentais que ela tomou ciência daquele projeto (Entrevistado X10). Como observa Rua (1997), a partir de uma situação de oportunidade um assunto pode tornar-se uma problemática política e ser priorizado na agenda governamental. “Foi o governo de Minas que procurou o ICLEI – a gente não estava, inicialmente, no programa piloto. A superintendente da SCRLP à época esteve num congresso e se interessou pelo tema [...] teve contato com as pessoas do ICLEI nesse congresso e pediu para ser incorporada ao piloto” (Entrevistado X3). Assim que as compras públicas sustentáveis ascenderam pela primeira vez à agenda decisória do governo mineiro.

Ainda em 2006, representantes do governo de Minas Gerais participaram do evento EcoProcura 2006 – The 2nd International Green Purchasing Conference, conferência

organizada pelo ICLEI, onde foram apresentadas as melhores práticas mundiais sobre compras públicas sustentáveis (VILHENA; ALBURQUEQUE, 2007). A partir disso, a formalização da parceria com o ICLEI foi oficializada através de um documento do secretário de Estado, como forma de o governo de Minas sinalizar ao ICLEI o comprometimento com o projeto (Entrevistado X6), tendo em vista que o ele era financiado pelo fundo de fomento DEFRA/Reino Unido. Assim, em março de 2007 iniciaram-se os trabalhos (MINAS GERAIS, 2009).

Capella (2005) ressalta a importância da sensibilização das *policy communities* para que uma temática possa ser incorporada pelas agendas de governo. Em especial, em temáticas relativamente novas como compras sustentáveis é necessário capacitar as pessoas envolvidos (FERREIRA, 2012). Assim, a PCS-MG contou com o auxílio de um grande apoiador e patrocinador. Segundo os entrevistados X3, X4 e X6, o ICLEI teve uma influência muito grande no início do projeto, tanto financeira quanto para mobilizar atores que pudessem contribuir para a construção da política. Porém, apesar da experiência internacional deles (com trabalhos similares em outros governos), a definição do conteúdo das especificações técnicas dos produtos e materiais não fazia parte de sua expertise.

Nesse sentido, no início de 2008, para promover as licitações ‘verdes’ perante as unidades de compras do governo, foi realizado um evento de sensibilização e capacitação de servidores públicos na nova temática. Segundo o Entrevistado X3, “apesar de não possuir um conteúdo técnico definido, até porque era o início do projeto, esse evento serviu para apresentar o tema e iniciar a discussão com os órgãos [...] Não existia, no estado, uma discussão sobre compras sustentáveis antes disso”.

No entanto, conforme preconizado por Machado-da-Silva *et al* (2003), os primeiros traços do formalismo presente na sociedade brasileira, em especial na administração pública, começaram a aparecer. Segundo os entrevistados X3 e X6, para enfrentar as primeiras "resistências" jurídicas, ainda que no plano conceitual - pois não existia nenhum edital de compra em andamento, ainda em 2008, foi necessário realizar um novo treinamento focado nos aspectos jurídicos das compras sustentáveis (tendo vista que existiam ‘apenas’ as normas do Quadro 8 – Histórico do normativo nacional de compras sustentáveis), ou seja, não existia nenhuma legislação específica para ser trabalhada no estado. O “Treinamento Compras Públicas Sustentáveis” objetivou evidenciar que a legislação não colocava obstáculos para que

o Estado comprasse de forma social e ambientalmente responsável. Segundo o Entrevistado X4, “[...] era mais no sentido de que não havia nada que impedisse de se fazer, apesar de não ter um comando obrigando a fazer”.

Seguindo a metodologia Procura+, foi realizado um inventário de itens que poderiam ser trabalhados na parceria ICLEI/FGV com o objetivo de a SEPLAG alterar a catalogação no CATMAS e, a partir disso, os órgãos e entidades do estado realizariam compras de itens sustentáveis – ajudando a difundir a temática pela administração pública estadual (entrevistados X3, X1, X4, X6). Para aplicação dessa metodologia⁶² foram selecionados 20 (vinte) produtos para estudos de inclusão de sustentabilidade, com enfoque em 5 (cinco) grandes “famílias de compras” - materiais de escritório, equipamentos de informática, pavimentação de rodovias, medicamentos e refeições para delegacias, penitenciárias e hospitais públicos - trabalhadas sob o ponto de vista de gestão estratégica de suprimentos por representarem grandes grupos despesas do governo (VILHENA; ALBURQUEQUE, 2007; ICLEI, 2009).

Para ajudar na definição dos critérios práticos de sustentabilidade no CATMAS, “[...] o ICLEI trouxe o apoio do Centro para Estudos de Sustentabilidade (GVces) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que já atuava no contexto da Campanha de Compras Sustentáveis Procura+, do ICLEI LACS, iniciada em 2004” (Entrevistado X4). O papel do GVces era fornecer alternativas sustentáveis para os itens que o governo apresentasse como frente de trabalho a ser trabalhada no âmbito da parceria.

Desde o início dos trabalhos, desejava-se estabelecer uma nova metodologia que pudesse ser adotada tanto pelo governo mineiro quanto, mais extensamente, por outros governos locais no Brasil (ICLEI, 2009; MINAS GERAIS, 2009). No entanto, "trabalhou-se pouco itens, menos do que se gostaria, porque o governo era dependente do estudo da FGV [...] as especificações do GVces eram pouco aplicáveis para licitações – eram produtos fora do padrão de compra habitual do estado. Enviamos uma lista para eles, mas a resposta não foi muito positiva." (Entrevistado X4).

⁶² A descrição da metodologia é omitida tendo em vista que, conforme será demonstrado adiante, ela não foi utilizado nem durante nem depois da primeira fase da PCS-MG. Se necessário, a mesma pode ser consultada no Manual Procura+, disponível em: http://www.procuraplus.org/fileadmin/files/-Manuals/English_manual/1_Procura-_Manual_complete.pdf

De certa forma, houve uma certa “frustração” em relação às expectativas do quanto eles poderiam ajudar na definição dos itens sustentáveis. Na visão dos entrevistados, apesar de o GVces saber oferecer alternativas ambientalmente corretas ou indicar características sustentáveis dos produtos, eles não sabiam traduzir isso para as licitações. Além disso,

Na verdade, no meio do caminho descobrimos que o ICLEI já tinha feito outro trabalho com a gente lá trás, não lembro a data [antes de 2007], em que eles analisaram vários itens do nosso catálogo propondo itens equivalentes sustentáveis, porém isso não foi usado pelo governo porque não atendia aos requisitos de especificação de objeto para licitação. (Entrevistado X6)

Portanto, percebe-se que o governo procurou agregar essa nova temática à sua agenda de governo, ainda que lhe faltasse expertise técnica para lidar com o tema – o que seria suprido pelas parcerias estabelecidas. De certa forma, essa primeira tentativa não logrou o existo esperado. Todavia, tendo em vista que o tema estava na agenda de governo, era necessário buscar alternativas para desenvolver a PCS-MG e alcançar os resultados pactuados com o ICLEI. Isso foi possível graças ao alinhamento da política de compras sustentáveis com outras políticas de compras e logística que já estavam em andamento dentro da SCRLP/SEPLAG e, também, em outros órgãos da administração estadual, conforme descrito a seguir.

7.1.2 Soluções e alternativas disponíveis

Diante da dificuldade de materializar os preceitos sustentáveis nas licitações, escolhas estavam colocadas para a SEPLAG: quais objetos selecionar para aplicar os critérios sustentáveis (mesmo que não indicados pelo GVces) e quais órgãos e entidades começariam a elaborar editais de licitação ‘verdes’. No campo das alternativas possíveis e, mais do que isso, da alternativas disponíveis, a SCRLP priorizou atuar por meio das grandes compras (conjuntas) realizadas no âmbito do Projeto GES.

Dentro do governo de Minas, isso [introdução da PCS-MG] aconteceu de uma forma muito facilitada porque foi feito com o programa de gestão estratégica de suprimentos. Como os dois projetos estavam sob coordenação dela [SCRLP], ela falou assim – olha o estado vai fazer um monte de compras por registro de preços no GES que é para o estado inteiro [...] então ela colocou para a empresa de consultoria [que desenvolvia o GES] a necessidade de inclusão de critérios sustentáveis em algumas famílias que estavam sendo trabalhadas.

Foi uma ideia dela [superintendente] colocar o GES na PCS-MG. Os outros programas como já eram da SCRLP, estavam sob coordenação dela, então ficava mais fácil coordenar as ações. (Entrevistado X3).

Apesar dessa racionalidade administrativa, alguns entrevistados afirmaram que isso foi fruto mais das implicações de facilidade de implementação do que uma decisão amparada em uma análise de alternativas e consequências de determinados cursos de ação.

A estratégia foi focar no GES porque era mais fácil obter resultados mais rápidos. Depois, buscou-se outras alternativas. (Entrevistado X6).

Por exemplo, X4 e X6 citam que não houve um estudo do tipo Curva ABC⁶³ (prática comum ao GES) para escolher quais itens de materiais e serviços poderiam ser priorizados para que, além da preocupação em gerar resultados perante o ICLEI, e que também tivesse impactos sustentáveis em termos quantitativos e financeiros em relação ao volume de compras do estado.

Conforme ressaltado por Secchi (2010), os resultados positivos alcançados por uma política pública ajudam na sua legitimação e a angariar o apoio de atores e redes de políticas públicas. Nesse sentido, sob o pretexto da sustentabilidade, o governo também ancorou a PCS-MG em iniciativas e programas já em andamento dentro da administração estadual, ainda que estes não tivessem ações de caráter sustentável como objetivo principal de atuação. São eles: os programas de água e esgoto, de gestão energética e de educação ambiental e o manual de obras públicas sustentáveis. A seguir, são descritos como tais iniciativas e programas foram incorporadas e, ao mesmo tempo, contribuíram para a PCS-MG.

Primeiro, o projeto GES, durante a "primeira onda", dentre as famílias listadas na seção 5.3.1, incorporou em quatro famílias de trabalho as premissas de sustentabilidade de "minimizar impactos desses produtos e/ou serviços, em todo o seu ciclo de vida, sobre o meio ambiente, assim como o levantamento dos aspectos sociais como os efeitos sobre a igualdade de oportunidades, condições laborais, erradicação de pobreza, direitos humanos, preço e comércio justos" (MINAS GERAIS, 2009, p. 8), conforme abaixo:

⁶³ A curva ABC permite a identificação daqueles itens que merecem maior atenção e adequado tratamento quanto ao seu gerenciamento. Tal curva é obtida através da ordenação dos itens conforme a sua importância relativa (normalmente, monetária). Cf.: DIAS, Marco Aurélio P. Administração de Materiais: Princípios, Conceitos e Gestão. 5ª Edição, São Paulo: Atlas, 2006.

- *família de refeições*: que o fornecedor utilizasse equipamentos que reduzissem o consumo de energia, materiais recicláveis e produtos biodegradáveis; promovesse o uso racional da água e energia elétrica; aproveitasse ao máximo os alimentos; eliminasse desperdícios e implantasse um programa de coleta seletiva;
- *família de materiais de escritório*: para o papel A4 foram definidas metas de aquisição de pelo menos 25% de sua espécie reciclada pelos órgãos e entidades estaduais;
- *família de equipamentos de informática*: aumentar o número de aquisições de microcomputadores com monitores LCD, pois eles consomem menos energia elétrica e emitem menos radiação que os monitores comuns (CRT); e,
- *família de obras de pavimentação*: utilização de asfalto ecológico que usa borracha de pneus usados em sua composição.

Os itens selecionados guardaram forte relação com as iniciativas adotadas internacionalmente citadas por Brammer e Walker (2011), em muitos casos apoiadas e fomentadas pelo ICLEI. No entanto, para os entrevistados X4 e X6, apesar de a sustentabilidade ser uma diretriz, as escolhas das famílias não foram baseadas em critérios que possibilitassem adotar práticas sustentáveis, mas sim naquelas que possibilitariam ganhos financeiros (redução do TCO) no curto prazo. “Não houve no projeto GES nenhuma ação de construir um modelo específico que configurasse um modelo de compra sustentável” (Entrevistado X4).

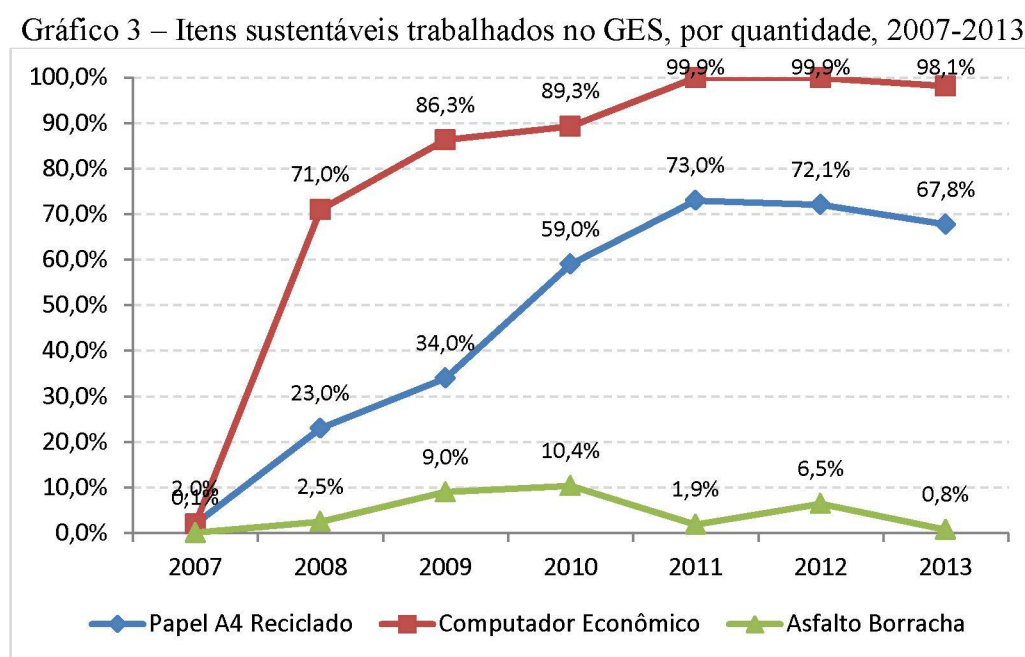
Na “segunda onda” do projeto GES, apenas na família de frota de veículos foi adotado critérios em relação à adoção de sustentabilidade ambiental - qual seja, adquirir somente veículos bicomcombustíveis. Todavia, isso não representou uma inovação do projeto, “[...] na verdade, o GES incorporou uma diretriz já praticada pelo governo – compra de bicomcombustível.” (Entrevistado X6).

Em relação a qual combustível abastecer durante o uso dos automóveis bicomcombustíveis, ressalta-se que a questão do consumo de álcool ou gasolina não foi debatida nem mesmo dentro do projeto GES. Em relação à aquisição dos veículos, o Entrevistado X4 pondera que:

Outras opções de modelos, como gás natural, sequer foi levantado como alternativa porque a estrutura de postos do estado era muito precária e os sistemas de controle pesquisados não permitiam o controle por meio de metragem cúbica (apenas litros). Além disso, houve uma experiência de adaptação de veículos para gás na Polícia Militar (PMMG) em que o [projeto] piloto foi um fracasso.

Para os demais itens e famílias, focou-se na realização de padronização de bens e serviços contratados, com a realização de estudo do mercado fornecedor, e elaboração de compras eletrônicas para registro de preços agrupando a demanda estadual (Entrevistado X10).

Assim, em termos de itens trabalhados, a contribuição do projeto GES ficou restrita aos materiais: papel A4 reciclado, computador econômico (com tela LCD) e asfalto com borracha, conforme o Gráfico 3. Exceto pelo asfalto com borracha, os dois primeiros itens mantiveram-se com alto percentual de contratação – sendo que os computadores com monitores LCD chegaram a quase 100% a partir de 2011.



Fonte: SCRLP/SEPLAG

Segundo, a outra política que contribuiu com a PCS-MG foi o Programa de Gestão Energética Estadual (PGEE), concebido em 2005, com o objetivo de realizar pesquisas e projetos de extensão na área de energia, promover a redução de gastos e difundir a cultura do não desperdício entre os servidores públicos (MINAS GERAIS, 2009). O PGEE mirava a eficiência energética das instalações prediais, com foco principal em duas grandes linhas de ações: i) revisão econômica dos contratos energia elétrica e estrutura tarifária e, ii) a definição de especificações de materiais que possuíssem eficiência energética.

Segundo o Entrevistado X4, a linha mestre de ação do PGEE não teve (e ainda não tem) a preocupação com o uso eficiente da energia, o objetivo principal era (e continua) a revisão e adequação contratual dos contratos de baixa/média tensão de energia dos prédios públicos para gerar economia de recursos orçamentários - não tendo uma preocupação direta com o uso eficiente da energia. A segunda linha de ação, ramo de ação auxiliar (não preponderante) no projeto, mas que possuía efeito colateral positivo para com a sustentabilidade na medida em que contribuiria para o aumento da conscientização ambiental.

Em dezembro de 2007, anteriormente à PCS-MG, foi realizado um convênio de cooperação técnica com o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), com duração de três anos, que buscou empreender uma revisão da especificação de equipamentos elétricos comprados pelo governo, visando o uso de equipamentos eficientes energeticamente, e a elaboração de cartilhas para orientar os usuários responsáveis pelas compras e pela especificação desses equipamentos (Entrevistado X6).

O CEFET realizou a análise de eficiência energética em 551 (quinhentos e cinquenta e um) itens - dentre eles: lâmpadas, reatores, aparelhos de ar, ventiladores, refrigeradores, freezers e bebedouros que estavam com especificações técnicas incompletas e em desacordo com os critérios do Selo PROCEL, além de suspender para compra itens que há mais de dois anos não eram adquiridos ou mesmo fabricados (DRUMOND *et al*, 2012). Apesar de o trabalho ter sido finalizado no início de 2010, segundo o Entrevistado X4, apenas a partir de 2011/2012 que os itens revisados foram incorporados no CATMAS (os entrevistados não souberam precisar o motivo).

Terceiro, mais uma ação que ajudou a dar conteúdo à PCS-MG foi o Programa Estadual de Gestão de Água e Esgoto (PEGAE). Ele foi criado em 2005⁶⁴ com objetivo de gerenciar o consumo e o gasto com a água utilizada nos prédios públicos, tendo como principais frentes de ação: monitoramento do consumo de água e geração de esgoto em prédios públicos; sensibilização e conscientização dos usuários dos prédios públicos quanto ao uso racional da água; padronização de utilização e compra de equipamentos hidráulicos economizadores de água; qualificação dos procedimentos de manutenção preditiva, preventiva e corretiva dos sistemas hidráulicos existentes em edificações públicas; e, monitoramento da requalificação

⁶⁴ O PEGAE foi extinto em 2010 - informação verbal do Entrevistado X4.

das edificações públicas dotadas de sistemas hidrossanitários ultrapassados ou que possuam instalações inadequadas passíveis de reestruturação (DRUMOND *et al*, 2012, p.15-16).

No contexto do PEGAE foram desenvolvidas as seguintes ações: a) em parceria com o GVces, estudos de equipamentos economizadores de água, b) um projeto piloto junto ao 22º batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais para captação de água de chuva para lavagem de viaturas e do pátio; d) convênio com o departamento municipal de água e esgoto de Uberlândia (2007-2009), tendo como primeira ação a doação pela empresa Coca-Cola de lixeiras para coleta seletiva em escolas e presídios de Uberlândia; e, d) análise e revisão de contratos da COPASA junto às unidades consideradas grandes consumidores (MINAS GERAIS, 2009, p. 16). De uma forma geral, o PEGAE contribui pouco para a PCS-MG.

Quarto, o Programa AmbientAÇÃO (Educação Ambiental em Prédios do Governo de Minas Gerais), lançado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente, entidade vinculada ao Sistema Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Minas Gerais (SISEMA)⁶⁵ também foi incorporado à PCS-MG. Inicialmente, os objetivos do AmbientAÇÃO eram: estimular a reflexão e a mudança de atitude, motivar ações ambientalmente corretas, promover a participação, incentivar a melhoria da qualidade de vida, usar racionalmente os recursos disponíveis, destinar adequadamente os materiais recicláveis, promover a melhoria na qualidade do ambiente de trabalho, possibilitar melhorias na gestão de recursos e formação de cidadãos ambientalmente responsáveis (MINAS GERAIS, 2009).

O AmbientAÇÃO trabalhou em duas linhas de ação: i) *atitude consciente*: contemplou temas relacionados ao comportamento, de forma a despertar a responsabilidade quanto ao uso correto dos bens e serviços da Administração Pública e dos recursos naturais e ii) *qualidade de vida no trabalho*: que buscou a satisfação e o bem-estar dos funcionários no ambiente de trabalho. Ambas as linhas foram trabalhadas por meio de campanhas, quais sejam: consumo consciente, coleta seletiva, comportamento no trânsito e manutenção de veículos, saúde do corpo, arrumação e limpeza, redução da poluição sonora e antitabagismo (MINAS GERAIS, 2009).

⁶⁵ O SISEMA é composto pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM).

Em 2013, o programa possuía o objetivo de promover a sensibilização para a mudança de comportamento e a internalização de atitudes ecologicamente corretas no cotidiano dos funcionários públicos. Além dos benefícios ao meio ambiente, o programa possibilitou o fortalecimento da imagem institucional das organizações públicas do estado de Minas Gerais e a integração de seus servidores⁶⁶.

Na visão de Drumond *et al* (2012, p.17), para as compras públicas sustentáveis, dentro do escopo de ações do AmbientAÇÃO, destacaram-se as frentes de trabalho: de conscientização dos gestores públicos quanto à diminuição do desperdício, importância do reaproveitamento dos materiais, reaproveitamento; e de destinação adequada dos resíduos – como uma das etapas do ciclo de vida dos bens e produtos utilizados pela Administração⁶⁷. Nesse sentido, foram desenvolvidas ações como a confecção e distribuição de blocos de rascunho com a reutilização do verso do papel A4, a substituição dos copos descartáveis por canecas e a formalização de parcerias com associações ou cooperativas de catadores para a coleta regular dos recicláveis.

Por fim, quinto, a última iniciativa apropriada pela PCS-MG foi o "Manual de Obras Públicas Sustentáveis". Esse manual foi elaborado em 2008 como uma ação diretamente ligada às intervenções previstas no Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais II (contrato de empréstimo assinado entre o governo mineiro e o Banco Mundial). O manual foi elaborado pelo SISEMA em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com apoio da Polícia Militar e de diversas secretarias do governo (de Transportes e Obras Públicas, de Saúde, de Governo e de Educação).

O manual de obras tratou de diretrizes e requisitos que devem (ou deveriam) estar presentes desde o estudo de viabilidade técnica, passando pela escolha do terreno e execução da obra, até a manutenção e conservação da construção para que uma construção sustentável, de forma em que, a partir de estudos detalhados, seja possível tornar um empreendimento mais

⁶⁶ O AmbientAÇÃO possui as linhas de ação "Consumo Consciente" e "Gestão de Resíduos", onde são desenvolvidas campanhas que contribuem para reverter a insustentabilidade ambiental e melhorar a qualidade de vida com ações simples em um esforço coletivo. Fonte: <http://www.feam.br/ambientacao>

⁶⁷ Em 2013, o programa atingia cerca de 75 instituições, 84 prédios e aproximadamente 25 mil servidores. O AmbientAÇÃO atua para além da Cidade Administrativa que possui cerca de 17 mil servidores, conforme informação do Portal do Governo de Minas Gerais: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/12340-cidade-administrativa/515673-a-cidade-administrativa-em-numeros/5794/5040>

sustentável em cada fase da obra, analisando aspectos e impactos ambientais (MINAS GERAIS, 2009). Além das considerações gerais sobre o conceito de obras sustentáveis, o manual cita uma série de ornamentos do arcabouço legal de observação cogente para a execução de uma obra sustentável, dentre eles: Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, normas técnicas como aquelas formuladas pela ABNT e Portarias do Ministério do Trabalho e Emprego e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (DRUMOND *et al*, 2012, p.18-19). Para o Entrevistado X9, exemplos “clássicos” de obras com tais características em Minas Gerais são: a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, sede do Governo Estadual em Belo Horizonte; o Centro Administrativo Regional de Varginha, no Sul de Minas; e, a reforma do estádio Governador Magalhães Pinto – o Mineirão, em Belo Horizonte⁶⁸.

Segundo Minas Gerais (2009), Drumond *et al* (2012) e Mendonça *et al* (2012), além desses programas citados, outras ações foram tomadas pelo governo mineiro para promover a sustentabilidade. São elas: a elaboração dos decretos estaduais para do combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa (decreto estadual n. 45.229/2009) e tratar da aquisição de madeira (decreto estadual n. 44.903/2008). Dessa forma, segundo Leão (2013, p. 74), o governo mineiro deu um primeiro passo quanto à inclusão de uma nova política de sustentabilidade, que gerou novos projetos e iniciativas com vistas a reduzir o impacto ambiental de suas compras, além de incentivar o mercado a promover inovações e oferecer mais produtos sustentáveis aos seus consumidores.

No entanto, apesar de as bases para efetiva institucionalização da PCS-MG estarem lançadas, não foi neste momento que a implementação das compras públicas sustentáveis consolidou-se como uma política de conteúdos concretos frutos de decisões e escolhas geradas e executadas pela gestora responsável pela formulação da política logística mineira – conforme pretende-se mostrar a seguir.

⁶⁸ Para conhecer quais ações e itens considerados sustentáveis foram aplicados nas obras citadas, indica-se a leitura dos trabalhos MINAS GERAIS (2009), DRUMOND *et al* (2012) ou LEÃO (2013), além das apresentações disponíveis em: <http://www.compras.mg.gov.br/>

7.1.3 A Cartilha Sustentável: o legado de um ciclo?

Todas as ações descritas na subseção anterior fizeram parte da cartilha "Compras Públicas Sustentáveis" (MINAS GERAIS, 2009). Para o Entrevistado X3, a cartilha foi fruto do trabalho junto ao ICLEI – como forma de registrar o histórico da parceria e das próprias ações de governo, **“a cartilha foi para documentar o que foi feito, o que o governo achava que a política era, quais as características, que a gente fez isso e os resultados foram esses”** (grifo nosso). Para o Entrevistado S11, a cartilha representou um marco para PCS-MG pois sinalizava para todos os órgãos e entidades do governo a importância e relevância que o tema ocupava na agenda governamental.

No entanto, conforme a visão de outros depoentes, o que havia sido feito não passava de reunião de políticas (programas) que já estavam em curso dentro do governo e que foram apropriadas para dar conteúdo à PCS-MG naquele momento, conforme ressaltado abaixo:

a ideia da cartilha foi de apresentar aos entes públicos e à sociedade as ações sustentáveis que Minas praticava até aquele momento. [...] Sinalizar que o governo estava preocupado com o tema, que estava na agenda. Ela foi além do escopo da parceria com o ICLEI. (Entrevistado X4)

a cartilha é um conjunto de coisas do passado, ela faz um relato [...] não tinha visão de futuro [...] Minha visão foi [...] eu ia juntar / costurar uma colcha de retalhos. Você [governo] tinha o PGEE, o PEGAE, algumas coisas do GES [...] no meio do caminho apareceu a cidade administrativa [construção] e tinha também a reforma do Mineirão [...] participei com o SISEMA na elaboração do decreto da madeira [...] **e juntamos tudo pra fazer a cartilha.** (Entrevistado X6)

Como cita Rua (1997), a tomada de decisões também reúne elementos simbólicos que podem gerar ganhos em torno de fóruns e arenas específicas. Neste caso, a carta “Teve um viés um pouco político também [...] porque teve o lançamento pelo Governador. Foi, também, uma forma de mostrar que o governo de Minas também estava preocupado com o tema [...] tinha que ‘marcar’ presença” (Entrevistado X6).

Não tenho dúvida que a partir de 2009 foi que a gente conseguiu colocar as compras sustentáveis na agenda de governo. A partir do momento que o Governador assumiu, perante todo um público que era ligado ao meio ambiente, lançar a cartilha e falar da importância do tema – isso passou a

fazer parte da agenda. Nada mais importante do que o chefe do executivo falando sobre aquele tema. (Entrevistado S11)

Esses elementos, corroboram com o argumento de MENDONÇA *et al* (2012, p. 15) de que a gênese da CPS-MG foi fruto de uma conformação ao ambiente institucional geral, de modo a se adequar a “onda” do desenvolvimento sustentável.

Ou seja, mesmo sem a perspectiva que já se tinha uma ‘política única’, ainda assim, **tinha que mostrar que o governo tinha uma política** [...] isso foi feito ao juntar esse monte de iniciativas (ainda que pulverizadas) que passou a formar a política de compras sustentáveis. (Entrevistado X6)

Segundo o mesmo Entrevistado X6, a razão para confecção da cartilha naquele momento, foi também uma resposta ao ambiente político, no sentido de que “[...] Não tinha saído ainda, mas o Governo Federal já estava falando em coisas de compras sustentável [IN 01/2010], o governo de São Paulo estava muito na frente com o selo de compra verde... **então foi assim, a gente também tinha que fazer alguma coisa.**” (grifo nosso).

Tais argumentos parece corroborar com a visão de Capella (2005) e Kingdon (2006b) de que em um ambiente marcado pela ambiguidade e incerteza em relação ao conteúdo da política, o fluxo de alternativas levam a adoção de soluções disponíveis naquele momento (lata de lixo) que possam ser apropriadas pelos *policymakers*. Por outro lado, verificando a atuação de redes de políticas públicas, também é ressaltado o papel do ICLEI enquanto patrocinador da temática e a importância para que a sustentabilidade se consolidasse na agenda governamental de Minas Gerais.

Na verdade, tinha o catálogo de itens sustentáveis da FGV mas a especificação do GVces não era para compras/licitação (não sabiam como funcionava uma licitação, até porque eles não são de Estado). [...] Eles não ajudaram em termos de concepção da política, porém eles nos ajudaram a entender o conceito [...] teve uma influencia muito grande deles. (Entrevistado X3)

Segundo Mendonça *et al* (2012, p. 14), muito do que foi alcançado na primeira fase da PCS-MG pode ser atribuído à atuação de forças institucionais (grupos de interesses e parceiros estratégicos). No entanto, desde 2010, quando o convênio com o ICLEI expirou e não foi renovado, não percebeu-se a atuação de um novo ator que exercesse uma “pressão institucional” explícita a favor da política. A parceria não foi renovada, pois na percepção dos

entrevistados X3, X4 e X6, nem o ICLEI nem o GVces conseguiram ajudar na construção de especificações utilizáveis em editais de licitação.

Foi uma decisão da SEPLAG não renovar o convênio com o ICLEI, porque a contribuição foi muito baixa tecnicamente. O GVces também não contribuiu conforme esperado, pois os itens repassados por eles não foram trabalhados o suficiente para serem inseridos no CATMAS. (entrevistados X4 e X6)

Após 2009, “[...] encontrei em duas ocasiões – um seminário e um congresso que fomos convidados para apresentar um *case* [...]” (Entrevistado X6) e “[...] só conversei com o ICLEI quando eles me indicaram para fazer uma palestra sobre o assunto – para apresentar nosso programa [de compras sustentáveis]” (Entrevistado X5).

Nesse sentido, além da ‘limitada’ contribuição do ponto de vista técnico das especificações, o ICLEI e a FGV não influenciaram no desenho da política “A parceria com o ICLEI em termos de especificações deu muito pouco resultado para nós, mas ela apresentou para o estado uma metodologia que ajudou a apurar o que ele já tinha feito e ajudou a levar o assunto para órgãos e entidades” (Entrevistado X4). Ademais, “Mais pessoas passaram a discutir o tema. Os órgãos e servidores ficaram mais atentos ao tema. E o governo procurou inovar mais ainda.” (Entrevistado S11).

O Entrevistado S11 considerara que a partir do lançamento da cartilha pelo Governador “[...] o trabalho passou a ficar visível, até porque não tinham outros estados trabalhando com o tema. Mesmo os que vocalizavam possuir uma política de compras sustentáveis, não apresentavam resultados concretos como Minas Gerais”. Segundo o Entrevistado X3, dos três governos que estabeleceram parcerias com o ICLEI, em torno do CPS-Brasil, Minas Gerais foi o que produziu resultados mais consistentes. Dessa forma, o governo de Minas Gerais passou a ser visto como uma referência nas *policy communities* de compras públicas sustentáveis, sendo convidado para diversos seminários e congressos acerca do tema da sustentabilidade e referenciado por quase todas as obras técnicas e acadêmicas citadas no Quadro 9 – Exemplos de experiências de compras sustentáveis brasileiras, decorrentes especialmente pela parceria realizada junto ao ICLEI.

Assim sendo, avalia-se que a PCS-MG entrou para agenda de governamental por despertar a atenção e interesse dos formuladores da política de compras do governo mineiro (SCRLP) que

contavam com soluções viáveis disponíveis para execução da política, em especial aquelas do GES, contexto fértil para a apropriação de um tema como preconizado por Subirats (2006b) e Secchi (2010). Além disso, as temáticas de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade obtiveram alto grau de apoio da cúpula de governo e servidores, ao menos em termos de boas intenções.

Por outro lado, entende-se que o legado desta fase – a cartilha – no sentido de um importante produto da PCS-MG, conforme vocalizado pelo próprio governo, foi uma obra que apesar de reunir diversas ações relevantes nos seu campo (logístico) de atuação e ser materialmente sustentável – impressa em papel reciclado, segundo Mendonça *et al* (2012, p. 8), não representou uma política que pudesse ser considerada institucionalizada e implementada sistematicamente pelo governo mineiro, da mesma forma que concluíram os autores acima.

No entanto, a cartilha, assim como o governo, também teve seus méritos, conforme exemplificado a seguir:

Mas, acho que a cartilha cumpriu o papel de nos fazer refletir e pensar na necessidade de integrar os assuntos dentro da SCRLP já que éramos o órgão central que ditava as regras de compras e logística e, além disso, de procurar saber o que os outros faziam já que eles [servidores] fazem coisas lá na ponta, com conteúdo ambiental, que afeta meu trabalho aqui. (Entrevistado X6)

A partir do próximo capítulo, amparado no referencial teórico do ciclo de políticas públicas, procuramos analisar, debater e apresentar os resultados da continuidade do processo de institucionalização e implementação da política de compras sustentáveis mineira.

7.2 SEGUNDA FASE (2010-2012): O processo de institucionalização

A partir deste ponto do trabalho, pretende-se analisar como a implementação da PCS-MG incorporou elementos e recursos que a guiaram para o seu processo de institucionalização.

7.2.1 (Des)Alinhamento e transição: Avanço, paralisia ou inércia?!

Segundo o Entrevistado X3, em 2010, a política de compras sustentáveis “continuou na agenda de governo por vontade dos dirigentes da SEPLAG, que Minas fosse pioneira, que Minas continuasse trabalhando na política e conseguisse resultados.”. Porém, na prática as ações não avançaram na velocidade desejada. Por exemplo, cita-se que em relação ao PGEE, a própria SCRLP não atuou no sentido de fortalecer as ações que iriam para além da redução econômica das faturas de energia elétrica.

Tentou-se fazer um plano de logística reversa com lâmpadas, mas não desenvolveu-se dentro da SCRLP. Outro exemplo, é que teve uma normativa da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL estipulando que as companhias de energia tinham que direcionar, no mínimo, 0,5% de sua receita operacional líquida para projetos de eficiência energética – parte disso tinha que ser para prédios públicos. Chegou-se a mandar 5 ou 6 projetos para que a Efficientia⁶⁹ trabalhasse os prédios públicos. A Efficientia não deu retorno, porém a SCRLP também não procurou retomar o assunto junto à CEMIG e ANEEL. (Entrevistado X6)

Para o Entrevistado X4 isso ocorreu porque “[...] o novo gestor do PGEE [vinculado à SCRLP] recebeu a incumbência de procurar melhorar os indicadores de economia financeira dos contratos de energia”, sendo que, inclusive no CATMAS, houve uma paralisação do trabalho de revisão de lâmpadas e reatores realizado com o CEFET (Entrevistado X1).

No caso do PEGAE, o principal objetivo também era controlar os custos dos insumos água e esgoto nas unidades prediais do estado, ter uma gestão financeira mais eficiente por meio de um sistema. Porém, diferentemente do PGEE com a CEMIG, verificou-se que não havia outra forma de contratualização com a COPASA. Já quanto à pequena quantidade de itens

⁶⁹ Empresa pertencente ao grupo Cemig que atua, desde 2002, na implantação de projetos de eficiência energética nos clientes da Cemig. Em 2011, a Empresa se estruturou para atuar em novas frentes de negócios na área energética e de utilities, consolidando a responsabilidade da Efficientia em desenvolver e implantar projetos ambiental e economicamente sustentáveis. Fonte: http://www.cemig.com.br/pt-br/a_cemig/nosso_grupo/Paginas/Efficientia.aspx

revisados no CATMAS originados do PEGAE, além de questões relacionadas à equipe (quantidade e qualificação), o motivo principal foi que a compra de produtos hidráulicos pelo governo era (é) muito pequena, ou seja, eles não são adquiridos como materiais, mas, sim dentro de contratos de obras e serviços de engenharia (Entrevistado X4).

Os fatores condicionantes das políticas públicas podem alterar-se ao longo do tempo (FREY, 2000) e, de acordo com emergência de novos "problemas" (assuntos/issues) mais "urgentes", alguns temas podem cair no esquecimento ou serem relegados ao segundo plano no que diz respeito à priorização de ações da gestão governamental (MOLINA, 2002).

Nesse sentido, os Entrevistado X7 e X2 ressaltaram que o volume de ações sob coordenação e implantação pela DCLC/SCRLP era expressivo. Foram citadas as políticas de planejamento de compras, fomento às pequenas empresas, o projeto GES, a avaliação de fornecedores, entre outras prioridades da SCRLP, além da necessidade de implantação de um novo modelo de contabilidade aplicada ao setor público, conforme imposição da STN.

Tem uma questão aqui na SEPLAG, da evolução dessa política, é que dentro da restrição de equipe, na hora que a gente fala que tipo de trabalho tem que ser tocado e entregue ... aí você começa a redimensionar o trabalho na equipe, essas coisas começam a sair de lado ... concorre com as outras políticas de compra – planejamento de compras, nova contabilidade, o GES, as grandes contratações coordenadas aqui. (Entrevistado X7)

Por isso, o fato de não priorizar a PCS-MG no ano de 2010 “não foi só pelo fato das ações serem concorrentes, foi mais uma decisão administrativa de dar atenção para a alguns temas, em alguns períodos, porque eles eram relevantes para política de compras como um todo” (entrevistados X7 e X3).

Capella (2005) defende que a imagem de uma política informa como os arranjos institucionais são construídos e, por conseguinte, como uma política pública é entendida e discutida. Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2005) aponta que mudanças nas estruturas administrativas dos governos podem alterar o fluxo político de uma política. Assim, mudanças de gestores em posições estratégicas – em especial no começo de novos governos – é o momento mais propício para alterações nas agendas governamentais. No início de 2010, a gestão da SCRLP foi alterada, agora, sob o comando de uma nova chefia (subsecretaria da SEPLAG). No entanto, para os entrevistados isso não representou alteração na *policy image* da PCS-MG.

Institucionalmente não vi mudanças, nem na SEPLAG nem na SCRLP. O que percebi foi que começaram a aparecer iniciativas pontuais de outros órgãos, mas nada muito diferente do já ocorrido anteriormente – por exemplo, a Intendência com a cidade administrativa e o Mineirão. Na verdade acho que nossas ações chegaram ao máximo que naquele primeiro momento poderia produzir. (Entrevistado X4)

Os períodos de estabilidade vivenciados por uma política pública são explicados pela imagem que é construída em torno dela. São as ideias que a edificam que sustentam os arranjos institucionais em que ela opera (KINGDON, 2006a; SOUZA, 2007). Nesse sentido, a PCS-MG manteve seu *status quo* baseada no “legado” da primeira fase da política.

Tinha uma parceria perdida com o ICLEI que quase não se usava [...] **Depois da cartilha, meu trabalho foi apenas atualizar os dados [Gráfico 3] para apresentação em congressos ou seminários [...]** você pode ver que as apresentações não mudavam o conteúdo. Não que o assunto perdeu importância, porque até hoje está tão em discussão quanto antes. Mas não teve um boom de ações [...] continuou do jeito que estava. **A coisa meio que foi 'morrendo'** [...] o monitoramento só era feito por 'provocação' do gabinete para eventos externos. (Entrevistado X6)

Em tese, o relato a seguir pressupõe a construção de certa capacidade administrativa para lidar com o tema – “O ICLEI ajudou, mas o delinear da política foi a equipe de servidores⁷⁰ do estado que teve de construir de alguma forma [...] inclusive porque não tínhamos outras referências de outros governos no Brasil, nem o governo federal” (Entrevistado X3). Porém a SCRLP não conseguiu municiar a PCS-MG de novos conteúdos capazes de fazer com que ela seguisse novos cursos de ação, ainda que diversas experiências (não apropriadas ou reconhecidas na arena burocrática da SCRLP) que estavam acontecendo no Brasil e no Mundo (algumas delas citadas nas seções 4.5 e 4.6) pudessem ser fontes referenciais de conteúdo e alternativas.

No incrementalismo defende-se que pequenas e frequentes mudanças podem produzir políticas mais inteligentes (LINDBLON, 2009). Não é preciso realizar grandes modificações para se conseguir avançar. No entanto, de acordo com o relato abaixo, a PCS-MG não havia adquirido um grau de coordenação nem cooperação dentro da própria SCRLP.

⁷⁰ Esclarece-se que a “equipe de servidores” citada era de duas pessoas, segundo o próprio Entrevistado X3.

Apesar de serem assuntos da SCRLP, não havia a diretriz de juntar os temas. Cada diretoria traçava suas diretrizes isoladamente – o PGEE e o PEGAE ficavam na DCAL, a DCLC falando de pequenas empresas, o GES de outro lado e a assessoria sem integrar os assuntos. [Nas apresentações] O foco era mostrar que comprava o ambiental de forma econômica (mais barato possível) e o social (com a micro e pequena empresa). As pessoas [unidades administrativas da SCRLP] não se sentavam periodicamente, não se conversavam [...] **não era prioridade [...] não tinha pessoas alocadas para lidar com a política.** (Entrevistado X6, grifo nosso)

Portanto, a PCS-MG entrou em um curso de ação em que a tônica era acompanhar o passado, por meio dos indicadores do GES, e divulgar a política em eventos nacionais e internacionais como forma de “vender” a imagem de que o governo estava preocupado e atuando em torno do tema. Apesar de estar na agenda de governo não estava na agenda de decisão. Assim, a política passou por um certo período de paralisia. A seguir, são informados os elementos que possibilitaram ou levaram novamente à priorização da PCS-MG.

7.2.2 (Re)Priorizando a política de compras sustentáveis

Analisando os documentos até então produzidos pela PCS-MG, formulou-se a hipótese (para os entrevistados) de que a continuidade da política era representada somente pela atualização de dados originários do projeto GES e da atualização de produtos e resultados obtidos pelos programas incorporados na primeira fase.

Questionado sobre a afirmação anterior e sobre a inserção da PCS-MG nas ‘agendas’ (prioridades) da SEPLAG, o Entrevistado X7 citou o fato de que dominar ou não o conteúdo técnico de uma política facilita (ou não) a entrada de determinados temas, em detrimento de outros, na agenda de decisão de um governo em determinados períodos.

O tema [sustentabilidade] sempre esteve na agenda estratégica da Secretaria, aí você pode falar que soa um contrassenso [não apresentar tantos resultados quanto as outras políticas de compras], mas é que o tema não ‘caminha’ tanto quanto a gente gostaria por causa desses empecilhos [alternativas]. Além disso, existem outros temas estratégicos que estão mais ‘azeitados’ com os parceiros e com as organizações, como a política de pequenas empresas, assim ‘andam’ melhor. (Entrevistado X7)

Nesse sentido, a PCS-MG não reunia uma expertise técnica para que fosse priorizada nos momentos de tomada de decisão estratégica. “Não dá pra falar que elas [outras políticas de compras] eram mais importantes, mas estavam mais ‘azeitadas’ no seu conceito [...] a gente tinha o domínio delas na mão, do conteúdo, do que fazer – de poder tocar começo, meio e fim [...] e o fato de ter possibilidade de a gente entregar [...] faz com que no campo da gestão essas coisas entrem mais fácil.” Assim, além do fato de a SCRLP ter que entregar resultados positivos num contexto de gestão de resultados, outro fator ressaltado como dificultador para PCS-MG, foi a não facilidade de implementação de programas de compras públicas sustentáveis.

Mas por que retomar a implementação da política?! Meyer e Rowan (1977) destacam que para uma organização o fato de ela torna-se isomórfica às outras é um fator positivo de competição no campo organizacional em que ela opera.

O debate nacional sobre a temática tem sido ampliado ao longo dos últimos anos, inevitavelmente a administração pública passa a ser mais cobrada por ações concretas em termos de sustentabilidade nas aquisições, de como ela induz o consumo consciente e sustentável e induz a própria cadeia produtiva que vão refletir tanto na administração pública quanto no mercado em geral. (Entrevistado X9)

Como citado anteriormente por Mendonça *et al* (2012), durante a primeira fase da PCS-MG, o governo de Minas Gerais buscou legitimar-se perante seu campo organizacional por meio da apropriação da temática do desenvolvimento sustentável. Em 2010, o governo federal havia publicado a IN n. 01/2010 recomendando a inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras federais (BETIOL *et al*, 2012) tornando-se, também, uma referência em matéria de compras públicas sustentáveis. Por isso, era necessário fazer a PCS-MG avançar.

Em 2011, uma nova *policy window* para PCS-MG foi marcada pela: i) necessidade dar atenção a um tema (sustentabilidade) cuja importância crescia paulatinamente – ainda que muito ligada à questão ambiental, mas que já era discutida e difundida pelos meios de comunicação, ou seja, fazia parte do “clima nacional” (ainda que segmentado); ii) por uma maior clareza de quais alternativas e quais cursos de ações eram passíveis de serem adotados pelo governo – tanto pela experiência adquirida na primeira fase quanto pelas iniciativas e práticas adotadas por outros governos nacionais e internacionais; e iii) pela necessidade de se

manter o estado de Minas Gerais como uma referência de gestão inovadora desta área governamental (logística e compras), ainda que simbolicamente em relação às compras públicas sustentáveis em específico.

Apesar das dificuldades técnicas que enfrentávamos, o grande estímulo que a gente tinha era o lugar que o tema ocupava na agenda (cobrança) [...] tinha que avançar, tinha que pesquisar, tinha que fazer entregas, por isso procuramos alternativas, procuramos parcerias. Não era permitido que a gente ficasse só monitorando os resultados do que já tinha sido feito. (Entrevistado X3)

Hill (2006) destaca o papel do aparato burocrático administrativo para o sucesso da formulação e implementação de uma política pública. A fala acima aponta que, apesar de sempre presente na agenda governamental, ainda faltavam elementos que fortalecessem os múltiplos fluxos da política (em especial das alternativas e soluções) para que se superassem as limitações técnicas e a PCS-MG retornasse à agenda de decisões do governo. No entanto, fatores externos em torno da imagem da política eram o que mais pressionavam para a retomada da implementação da política – conforme ressaltado nas citações a seguir:

Eu acho que a pressão veio muito mais assim - **no sentido que os outros [governos] estão fazendo e a gente não pode ficar pra trás**. O tema está na ordem do dia [...] o Governo Federal fez isso, o governo do Rio tem aquilo e a gente tem que correr atrás [...] e **Minas tem essa questão de vamos ser inovadores – apresentar resultados** [...] vamos fazer acontecer porque é um tema importante. (Entrevistado X5, grifo nosso)

Logo no ano anterior, **o governo federal havia publicado a IN 01/2010** [...] **isso colocava ‘um pouco de pressão’ para que a gente também tivesse o que mostrar**. (Entrevistado X10, grifo nosso)

Também internamente à SCRLP, ampliavam-se as cobranças por avanços na PCS-MG, que, por sua vez, poderia ser fruto dos elementos citados pelos entrevistados X5 e X10 – para manter uma imagem institucional conquistada na primeira fase. Então, a SEPLAG procurou novamente alternativas disponíveis que pudessem facilitar a retomada da implementação das compras sustentáveis no governo e, encontrou uma ‘solução’ que não estava evoluindo a contento dentro da Secretaria de Meio Ambiente.

O projeto não era nosso [DCLC/SCRLP], era uma parceria da SEPLAG com o SISEMA, que tinha um dinheiro do banco mundial para lidar com tema de

uma forma geral, e não foi pra frente por parte deles. Então, a gente [SEPLAG] pegou o projeto focando na parte dos materiais do CATMAS sem lidar com zoneamento ambiental e outros assuntos pensados inicialmente. (Entrevistado X8)

Novamente, ainda que por motivos diferentes, abria-se uma nova janela de oportunidade para que a PCS-MG retornasse à agenda de decisão do governo. Para o Entrevistado X10, “O projeto tinha apoio político, tinha apoio técnico, mas eles não conseguiam colocar o projeto funcionando”. No entanto, o amparo técnico ainda estava alicerçado em bases construídas com a parceria com o ICLEI que não havia sido considerada proveitosa nesse sentido.

A seguir são apontados quais elementos propiciariam um horizonte mais claro para a que a SCRLP voltasse a avançar com a implementação e institucionalização da política de compras sustentáveis.

7.2.3 O papel da burocracia e as alternativas elencadas

Em 2011, depois de tomada a decisão de retomar com a implementação, a PCS-MG ainda era vista como um conjunto de iniciativas (projetos e programas) sem uma coesão interna tão explícita quanto as outras políticas de compras do estado, conforme brevemente discutido na seção 5.3. “No início, a política era mais primária – tinha boa intenção, mas não era tão prática quanto a gente tentou fazer depois com a consultoria e com outras ações [...] a ideia era transformar aquelas iniciativas isoladas e esparsas [constantes na cartilha] em uma política mais prática e operacional” (Entrevistado X5). O que se queria fazer não era nada parecido com o trabalho desenvolvido com o ICLEI, segundo o Entrevistado X8.

No fluxo de alternativas e soluções disponíveis, ainda em 2011, destacou-se o fato de que o governo dispunha de um contrato de empréstimo vigente junto ao Banco Mundial (Projeto de Parceria de Desenvolvimento de Minas Gerais Empréstimo n. 7547–BR) que assim como aquele da primeira fase (no qual confeccionou-se o manual de obras públicas sustentáveis) trazia entre suas diretrizes de atuação, obrigatoriamente, a questão da sustentabilidade. Deste modo, diante das dificuldades de prover soluções técnicas para a PCS-MG, da concorrência com outras políticas de compras e de equipe limitada, foi tomada a decisão de contratar uma empresa de consultoria com recursos do BIRD para avaliar o CATMAS e incluir

características sustentáveis nos seus itens – “[...] o primeiro passo era contratar uma consultoria externa para tratar dos itens no CATMAS.” (Entrevistado X5). Por isso, a SEPLAG publicou o documento “Manifestação de Interesse - Seleção de consultores pelos mutuários do Banco Mundial aviso de solicitação de expressões de interesse serviços de consultoria”⁷¹ com os seguintes objetivos:

- Definir alternativas sustentáveis para subsidiar as aquisições de materiais do Catálogo de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais;
- Definir alternativas sustentáveis para subsidiar as contratações de serviços do Catálogo de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais, incrementando a padronização dos serviços e incorporando critérios sustentáveis para sua prestação; e,
- Aprimorar as diretrizes de obras públicas sustentáveis, incorporando boas práticas relativas à manutenção predial⁷².

O governo recebeu “*Expressões de Interesse*”⁷³ de 6 (seis) empresas, no entanto, os preços ofertados foram considerados muito acima do razoável e esperado. O Entrevistado X7 cita que a complexidade do tema não se refletia apenas na administração pública “[...] compras sustentáveis era um caminho que as empresas de consultoria ainda não tinham trilhado – um tema novo para elas também, isso fez com elas precisassem desse risco da contratação, devido à insegurança na entrega do serviço, isso fez com os preços subisse também ... então foi mais um fator para não contratar [a consultoria]”. Por isso, a contratação foi descartada.

Para o Entrevistado X7, a falta de qualificação técnica e expertise dentro da SEPLAG eram, e ainda é, o principal fator de dificuldade em avançar com a política. Em razão disso, a busca por alternativas e soluções voltou-se para a rede de atores que de certa maneira já orbitavam em torno da PCS-MG. Tentou-se avançar em obras públicas, “Eu conversei na universidade federal [UFMG], na faculdade de arquitetura – falaram que ia encontrar muita gente que gosta de conversar sobre sustentabilidade, mas nada com embasamento muito sofisticado a respeito”. Para instituir critérios sustentáveis nos materiais e serviços “[...] conversamos com o SISEMA, mas não conseguimos evoluir neste sentido. Também conversei com o Ministério

⁷¹ As contratações com recursos do Banco Mundial não utilizam as modalidades da Lei 8.666/93, mas um procedimento próprio chamado método Seleção Baseada na Qualidade e Custo – SBQC.

⁷² <http://www.compras.mg.gov.br/pedidos-de-manifestacao-de-interesse-banco-mundial-e-bid/357pedido-de-manifestacao-de-interesse-seplag-projeto-de-definicao-de-praticas-de-desenvolvimento-sustentavel-para-o-estado-de-minas-gerais>.

⁷³ Proposta comercial nos termos do SBQC.

do Meio Ambiente [Governo Federal] mas eles disseram que também não tem embasamento e know-how para apoiar nesse sentido.” (Entrevistado X7).

Não obstante, percebeu-se que outras arenas burocráticas foram provocadas no sentido de conhecer diferentes possibilidades em torno das compras sustentáveis, porém em momentos pontuais (situações oportunas mas não criadas com o objetivo de pesquisar iniciativas sustentáveis).

A gente se deparou nesse período (2010–2011), em encontros em congressos e nas visitas técnicas de outros governos que a gente recebeu⁷⁴, todo mundo com muita vontade de se fazer uma política de compras sustentáveis [...] ele é um tema fácil de ser vendido, das pessoas comprarem a ideia, ganhar apoio [...] só que um tema de difícil operacionalização porque não sabem como fazer a traduzir o que é bom (amigavelmente pro meio ambiente) nas licitações. (Entrevistado X3)

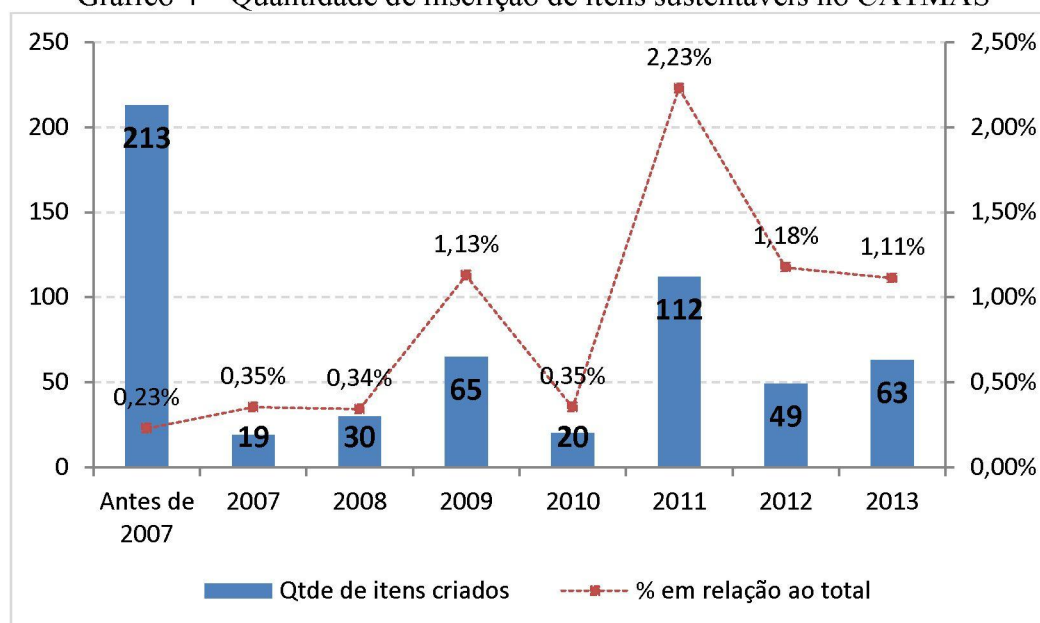
[...] quando a gente teve no Canadá, ano passado [2013], eu conversei disso. Já procurei outros organismos, mas sem conseguir evoluir. (Entrevistado X7)

Após o insucesso em articular o apoio de novos e velhos atores para execução da PCS-MG, a SCRLP buscou trabalhar em ações que estavam sob seu arco de controle. Segundo os entrevistados, a primeira ação interna própria elencada como reforço de implementação da PCS-MG foi retomar com o trabalho de revisão de itens no CATMAS.

No segundo semestre de 2011, “[...] alteramos o CATMAS pra marcar os itens sustentáveis como o governo federal faz” (Entrevistado S11). Assim, o módulo CATMAS foi adaptado para que todos os itens de materiais adquirissem um novo atributo no seu respectivo PDM – ser sustentável ou não – está retratada no Gráfico 4 . O avanço estava no fato de a equipe do CATMAS continuar trabalhando nas especificações técnicas nos itens para compras sustentáveis “[...] a gente tava conseguindo traduzir para as licitações esses requisitos de compras verdes – de persistir e, embora sem respaldo normativo (arcabouço jurídico vigente), conseguimos fazer algumas compras com requisitos sustentáveis [...] continuamos na luta de expandir a implementação.” (Entrevistado X3).

⁷⁴ A SEPLAG/SCRLP, desde 2010, recebe regularmente visitas técnicas tanto de governos estaduais e municipais do Brasil quanto de outros países para conhecer seu modelo de governança. Além disso, cita-se que o governo de Minas foi indicado pelo Banco Mundial como modelo referência de boa gestão para ser implantado em outras localidades – por exemplo, cita-se o termo de cooperação técnica assinado com o Governo Republicano de Moçambique. Fonte: Relatório de Execução de Qualidade do Gasto/SEPLAG enviado para a Secretaria do Tesouro Nacional (não publicado).

Gráfico 4 – Quantidade de inscrição de itens sustentáveis no CATMAS



Fonte: Elaboração própria.

A revisão realizada para adequação e identificação no sistema daqueles itens que já se sabiam que eram sustentáveis – aqueles trabalhados no GES e as lâmpadas e reatores trabalhados pelo CEFET-MG, isso explica o pico registrado em 2011. Em relação ao ano de 2009, o resultado é fruto do esforço de adequação dos itens citados na Cartilha de Compras Sustentáveis. Já em relação ao número de itens sustentáveis criados anteriormente à 2007, 37% dos 571 (quinhentos e setenta e um) itens sustentáveis, ainda que sem conhecimento da SCRLP, cita-se o fato de “[...] o estado já tinha iniciativas de revisão de especificações de itens, anteriores [à PCS–MG] que considerava a variável sustentável, porém com viés econômico – casos do PGEE e PEGAE.” (Entrevistado X4).

Os entrevistados X1, X2, X8 e X5 citaram a importância de se disponibilizar itens sustentáveis no CATMAS. Primeiro, porque se as alternativas (itens não sustentáveis) forem suspensas para compras é o mesmo que obrigar aos órgãos comprar sustentavelmente; e, segundo, que mesmo que haja outras opções, só de o servidor da unidade compra ver aquele item disponível para ele, significa que os servidores não precisam “perder” o tempo dele (que ele já acha que é curto) em buscar alternativas no mercado e pesquisar opções sustentáveis.

No entanto, conforme exibido no Gráfico 4, o percentual de itens de material sustentáveis foi sempre muito baixo – nunca chegou nem a 3%, em relação ao total de itens de materiais criados. Isso indica que os servidores das unidades de compras ainda não se apropriaram dos

valores e diretrizes preconizados no decreto de compras sustentáveis (discutido a seguir). Os “picos” registrados em 2009 e 2011 refletem esforços pontuais (revisões em famílias específicas) realizados pela SCRLP ao invés de um aumento na demanda de propostas de itens sustentáveis.

Tanto Rua (1997) quanto Kingdon (2006b) enfatizam o papel da mídia como catalisadores do processo de mobilização de outros atores e da opinião pública – influenciando nas opiniões e valores - em torno de determinados assuntos. Um exemplo ilustrativo disso foi a criação, em Belo Horizonte, de uma lei⁷⁵ que proibiu o uso de sacos e sacolas plásticas feitas de derivados de petróleo. Apesar dos argumentos ecológicos, baseados no ciclo de vida desses materiais e de a legislação proibir o uso de sacos de lixo ‘comuns’, os servidores não aceitaram bem a alteração promovida no CATMAS. “Então, quando a gente bloqueou o saco de lixo comum eles reclamaram muito, principalmente por causa do preço. [...] Nós bloqueamos por causa da legislação e da discussão na imprensa, mas na época eles pediam que os outros [sacos e sacolas] permanecessem ativos.” (Entrevistado X1).

Isso também corrobora os argumentos de que a mídia desempenha um importante papel para incluir um tema na agenda de debates. Ressalta-se que tal discussão foi para além dos órgãos públicos, tendo fortes repercussões, principalmente nos comércios da capital mineira. A partir disso, a PCS-MG ganhou dois novos materiais sustentáveis que passaram incorporar as apresentações de evolução da política – sacos e sacolas de lixo sustentáveis.

Os critérios presentes nos certificados e selos ambientais brasileiros, descritos na subseção 4.3.1, são utilizados pela equipe do CATMAS como fonte de referência para avaliar as especificações de itens de materiais. No entanto, a análise do ciclo de vida dos itens de material propostos não é objeto estudo cotidiano dos servidores do CATMAS – na visão dos entrevistados X1, X8, X9 e X5, a ‘responsabilidade’ de realizar a ACV deve ser dos gestores no momento da confecção da elaboração do edital.

Por outro lado, foi aventada a possibilidade de incorporar os selos e certificados ambientais como pré-requisitos de habilitação de fornecedores nos editais de licitação, “seria um

⁷⁵ Lei Municipal n. 9.529/2008, regulamentada pelo Decreto Municipal n. 14.367 no ano de 2011 que dispôs que os estabelecimentos privados e os órgãos e entidades do Poder Público situados no município de Belo Horizonte substituíssem o uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica pelo uso de saco de lixo ecológico e de sacola ecológica.

facilitador muito grande pra gente, se tem uma instituição que tem o conhecimento e pode certificar, seria muito benefício para a administração pública" (Entrevistado X8). Contudo, apesar de Betiol *et al* (2012) defenderem sua incorporação nos procedimentos de compras, a legislação vigente veda a adoção desses instrumentos de ecorrotulagem nas licitações públicas porque "[...] em tese, diminui a competitividade dos processos licitatórios já que nem todos fornecedores talvez tenham condição de adquirir os certificados". Exceção são os selos mantidos pelo poder público brasileiro, pois "[...] quando uma empresa é quem certifica outra empresa, não podemos aceitar como critério de habilitação na licitação, a exceção é para selos emitidos pelo próprio governo, por exemplo, o PROCEL". (Entrevistado X4).

Paralelamente, a questão normativa ganhava força nas discussões internas em torno das alternativas de como avançar coma PCS-MG. Segundo o Entrevistado X3, concluiu-se que os órgãos e entidade necessitavam de uma norma que amparasse legalmente as iniciativas que porventura ocorressem sem a coordenação direta da SEPLAG.

Tá bom, a gente já procura aplicar no GES e nas grandes compras do estado, mas e os outros órgãos?! E pros órgãos encaminharem sozinhos [...] pra não procurar o apoio técnico da central (SCRLP) a todo momento Então, **a gente precisava institucionalizar a política** [...] precisava de um documento que falasse assim: isso agora é institucionalizado, eu sou comprador e essa norma rege meu trabalho, essa norma me permite que eu faça isso e me indica os caminhos. (Entrevistado X3, grifo nosso)

Nesse quesito, havia na SCRLP uma "avaliação técnica que se precisava de um respaldo normativo para avançar; pra dar segurança jurídica pros compradores descentralizadores tocarem a política nos órgãos, porque cada edital que saia com compra sustentável precisa de uma atenção especial, da ajuda da SCRLP em sentar com os órgãos [...] e precisava de o comprador justificar e explicar nos autos (jurídicos) do processo." (Entrevistado X3).

A partir disso, no início de 2012, a DCLC pactuou no seu acordo de resultados a elaboração e publicação de um decreto que normatizasse as compras públicas sustentáveis no executivo mineiro, conforme será discutido a seguir.

7.2.4 O Decreto Estadual 46.105/2012: institucionalização de fato!

No campo das licitações públicas, os produtos técnicos das políticas têm que ser muito bem desenhados para não incorrer em questionamentos judiciais (CARVALHO FILHO, 2012). Por isso, a preocupação em evitar a judicialização das compras sustentáveis permeou o ambiente de tomada de decisão da PCS-MG.

Pra gente é muito importante [a CPS-MG], mas precisa de um mínimo de embasamento para falar que isso ou aquilo é sustentável até pra não tornar as compras inexecutáveis [...] não ficar transitando com elas no judiciário, nos tribunais de contas, etc. durante os processos de aquisição. Diferentemente do privado, não posso comprar tal produto porque achei que era sustentável, senão o processo vai ser judicializado mesmo. (Entrevistado X7)

Dessa forma, em 12 de dezembro de 2012, foi publicado o Decreto Estadual n. 46.105, que de fato (na visão de quase todos os entrevistados) representou a institucionalização da política de compras sustentáveis no estado de Minas Gerais na visão quase unânime dos entrevistados. Ele foi apontado como o primeiro passo efetivo para implementação de forma sistematizada da PCS-MG.

O Decreto seria um primeiro passo para legitimar e formalizar a política [...] pra gente poder ver como poderia ser trabalhado na implementação disso. Além disso, dar legitimidade para o gestor de compra fazer compras sustentáveis (Entrevistado X8)

O Decreto cria condições para legitimar os manuais e a prática de compras sustentável (Entrevistado X9)

Porém, o Entrevistado S11 externou uma visão pouco diferente do papel da norma que foi criada “[...] acho que o Decreto dá uma segurança sim. Mas, **eu acho que o decreto foi até muito mais importante para outros Estados do que internamente mesmo porque a gente já vinha fazendo e eu não tenho conhecimento de problemas.**” (grifo nosso). Na visão dele, o decreto teve um valor simbólico para outros entes da administração pública tendo em vista que um governo inovador como o de Minas Gerais adotando uma regra específica para as compras públicas sustentáveis sinalizava uma maior segurança jurídica para a adoção do mesmo tipo de norma por outros estados e municípios do país. Nesse sentido, ele cita que:

No final do ano passado [2013], eu fui convidada para fazer uma palestra em um evento no Tribunal de Contas da União (TCU), com os órgãos de controle interno dos estados para debater o tema. O evento foi feito para sensibilizar os órgãos de controle que a gente não tem ver somente o preço final, mas que tem ver todo o ciclo de vida daquilo que a gente tá comprando. [...] Então, eles estavam dando respaldo, porque muitos governos ficam com medo, acham que comprar produtos sustentáveis é mais caro, então, que eles vão ser responsabilizados pelos tribunais de contas (pelos controles externos) [...] Minas Gerais era um case de sucesso⁷⁶. (Entrevistado S11).

No plano interno ao estado mineiro, os entrevistados X7 e S11 ressaltaram o papel político e institucional dado pelos dois Governadores, em momentos distintos (fases de análise), para os produtos produzidos pela política de compras sustentáveis.

A partir do lançamento da cartilha e da fala do Governador [...] Isso nos deu respaldo para que a gente pudesse avançar e começasse até a envolver mais as secretarias e as pessoas nessa agenda. Ele deu abertura para que a gente pudesse trabalhar isso de forma mais efetiva no GES, envolver nos acordos de resultados – numa pactuação [...] para que a gente realmente pudesse testar e avançar. (Entrevistado S11)

Por traz dele [decreto] tem um trabalho organizacional muito importante e mais do que isso, quer dizer que se convenceu o Governador que isso é um tema relevante. Por mais que aqui no Brasil, leis e decretos possam virar letra morta, tem esse elemento simbólico e as pessoas quando veem um decreto publicado entendem que pessoas e organizacionais entendem isso. É mais fácil conversar com as pessoas com um Decreto do Governador do que com uma Resolução da SEPLAG. (Entrevistado X7)

No entanto, em ambos os momentos, percebeu-se que os produtos da PCS-MG (primeiro a cartilha e depois o decreto) apesar de buscarem promover a institucionalização da política em todo o governo, necessitaram de instrumentos e ações adicionais para imprimir efetividade e eficácia na implementação da política. Em relação à cartilha, como já discutido até este ponto, ela não foi suficiente para garantir a adoção dos seus preceitos por parte dos servidores de compras da administração pública estadual. Conforme nos lembra Rua (1997), as boas (decisões) intenções de uma política pública não garante que a elas se transformem em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida.

⁷⁶ Ressalta-se que outros governos já haviam criados sua regulamentação próprio em torno do tema, conforme iniciativas citadas anteriormente.

Em relação ao decreto, ainda que ele possua força normativa, não houve a instituição do *dever fazer*, conforme ilustra o entrevistado abaixo:

O Decreto não traz nenhum comando obrigatório [...] **são diretrizes de coisas boas mas que não precisam ser seguidas obrigatoriamente** [...] até porque não tem como e a gente obrigar isso agora, mesmo, não dá pra tornar obrigatório, pra cobrar. Porém, o fato de o decreto não ser obrigatório não impede de os gestores adotarem critérios ou práticas sustentáveis nos editais. (Entrevistado X8, grifo nosso)

Apesar da simbologia associada ao decreto (inclusive com o apoio do Governador), a PCS-MG ainda terá um longo caminho a percorrer. Em especial, porque no contexto do direito brasileiro, leis e decretos não são sinônimos aplicação automática por parte dos servidores (sem falar nas dificuldades em operacionalizar o tema para aqueles desejem implementá-lo, discutidas anteriormente). Recorre-se ao Entrevistado X8, para exemplificar que o instrumento legal deve ser visto como um ponto de partida (e não de chegada) para a CPS-MG.

“Até mesmo o decreto, colocou-se no site da SEPLAG (Portal de Compras), mas não sei se isso chegou até as pessoas [servidores]. Além disso, não sei como isso tá chegando aos fornecedores - até tem um link lá no Portal, mas será que eles acessam. Falta mostrar que o estado está preocupado com o assunto [...] inclusive com uma divulgação maior para os servidores e fornecedores também”. (Entrevistado X8)

Ressalta-se que os outros entrevistados emitiram opiniões nesse mesmo sentido. Isso reforça o argumento de Machado-da-Silva *et al* (2003, p. 185) que afirmam que “é mais fácil adotar por decreto ou por lei uma estrutura ou forma de organização, com função administrativas manifesta, do que institucionalizar o correspondente comportamento social [pretendido]”.

O fato de institucionalizar não significa, por si só, que ocorreu ou ocorrerá automaticamente avanços significativos de resultados na implementação da política de compras sustentáveis, conforme descritos na seção das estatísticas. Por isso, apesar da institucionalização da PCS-MG ter ocorrido a partir do decreto⁷⁷, a SEPLAG deverá implementar novas estratégias de ação para promover a efetivação da política.

⁷⁷ Adoto a visão da maioria dos entrevistados de que o decreto representa um compromisso institucional mais expressivo para com a política de compras sustentáveis por parte do governo mineiro.

7.3 UM BREVE BALANÇO ESTATÍSTICO

Nesta seção serão apresentados alguns dados para contextualizar o potencial do mercado de compras governamentais em Minas Gerais – em relação ao poder executivo direto, autárquico e fundacional, além das empresas dependentes de recursos do tesouro estadual. Além disso, serão descritas algumas estatísticas a respeito das contratações sustentáveis realizadas pelo governo mineiro entre os anos de 2007 e 2013, período estudado da PCS-MG.

7.3.1 O poder de compra governamental em MG

Todas as organizações necessitam de insumos para desenvolver suas atividades fins e manter seu corpo operacional funcionando. A aquisição de materiais e a contratação de serviços é uma importante ação de gestão governamental no sentido de subsidiar suas diversas atividades administrativas. Em relação ao mercado de compras governamentais, no caso do estado de Minas Gerais ressalta-se que:

A dimensão dos processos relacionados as compras pode ser compreendida pela análise do volume financeiro movimentado [...] Importante registrar que a despesa com aquisições e contratações ocupa o 2º lugar no patamar das despesas realizadas no Estado de Minas Gerais, sendo inferior apenas à despesa com pessoal, que abrange as verbas relacionadas ao pagamento do funcionalismo público (VILHENA; HIRLE, 2012, p. 6).

Tabela 1 – Valor das compras governamentais, em bilhões de reais, 2011-2013

Grupo de contratação	2011*	2012*	2013
Bens e			
Serviços Comuns	3,0	3,7	4,2
Material	1,6	1,8	2,5
Serviço	1,4	1,9	1,7
Obras e			
Serviços de Engenharia	1,3	2,0	3,0
Obras	1,2	1,9	2,9
Serviço de engenharia	0,1	0,1	0,1
Total	4,3	5,7	7,2

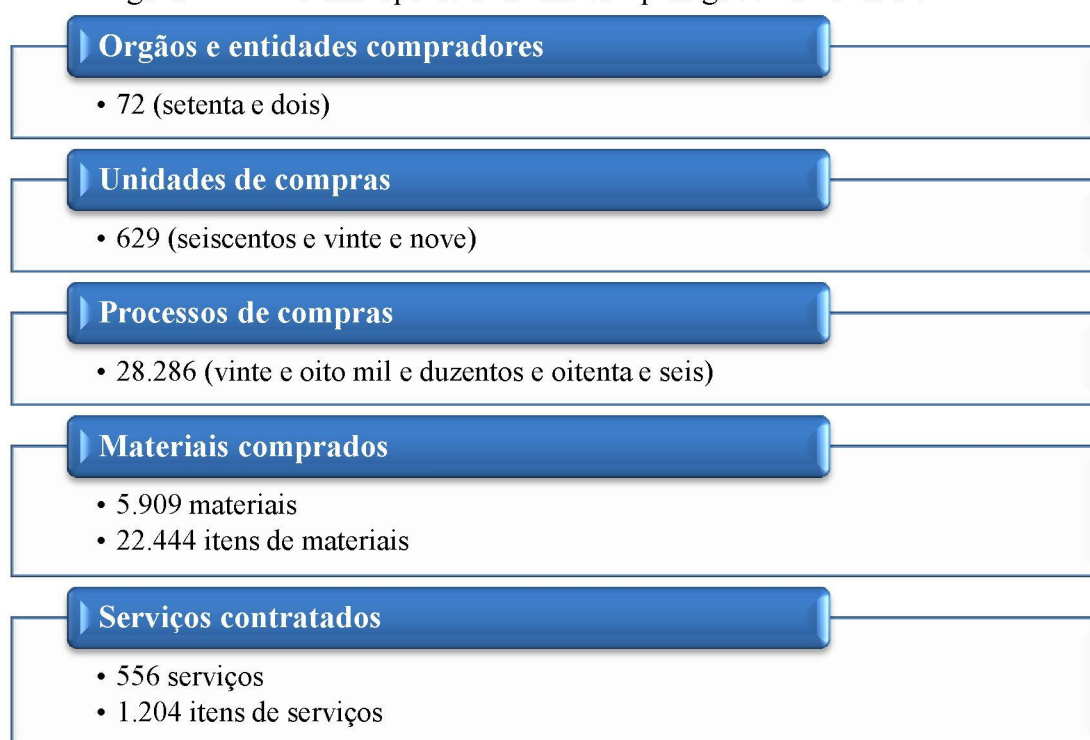
Fonte: Elaboração própria

Nota: (*) Valores atualizados pelo IPCA-IBGE

A Tabela 1 mostra a evolução do poder de compra do poder executivo estadual entre os anos de 2011 e 2013 – que cresceu quase 70% no período em virtude da contratação de materiais e obras. Destaca-se o aumento do volume de contratações de obras e serviços de engenharia que saltaram de cerca de R\$ 1,3 bilhão em 2011 para R\$ 3,0 bilhões em 2013, aumentando a proporção de 30% para 41% em relação ao total contratado no mesmo período. Em relação aos bens e serviços, há certo equilíbrio entre a contratação de serviços e de materiais (de consumo e permanente) por parte da administração pública, com valores em torno de 50%, exceto no ano de 2013 no qual a compra de bens muito superior – ambos atingindo aproximadamente R\$ 4,2 bilhões.

Somente no ano de 2013, 629 (seiscentos e vinte e nove) unidades de compras de 72 (setenta e dois) órgãos e entidades da administração direta, autárquica, fundacional e de empresas estatais dependentes do estado de Minas Gerais, por meio do Portal de Compras MG, foram contratados cerca de 7,2 bilhões em materiais, obras e serviços (comuns e de engenharia). Foram realizados 28.286 (vinte e oito mil e duzentos e oitenta e seis) processos de compras, para adquirir 5.909 (cinco mil e novecentos e nove) materiais e 556 (quinhentos e cinquenta e seis) serviços, resumidos na Figura 9.

Figura 9 – Dimensão operacional das compras governamentais em 2013



Fonte: Elaboração própria.

Conforme ressaltado, a maioria dos processos de compras foi realizada eletronicamente (Gráfico 2). Desses processos, em torno de 45% foram pregões para registro de preços, 40% foram COTEP e 15% foram pregões eletrônicos. A seguir, a evolução da quantidade de itens de materiais sustentáveis é apresentada seguindo os conceitos descritos na seção 5.2.2.

7.3.2 Evolução dos materiais sustentáveis

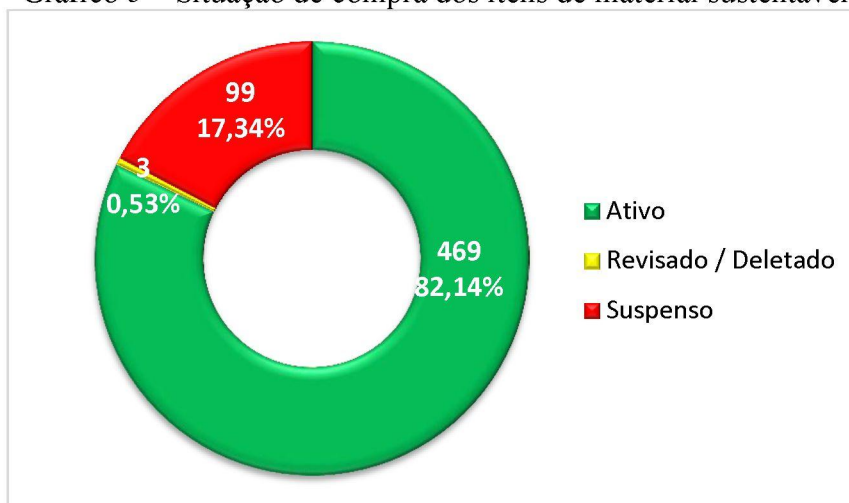
É importante ressaltar que os itens passaram a ser classificados como sustentáveis no CATMAS apenas no segundo semestre de 2012 e que, além disso, somente os itens de materiais são “marcados” com esse critérios. “O item de serviço no catálogo não segue o mesmo padrão do item de material, ele não é descrito ‘todo’. [...] Daria para marcar o item como sustentável, mas a gente concluiu que não isso garantiria que o serviço foi prestado da maneira como foi descrito no edital de licitação” (Entrevistado X1).

O que poderia ser feito é incluir os materiais sustentáveis de utilização obrigatória em serviços de obras e engenharia. Porém, “[...] a SETOP ainda não disse pra gente quais itens eu poderia colocar que estaria no manual de obras”.

Por isso, nesta e na próxima subseção, a análise será restrita aos itens de materiais, ficando de fora os serviços (comuns e de engenharia) e as obras, uma vez que se o item não é identificado como sustentável no CATMAS não é possível extrair relatórios com essa informação no Armazém de Informações do SIAD-MG.

Ainda existem itens não sustentáveis dentro dos materiais que possuem itens sustentáveis. Segundo o Entrevistado X1, isso ocorre porque os itens sustentáveis ainda são uma novidade para as unidades de compras. “Como é uma coisa nova, não tem muito item sustentável ainda [...] não dava para retirar totalmente todos os itens não sustentáveis do sistema e deixar poucas opções para os compradores”. Para o Entrevistado X3, outra dificuldade em lidar com os itens sustentáveis é que os padrões de sustentabilidade alteram-se ao longo dos anos, como citado com o exemplo de monitores de computadores CRT, LCD e, atualmente, LED. No Gráfico 5, é retratado que 102 (cento e dois) itens já foram inativados para compras futuras.

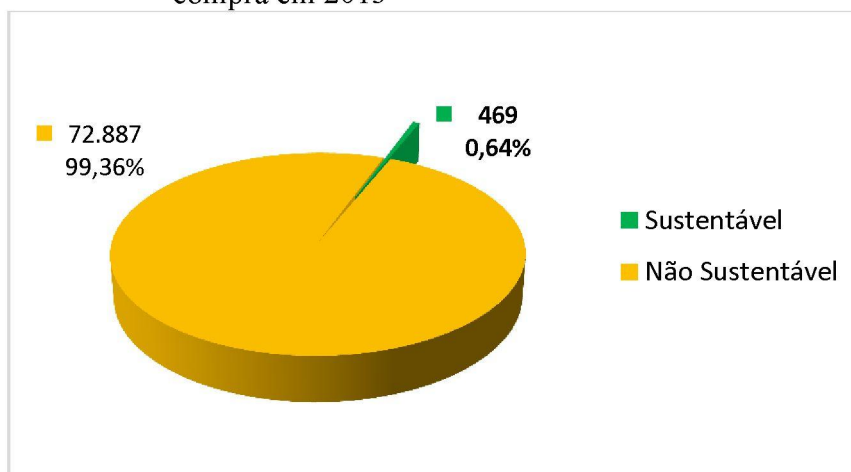
Gráfico 5 – Situação de compra dos itens de material sustentável



Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos materiais, no CATMAS existem: 75 (setenta e cinco) grupos, 572 (quinhentos e setenta e duas) classes, 12.115 (doze mil e cento e quinze) materiais e 73.356 (setenta e três mil e trezentos e cinquenta e seis) itens de material. Conforme mostrado no Gráfico 4 (na subseção 7.2.2) e no Gráfico 6, o número de itens de materiais sustentáveis no CATMAS é relativamente pequeno. Disponível para ser comprado (ativo), apenas 469 (quatrocentos e sessenta e nove) itens são considerados sustentáveis – que representa 0,64%. Eles estão distribuídos em 107 (cento e sete) materiais – que representa 0,88% do total.

Gráfico 6 – Número de item de material sustentável, ativo para compra em 2013



Fonte: Elaboração própria.

O decreto 46.105/2012 estabelece que no momento da definição do objeto de licitação, no caso de materiais isso é feito no CATMAS, deverá ser avaliada a possibilidade de critérios de sustentabilidade segundo critérios do decreto. Na Tabela 2, é retratado como os itens foram classificados, segundo classificação utilizada no catálogo. Percebe-se uma preponderância de itens classificados com origem ambientalmente sustentável, reciclado ou recicláveis, econômicos energeticamente e com melhor custo benefício. Além disso, no Apêndice E é listado quais materiais possuem itens ‘verdes’ assim como a proporção de dentro de cada material.

Tabela 2 – Distribuição dos materiais sustentáveis, segundo critério do CATMAS

Descrição Critério Sustentável	Grupo	Classe	Material	Item de Material
Produto com origem ambientalmente sustentável	11	18	43	171
Produto reciclado ou reciclável	7	9	14	153
Redução no consumo de energia	6	9	13	69
Produto com vida útil prolongada e melhor custo benefício	4	4	6	65
Minimização da geração de resíduos prejudiciais ao meio ambiente	5	5	6	36
Produto biodegradável ou compostável	6	6	11	21
Redução no consumo de água	1	1	3	16
Produto tecnologicamente menos agressivo ao meio ambiente	5	5	5	9
Redução da emissão de poluentes e de gases de efeito estufa	2	2	2	5
Produto atóxico ou de baixa toxicidade	2	2	2	2
Produto desenvolvido com tecnologia menos agressiva ao meio ambiente	1	1	1	2

Fonte: Elaboração própria.

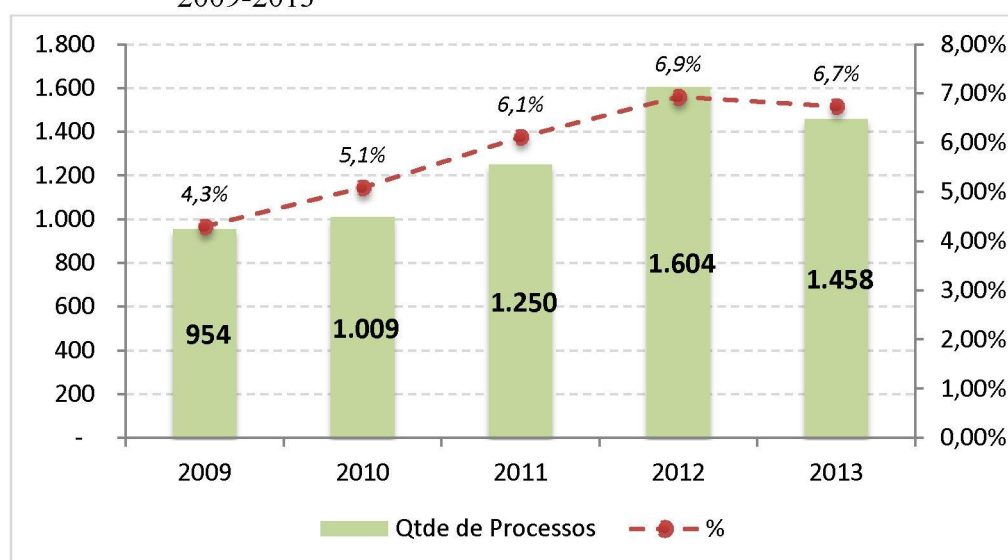
Nota: um mesmo item pode ser incluído em vários critérios.

Por fim, cita-se que o CATMAS recebe em torno de 400 (quatrocentos) a 500 (quinhentos) pedidos de inclusão de itens no catálogo. No entanto, ainda que o sistema exija que o servidor indique se há ou não característica sustentável na sua proposta, o número de pedidos com indicação de critérios sustentáveis é muito pequeno “[...] eu não tenho dados de quantas propostas chegaram com isso, mas eu não vi muitas não, ainda é pouco [...] se tivesse aumentado a gente teria notado no decorrer das análises.” (Entrevistado X1).

7.3.3 Evolução da contratação de materiais sustentáveis

Em relação ao número de processos de compras, as contratações ‘verdes’ evoluíram no período estudado, porém elas não chegaram a ultrapassar 7% do total de processos do estado. O Gráfico 7 mostra que 2012 foi o ano com número de processos com pelo menos um item de material sustentável em disputa e que em 2013 houve uma pequena queda tanto em termos nominais quanto em termos proporcionais.

Gráfico 7 – Número de processos com pelo menos um material sustentável, 2009-2013



Fonte: Elaboração própria.

No período de 2009 a 2013, do ponto de vista econômico (em termos de valor da contratação), os seis maiores compradores foram: a Secretaria de Saúde – SES, o Departamento Estadual de Estradas e Rodagem – DER-MG, a Polícia Militar – PMMG, a Fundação Hospitalar – FHEMIG, a Polícia Civil – PCMG e a Secretaria de Defesa Social – SEDS. Já do ponto de vista operacional (em termos de quantidade de processos realizados), os seis maiores compradores foram: a FHEMIG, a PMMG, a Secretaria de Saúde – SES, o Instituto de Previdência – IPSEMG, a Secretaria de Educação e a PCMG.

Na Tabela 3, são listados os seis órgãos/entidades que mais realizaram processos com materiais sustentáveis. Verifica-se que a polícia militar foi o órgão que mais fez processos com materiais sustentáveis (35,3% dos processos ‘verdes’). No entanto, quando comparado ao total, o número de processos sustentáveis representaram apenas 11% da PMMG. Neste

aspecto, destacam-se as secretaria de educação e de meio ambiente que utilizaram itens sustentáveis em 19,1% e 17,2% dos seus processos de compras, respectivamente.

Tabela 3 – Maiores compradores de materiais sustentáveis, por processo, 2009-2013

Órgão / Entidade	% da qtde sustentável	% total do órgão	Posição Global
PMMG	35,3%	11,0%	2 °
SEE	16,1%	19,1%	5 °
SES	9,9%	5,1%	3 °
FHEMIG	7,6%	1,5%	1 °
CBMMG	2,9%	8,7%	10 °
SEMAD	2,9%	17,2%	17 °
Outros	25,3%	-	-

Fonte: Elaboração própria.

Confrontando com qual posição eles ocupam em relação ao número total de processos, percebe-se que houve uma forte correspondência entre aqueles que mais realizam processos ‘comuns’ de compras no estado com aqueles que realizam processos ‘verdes’, ainda que o corpo de bombeiros e a secretaria de meio ambiente estejam em décimo e na décimo sétimo posição de maiores realizadores de processos em geral.

Por outro lado, o valor contratado de materiais sustentáveis (Gráfico 8) mostrou-se muito influenciado por compras esporádicas realizadas pelo governo. Por exemplo, o valor expressivo de ocorrido em 2009 é fruto da aquisição de móveis para a Cidade Administrativa (contrato no valor de R\$ 80 milhões) e de veículos especiais pela Polícia Civil (contrato no valor de R\$ 6,2 milhões); e, em 2013, da aquisição de caminhões que foram doados às cidades mineiras por meio do programa ProMunicípio (registro de preço no valor de 43 milhões), material de escritório para o governo (registro de preço no valor de 3,5) e de óleo diesel menos poluente (registro de preço no valor de 3,4 milhões).

Os materiais e itens ‘verdes’ que mais foram comprados foram: mobiliário de escritório (armário e posto de trabalho MDF), veículos motorizados (caminhão e camionete de fabricação nacional), papel e formulários (papel A4 e lápis de madeira reflorestadas), combustíveis (álcool e óleo diesel com menos enxofre), lâmpadas (fluorescente e de vapor de sódio) e sacos de lixo ecológico.

Gráfico 8 – Valor contratado com material sustentável, 2009-2013



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA-IBGE

A seguir, na Tabela 4, são listados os seis órgãos e entidades que mais compraram materiais sustentáveis. Em virtude da aquisição de mobiliário citada anteriormente, a Secretaria de Planejamento e Gestão respondeu por quase metade do valor contratado e a Secretaria de Governo, quem realizou o registro de preços para aquisição dos caminhões, respondeu por outros quase 26%. No entanto, percebe-se que elas não estão entre os maiores compradores do estado. Aliás, padrão comum entre os maiores contratantes de materiais sustentáveis.

Tabela 4 – Maiores compradores de materiais sustentáveis, por valor, 2009-2013

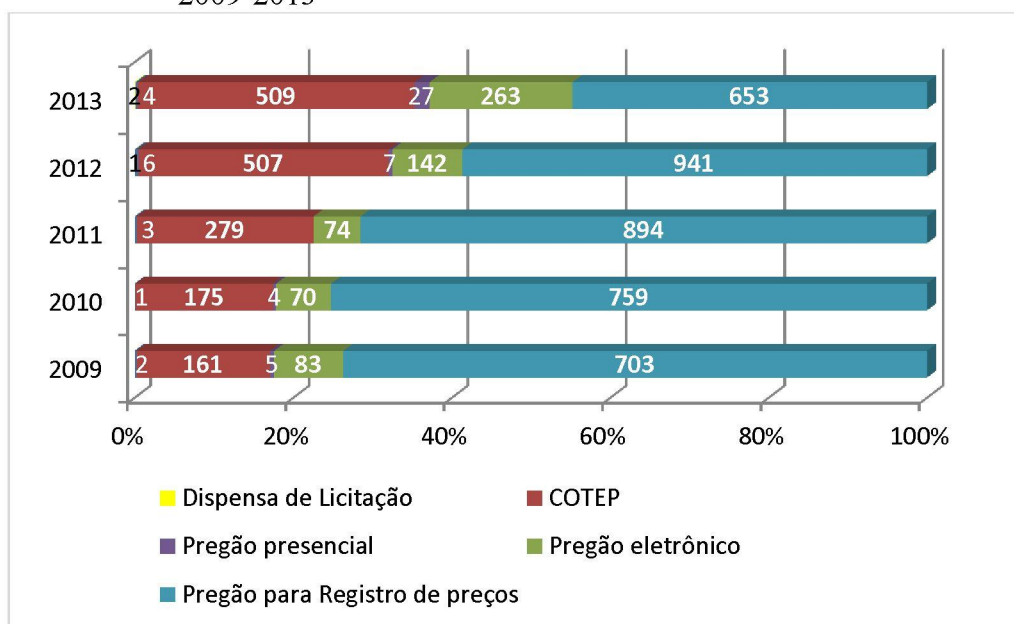
Órgão / Entidade	% do R\$ sustentável	% total do órgão	Posição Global
SEPLAG	46,7%	47,4%	11º
SEGOV	25,9%	9,4%	12º
PCMG	4,8%	2,3%	5º
PMMG	4,5%	0,6%	3º
SEDRU	4,2%	17,3%	19º
SEDS	2,2%	1,0%	6º
Outros	11,7%	-	-

Fonte: Elaboração própria.

Exceto as Polícias Militar e Civil e a Secretaria de Defesa Social – os outros maiores compradores estão entre a décima primeira e décima nona posição. Contudo, ainda que entre os seis primeiros, essas entidades de segurança pública contrataram muito pouco quando comparado ao valor total gasto por elas em compras – 0,6%, 2,3% e 1,0% respectivamente.

De uma forma geral, ainda que de forma decrescente, percebeu-se que a maioria das compras de materiais sustentáveis foi originada de processos de registros de preços – de 74% em 2009 para 45% em 2013 - refletindo a estratégia adotada desde a primeira fase da PCS-MG. No entanto, destacam-se os aumentos da participação dos pregões eletrônicos e das COTEP.

Gráfico 9 – Evolução do número de contratações verdes, por modalidade, 2009-2013

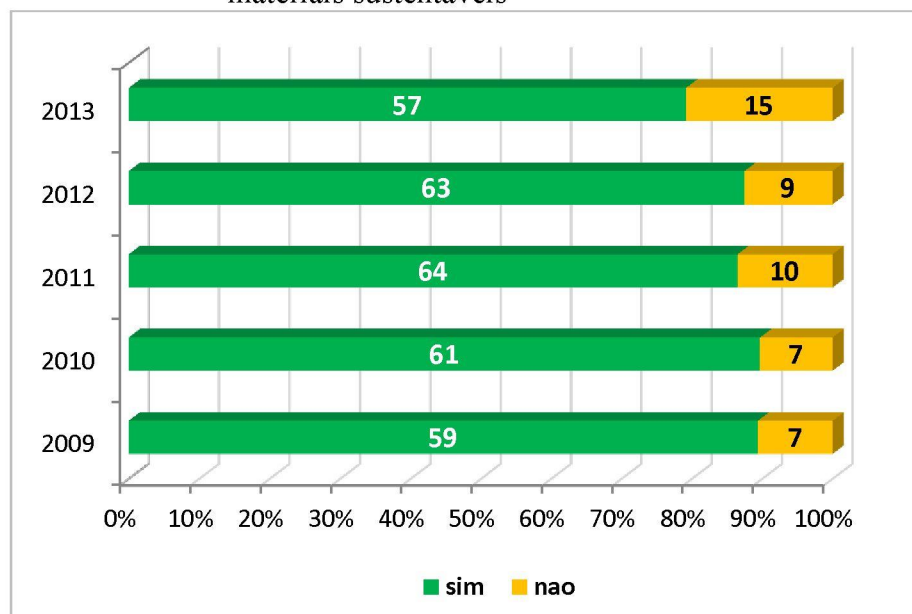


Fonte: Elaboração própria.

Apesar de Betiol et al (2012) defender que por meio de compras centralizadas é mais fácil avançar com as licitações ‘verdes’, o fato de o pregão para registro de preços “perder” força ao longo dos anos, conforme mostrado no Gráfico 9, indica que os itens sustentáveis estão sendo incorporados pelas unidades de compras descentralizadas do governo mineiro. Reforçando esse argumento, em 2013, tem-se que 466 (74%) unidades de compras realizaram ao menos um processo com material sustentável. Já a realização de registro de preços foi organizada e gerenciada por 23 (32%) órgãos e entidades no mesmo período.

Por outro lado, o número de órgãos e entidades que realizaram ao menos um processo com materiais sustentáveis apresentou, proporcionalmente, leve queda ao longo dos anos – de acordo com o Gráfico 10. Em 2009, 89% dos deles compraram itens sustentáveis, porém em 2013, ao invés do esperado, o número caiu para 78%.

Gráfico 10 – Número de órgãos e entidades que compraram materiais sustentáveis



Fonte: Elaboração própria.

A importância de todos os órgãos e entidades da administração estadual apropriarem os preceitos do desenvolvimento sustentável nas suas práticas de compras e iniciativas logísticas serão aprofundadas adiante, na seção 7.5, onde será problematizada a visão de que ainda que SEPLAG inicie um processo de treinamento e capacitação (não realizados até o momento conforme discutido anteriormente), ainda assim haverá diferentes ganhos e perdas de acordo com as alternativas a serem formuladas pela SCRLP.

No entanto, antes, será discutido como os tripés social e econômico são tratados por meio da política de incentivo à participação das micro e pequenas empresas nas licitações mineiras.

7.4 PEQUENAS EMPRESAS: A “descoberta” da sustentabilidade econômica e social

As pequenas empresas são importantes atores dentro das políticas de compras nas diversas esferas da administração pública brasileira (SANTOS, 2013), porque ampliam o fomento a formalização de pequenos empreendimentos que ajudam na geração de emprego e renda local e regionalmente (FERREIRA, 2012; CALDAS; NONATO, 2013; SEBRAE, 2013).

Apesar de contribuir para a promoção das dimensões econômica e social da sustentabilidade, a política de fomento às pequenas empresas nas compras governamentais de Minas Gerais não era vista, até 2012, como uma política integrada ao escopo de atuação da PCS-MG. “Nem a gente, nem o Sebrae-MG, enxergávamos essa visão da sustentabilidade na política de pequenas empresas” (Entrevistado X2).

A gente tava trabalhando muito forte na política de micro e pequena empresa – que é uma política de sustentabilidade social e econômica – e acho que até pela dificuldade conceitual do tema e pela forma como a política era tratada e, até engraçado, a gente nunca tinha relacionado os temas [...] isso aconteceu muito recentemente – isso foi acontecer apenas lá em 2012. (Entrevistado X3)

Contudo, desde 2008 pode-se considerar que a política de fomento às MPE sempre esteve na agenda de decisões do governo, tendo em vista as ações executadas no âmbito do projeto Descomplicar (descritas no Apêndice C). De certa forma ela até concorreu com as ações da dimensão ambiental da PCS-MG, conforme citado anteriormente pelo Entrevistado X7. A seguir é ressaltado o papel das redes de políticas públicas que atuaram nela.

7.4.1 Atores e redes na política de MPE

Em um processo de política pública, os atores relevantes são aqueles que têm capacidade de influenciar (direta ou indiretamente) o conteúdo e resultados, que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas relevantes, que influenciam na tomada de decisão e no que entra ou não na agenda pública (SECCHI, 2010).

Para os produtos e resultados obtidos na política de fomento, conforme descrito na subseção 5.3.4, o SEBRAE-MG foi um importante ator no sentido de gerar alternativas de atuação por parte do governo e, em muitos casos, de financiamento de ações ligadas à política de fomenta às micro e pequenas empresas nas compras governamentais.

Muitas vezes, pactuamos metas internas nossas [acordo de resultados/projeto Descomplicar] de comum acordo com o Sebrae (creio que eles também fizeram isso perante o Sebrae Nacional). Mais do que isso, o Sebrae dispunha de dinheiro para custear eventos, viagens, cursos on-line, material de divulgação e pesquisas de mercado - que no governo nem sempre havia orçamento disponível para essas ações - até porque, essa é uma das funções deles. (Entrevistado X2)

A parceria com o SEBRAE-MG possibilitou que o governo chegasse a um maior número de pequenos empresários, segundo o Entrevistado X5, "[...] sem eles, não chegaríamos aos empresários [...] Então, todo o trabalho que 'achar' e 'levar' os empresários para as palestras era feito pelo Sebrae, já que ele realizava diversos eventos por toda Minas Gerais. E sem a gente, eles também não teriam conteúdo para trabalhar compras governamentais de modo prático". Os produtos e materiais listados na seção 5.3.4 foram utilizados e distribuídos nesses eventos voltados aos pequenos empresários.

Para entender a importância do SEBRAE-MG para a política de fomento à participação de pequena empresa, é necessário retomar a 2006. Naquele ano, visando o aumento da participação de microempresas e empresas de pequeno porte mineiras nas compras governamentais, o governo de Minas, através do Protocolo de Atuação Conjunta n. 001/2006, articulou junto às entidades públicas e empresárias dos setores da indústria, comércio e serviços – representativas das pequenas empresas – uma rede de atores com o objetivo de propiciar mecanismos de treinamento e capacitação às MPE.

Essa parceria, com duração prevista para 5 (cinco) anos, ficou conhecida como o “Grupo dos 11”, em alusão ao número de participantes⁷⁸. As entidades de classe ficaram responsáveis por

⁷⁸ Integrantes do protocolo: Federação das Indústrias de Minas Gerais – FIEMG, Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG, Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais – FECOMÉRCIO, Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais – FEDERAMINAS, Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais – OCEMG, Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas – FCDL, Federação das Empresas de Transportes de Carga do Estado de Minas Gerais – FETCEMG, Associação Comercial e Empresarial de Minas Gerais – ACMINAS, Centro Industrial e

divulgar e promover eventos e seminários de capacitação de empresários, tendo a SEPLAG a missão de oferecer o conteúdo técnico por meio da indicação de servidores públicos para ministrar palestras e solucionar dúvidas dos participantes. “Em determinadas ações éramos dependentes da mobilização deles [entidades representativas dos empresários]. Como essas últimas nunca foram atuantes, estabelecemos uma relação mais próxima com o Sebrae” (Entrevistado X3). Com isso, segundo o protocolo, a rede estaria contribuindo para o processo de desenvolvimento estratégico sustentável do estado, em especial, das pequenas empresas.

A atuação do "Grupo dos 11" não foi considerada efetiva, tendo caráter mais simbólico segundo o Entrevistado X2 “[...] o grupo dos 11 foi mais um protocolo de intenção [...] como as entidades não se mobilizavam para promover os eventos [...] as relações acabaram sendo fortalecidas com o Sebrae e, posteriormente, em menor grau, com a Fiemg e com o Fopemimpe”. Diante dessa dificuldade, o governo procurou envolver outros atores para conseguir estabelecer uma comunicação com empresários. Então, foi desenvolvido um trabalho junto às unidades Minas Fácil⁷⁹ com objetivo de habilitá-las a divulgar e prestar informações sobre o processo de compra para os empresários que acessavam as unidades para abrir sua empresa ou realizar alterações contratuais (DRUMOND *et al*, 2012; SANTOS, 2012). No entanto, apesar da boa relação com a Jucemg, concluiu-se que quem vai ao balcão de atendimento são os contadores e/ou os ‘boys’ dos escritórios de contabilidade e que eles não repassam as informações nem materiais disponibilizados diretamente aos empresários.

Em 2008, por meio do Decreto Estadual n. 44.853, foi criado o Fórum Permanente Mineiro de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FOPEMIMPE) – um espaço para discussões, debates e conjugação de esforços entre representantes do governo, do setor privado e da sociedade civil organizada, com objetivo de articular e promover a regulamentação do estatuto nacional da micro e pequena empresa (LC 123/2006), no que diz respeito aos aspectos não tributários da legislação (FOPEMIMPE, 2013).

Sob a coordenação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), o FOPEMIMPE tem atuação conjunta entre os órgãos do governo estadual e as entidades de

Empresarial de Minas Gerais – CIEMG, Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte – CDL, o SEBRAE-MG e o estado de Minas Gerais, por meio da SEPLAG.

⁷⁹ Serviço prestado pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG) onde o empreendedor pode abrir o seu negócio de maneira simplificada e ágil, em no máximo 9 dias. Fonte: <http://www.jucemg.mg.gov.br/ibr/servicos+atendimento-simplificado>.

apoio de representação do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte, sendo composto por no máximo 30 membros efetivos (FOPEMIMPE, 2013). A maior parte das entidades do "Grupo dos 11" passou a compor o conselho do FOPEMIMPE⁸⁰.

Com a missão de contribuir para a construção de políticas públicas por meio da proposição e da articulação de medidas que promovam o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios do estado de Minas Gerais, foram criados seis comitês temáticos - racionalização legal e burocrática; investimentos, financiamentos e créditos; formação, capacitação empreendedora; qualidade e inovação; comércio exterior e integração internacional; e, acesso a mercados - para desenvolver estudos e elaborar propostas para formulação de políticas públicas nas respectivas áreas temáticas (DUTRA, 2010).

A temática de compras governamentais foi alocada no comitê de 'Acesso a Mercados'. Tal comitê propôs e/ou atuou em diversas nas ações. Segundo os entrevistados X2 e X5, apesar da pequena participação das entidades empresariais, a SEPLAG e o SEBRAE utilizaram o comitê para alocar ações previamente acordadas entre as instituições como forma de fortalecer o fórum perante as empresas e ao próprio governo. No Quadro 10, estão descritas as principais iniciativas do comitê de acesso a mercados.

Quadro 10 – Principais ações do comitê Acesso a Mercados do FOPEMIMPE

Ação	Objetivo	Responsável
Melhoria dos editais De compras governamentais	elaboração e divulgação de modelos de editais de licitação	SEPLAG
Certificado de Registro Cadastral do Estado nas prefeituras	disponibilização do certificado de registro cadastral do CAGEF para as prefeituras para utilização na habilitação em certames licitatórios	SEPLAG
Catálogo de Materiais e Serviços nas prefeituras	disponibilização do catálogo de materiais e serviços CATMAS para as prefeituras	SEPLAG
Participação das MPEs em compras públicas	diagnosticar o cenário das compras governamentais em Minas Gerais. Conhecer, analisar e propor alternativas para alternativas para facilitar e propiciar	SEPLAG, SEBRAE-MG, SEDE e FJP

⁸⁰ Para mais detalhes, ver: Dutra (2010) e Fopemimpe (2013).

	o acesso das MPE	
PRONATEC Copa	capacitar empresários e funcionários de MPEs em línguas para receber os turistas durante os eventos esportivos	UFMG e entidades representativas
Estatuto Mineiro das MPEs	Criação de norma estadual consolidando a legislação referente às MPEs	SEDE e entidades do governo

Fonte: adaptado de FOPEMIMPE, 2013, p. 23-26

No interior de uma *policy network* pode haver tencionamentos em torno de diferentes visões sobre uma mesma política pública, todavia, prevalece laços de solidariedade) já que os membros compartilham uma razão para agir em torno de um ideal ou interesse (FREY, 2000; MASSARDIER, 2006). Os benefícios de compras exclusivas (até 80 mil) e de subcontratação foram ponto de discordância entre o governo e o SEBRAE-MG, sendo que o último desejava a implementação desses benefícios desde 2009, tendo em vista que tanto o governo federal quanto outros governos estaduais já haviam adotados o primeiro benefício com sucesso.

Nossa relação com o Sebrae é perene. Desde 2008, estamos atuando em conjunto (em parceria) para implementar as ações voltadas para as MPEs. É uma relação de simbiose, onde os dois se ajudam. Em alguns momentos, a Seplag e o Sebrae divergiram quanto às quais ações poderiam ser implementadas para avançar com a política [de pequena empresa]. A gente questionava algumas coisas e eles outras, mas sempre chegamos em denominadores comuns de atuação. Por exemplo, muito antes do decreto de exclusividade (compras até 80 mil) sair, o Sebrae já pedia e, mais do que isso, já enxergava o mercado de MPE com capacidade para atender o governo. (Entrevistado X2).

Em 2010, a SCRLP realizou o estudo "*Análise de impacto acerca da implantação da exclusividade de compras até R\$ 80.000 para MPEs*" (não publicado) para identificar qual era o grau de participação das MPE nas compras realizadas pelo governo mineiro cujo valor de referência fosse até oitenta mil reais. Como os resultados mostraram que na grande maioria desses processos os vencedores já eram de porte 'pequeno' ou 'micro', então, em 2011, por meio do Decreto Estadual 45.749/2011, foi promovida a alteração no Decreto Estadual 44.630/2007, para obrigar (o que antes era facultado) os gestores de compras dos órgãos e entidades do poder executivo estadual a realizar processos destinados à participação exclusiva de pequenas empresas.

Já em 2013, foi criado o Estatuto Mineiro das Pequenas Empresas (Lei Estadual n. 20.826/2013). Apesar de, em relação às compras governamentais, a lei não inovar em nenhum benefício ou tratamento diferenciado para MPE (em relação às compras governamentais em relação ao poder executivo), pois o estatuto repete o conteúdo dos decretos n. 44.630/2007 e n. 45.749/2011, ressalta-se que os benefícios exclusivos para MPE foram ampliados para todos os poderes da administração pública estadual.

Logo, com vistas a aproximar-se do mercado de pequenos empreendedores o governo adotou uma estratégia de atuar em conjunto com uma organização que busca desenvolver novos produtos e serviços para os pequenos empresários – o SEBRAE-MG. Ele institucionalizou a interlocução com as entidades de classes empresariais por meio do FOPEMIMPE, ainda que a percepção seja de que há um déficit de participação neste fórum por parte do setor privado. Recentemente, houve uma maior aproximação com a FIEMG no intuito de realizar workshops de compras governamentais em cada uma das regiões mineiras, assim como já havia sido realizado em parceria com o SEBRAE-MG.

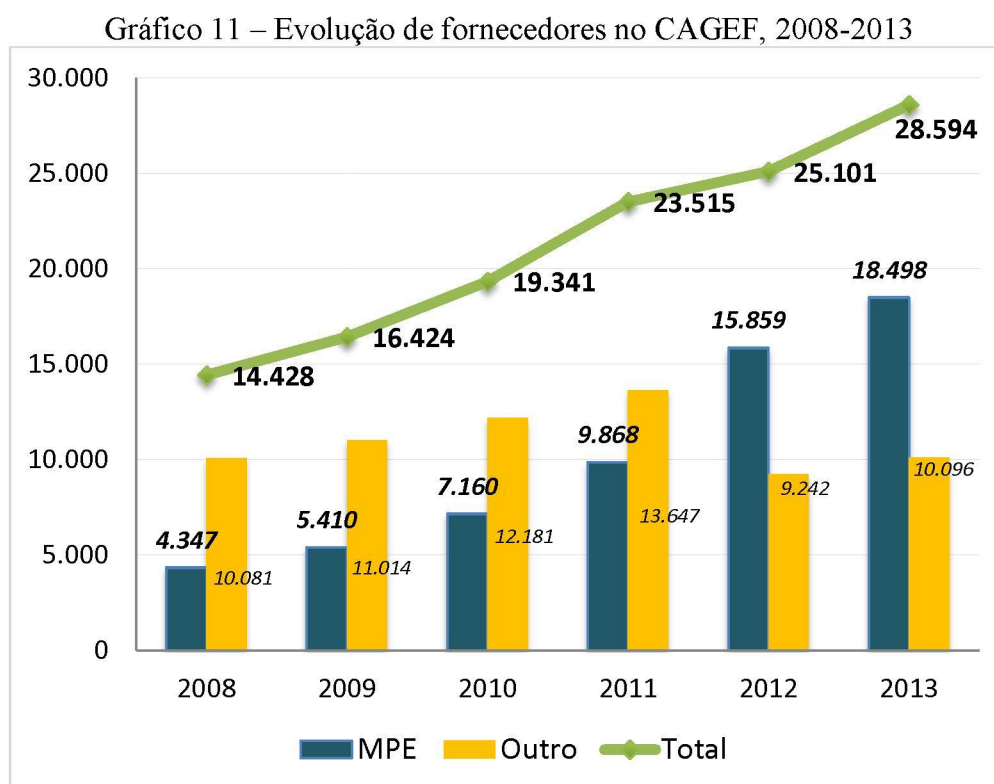
Questionados a respeito da atuação de atores e instituições em favor por avanços na PCS-MG, os entrevistados informaram que, à exceção da questão das pequenas empresas, não ocorreu nenhum outro tipo de cobrança ou apoio em relação às compras sustentáveis. Assim, os elementos citados indicam que a parceria SEPLAG/SEBRAE-MG/FOPEMIMPE pode ser entendida como uma comunidade de política pública (*policy communities*) tendo em vista o caráter perene das relações entre os atores que atuaram como uma rede implementadora da política de MPE, similarmente aos termos de Silva e Melo (2000).

Por outro lado, em relação à parceria com o ICLEI e com a FGV, as evidências nos levam a entender que essa parceria foi constituída nos mesmos preceitos de uma rede temática de um projeto específico, segundo classificação de Frey (2000) e Massardier (2006), já que sua duração ficou circunscrita ao período de execução do projeto CPS-Brasil, não gerando maior integração e interação após o ano de 2009. Na verdade, nem mesmo durante a vigência do termo de parceria, conforme relatos dos entrevistados X3, X4 e X6.

7.4.2 Evolução das MPE no CAGEF

Nesta subseção será realizada uma contextualização geral dos fornecedores inscritos no CAGEF e quais resultados foram auferidos a partir das ações e produtos produzidos pela política de fomento às pequenas empresas, descritas na seção 5.3.4, desenvolvidas desde 2008 em parceria com as redes e atores apresentados na seção anterior. Não obstante, nas próximas subseções, o trabalho também se propõe a responder como foi a evolução da dinâmica da participação regional dos vencedores dos processos de compras do governo mineiro, entre 2009 e 2013, em especial das pequenas empresas⁸¹.

No Gráfico 11, é retratada a evolução de fornecedores cadastrados no CAGEF – que quase dobrou de tamanho entre 2008 e 2013. Ao longo do período de atuação da política, em torno das ações desenvolvidas, principalmente, no projeto Descomplicar, percebe-se que o número de pequenas empresas no CAGEF aumentou 325% - saindo de 4.347 para 18.498 empresas – corresponde a 64,7% do total de empresas cadastradas.



Fonte: Elaboração própria.

⁸¹ Nesta seção, diferentemente da anterior, foi possível utilizar os dados da contratação de obras e serviços (comuns e de engenharia) uma vez que o Armazém de Informações do Portal de Compras MG disponibiliza tais informações.

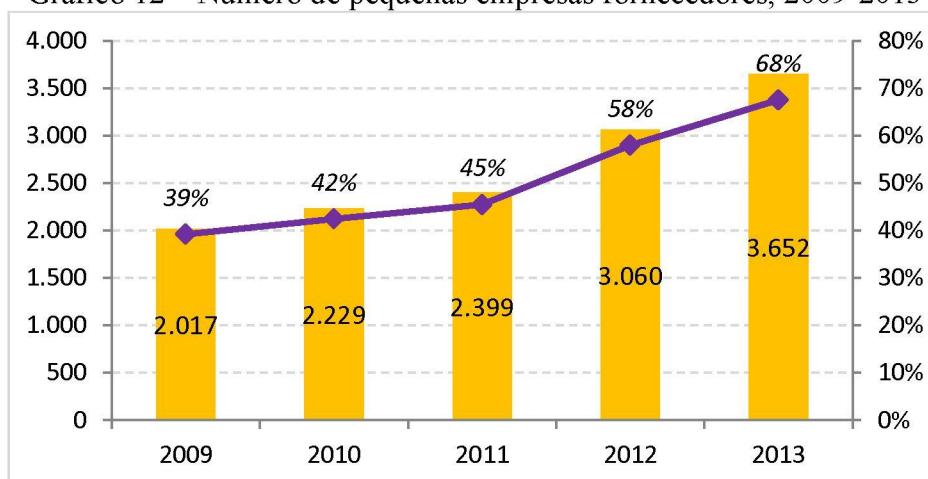
De um modo geral, as inscrições de micro e pequenas empresas cresceram (proporcionalmente) sempre acima da média dos outros fornecedores. No entanto, o salto percebido de 2011 para 2012 é explicado mais pela alteração no modo de comprovação do porte de fornecedores (integração com a RFB – ação do projeto Descomplicar) do que pelo aumento no número de inscrição de novas MPE (Entrevistado X2).

Nesse sentido, os entrevistados ressaltaram a importância, mas ao mesmo tempo, a dificuldade de conseguir “trazer” novos fornecedores para o CAGEF. A imagem de que a licitação é um processo muito complicado (burocrático) e que os governos (em geral) não são tão bons pagadores ainda é colocada como empecilho para uma maior captação de novos fornecedores no CAGEF.

7.4.3 Participação e contratação de MPE

A seguir, é apresentado o número de pequenas empresas que venceram pelo menos um processo de compra no período de 2009 a 2013. Ao longo desses anos, em torno de 5.300 (cinco mil e trezentas) diferentes empresas, por ano, forneceram bens e serviços para o governo. No Gráfico 12, percebe-se que houve um aumento de 81% da participação dos pequenos fornecedores em relação total de empresas que venderam ao estado nesse período. Em 2009, as 2.107 pequenas empresas responderam por 39% dos fornecedores vencedores, já em 2013 elas representaram 68% dos fornecedores vencedores. Assim, percebe-se que ao longo desses anos, houve uma inversão na composição, por porte, dos fornecedores do estado.

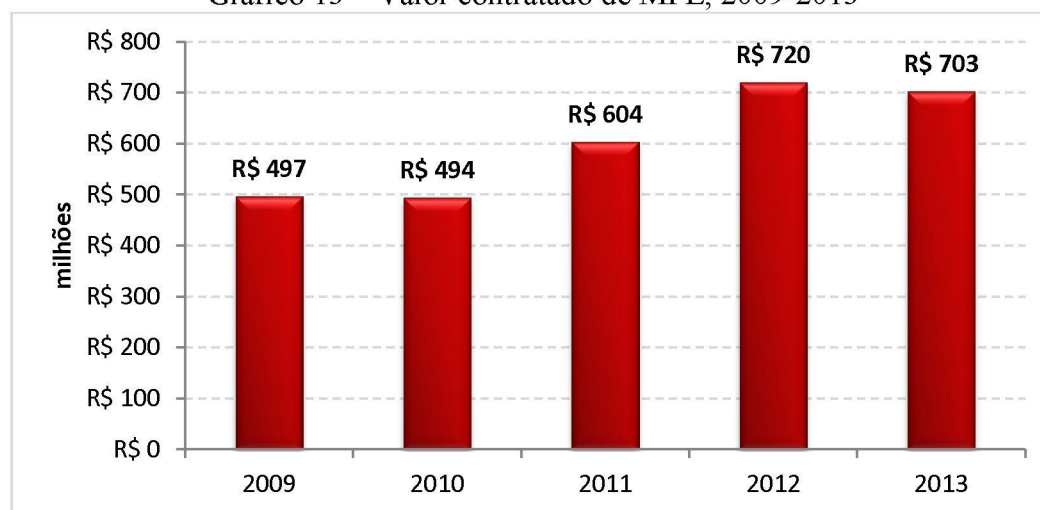
Gráfico 12 – Número de pequenas empresas fornecedoras, 2009-2013



Fonte: Elaboração própria.

No entanto, apesar do incremento na participação absoluta, as micro e pequenas ainda não obtiveram o mesmo sucesso quando analisado o valor financeiro que elas perceberam no mesmo período. Pelo Gráfico 13, vislumbra-se que apesar do crescimento do valor nominal contratado (exceto em 2013), não houve a mesma evolução em termos proporcionais aos valores totais contratados pelo governo, conforme disposto na Tabela 1. Em média, a participação das MPE gira em torno de 10% do valor total homologado anualmente.

Gráfico 13 – Valor contratado de MPE, 2009-2013



Fonte: Elaboração própria.

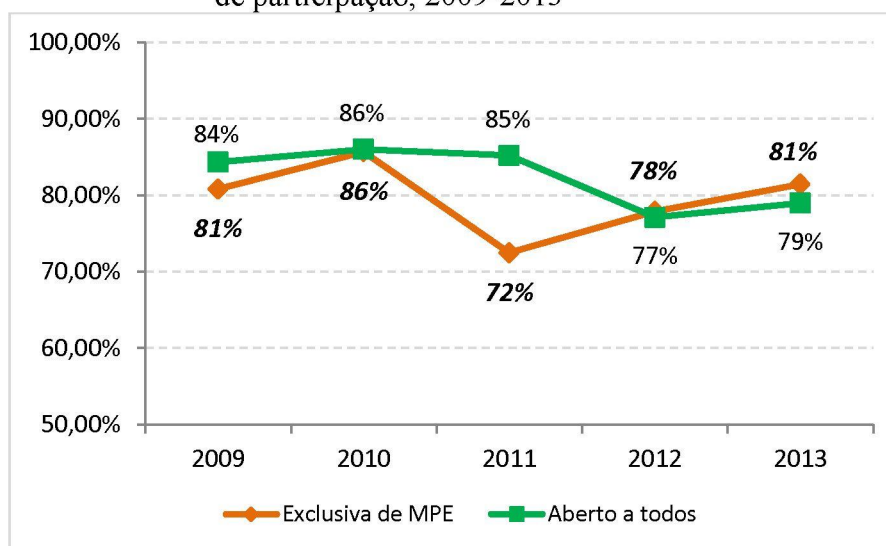
Nota: Valores atualizados pelo IPCA-IBGE

Em relação aos objetos de contratações vencidos pelas MPE, o melhor desempenho das pequenas empresas foi nas contratações de bens e serviços – por exemplo, em 2013, foram R\$ 555 milhões que representaram 13% desse grupo de contratação. Por outro lado, apenas 5% do valor contratado de obras e serviços de engenharia foram firmados diretamente com as MPE. No entanto, existe a percepção entre os entrevistados de que neste último grupo, o valor apropriado pelas pequenas empresas é bem maior do que os R\$ 148 milhões devido ao fato de que entende-se que muitos pequenos serviços são subcontratados pelas grandes empresas para realização das obras de maior porte. Por isso, em parceria com o Sebrae-MG e o FOPEMIMPE está sendo realizado um estudo sobre a viabilidade de criar percentuais mínimos de subcontratação em obras e serviços, dentro dos limites da LC 123/2006.

Destaca-se que do valor total comprado de MPE em 2013, R\$ 588 milhões (84%) foram contratados com empresas mineiras – um incremento de 18%, representando um acréscimo de R\$ 90 milhões em relação ao ano de 2012 (quando o valor foi de R\$ 498 milhões). Para o

alcance deste resultado, foi destacada a edição do decreto estadual 45.476/2011 – que tornou obrigatória a participação exclusiva de pequenas empresas nas contratações cujo valor estimado de referência seja menor ou igual a R\$ 80.000,00. Conforme o Gráfico 14, essa alteração não representou prejuízo para o sucesso dos processos de compras do estado, uma vez que, tanto em 2012 quanto em 2013 o percentual de processos com fornecedor vencedor⁸² foi até maior naqueles onde a participação foi exclusiva de pequenas empresas.

Gráfico 14 – Processos com fornecedores vencedores, por critério de participação, 2009-2013



Fonte: Elaboração própria.

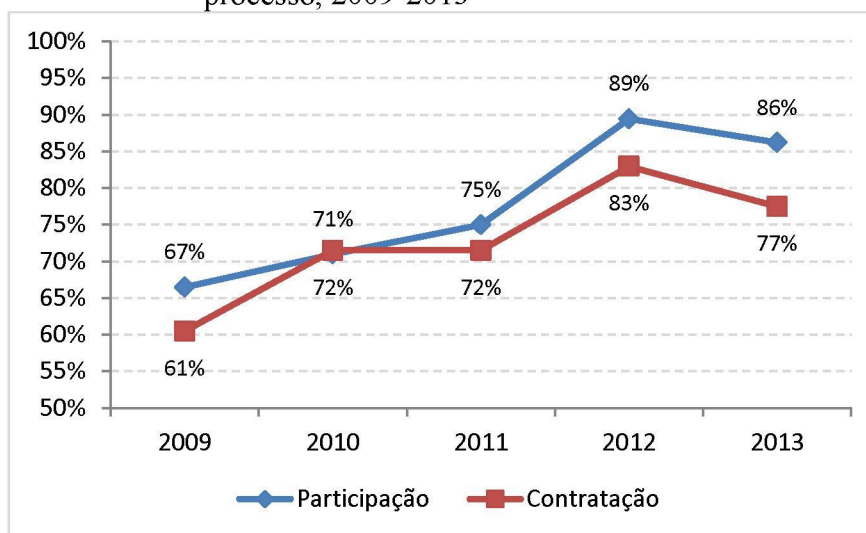
Em relação às formas de contratação, 60% do valor contratado e 72% dos contratos vencidos são originados dos processos eletrônicos. Nas licitações realizadas por meio de pregão eletrônico, excetuando os pregões para registro de preços, as MPE venceram R\$ 340 milhões – representando 35% do volume financeiro e 74% dos contratos dessa modalidade. Já nas compras realizadas por meio de COTEP, as MPE venceram R\$ 15,4 milhões – representando 87% do volume de recursos contratados e 92% dos procedimentos desse tipo de contratação.

No âmbito do projeto Descomplicar, foram criados dois indicadores para avaliar a efetividade da política em ampliar a participação das pequenas empresas nas compras governamentais mineiras. São eles: a participação e a contratação de MPE nas compras eletrônicas do

⁸² Um processo de compra também pode terminar com o status de deserto (quando nenhum fornecedor participa da licitação) ou fracassado (quando apesar haver participação de fornecedores, o menor preço ofertado fica acima do preço estimado pela administração pública).

governo⁸³. Os resultados alcançados, conforme Gráfico 15, foram considerados positivos e satisfatórios pelos entrevistados. Em termos de número de processos, tanto o percentual de participação quanto o de contratação foram crescente até 2012, tendo uma queda em 2013, porém permanecendo acima dos índices anteriores – entre 2009 e 2013, a participação saiu de 67% para 86% e a contratação pulou de 61% para 77%.

Gráfico 15 – Indicadores de fomento às MPE nas compras, por processo, 2009-2013



Fonte: DCLC/SCRLP.

Contudo, fazemos a ressalva de citar que os pregões presenciais e para registro de preços não foram computados nos cálculos, devido à impossibilidade de cumprir as metas da política caso eles fossem considerados – visto que os registros de preços são vencidos majoritariamente por grandes empresas, até mesmo em virtude da escala demanda (Entrevistado X9).

Cita-se que quando incluído os pregões para registro de preços, tendo o ano de 2013 como referência, a participação de MPE é reduzida para aproximadamente 27% e a contratação é diminuída para cerca de 30% em termos de número de processos e para 5% em termos de volume financeiro contratado. Logo, ao mesmo tempo em que as contratações compartilhadas são um boa oportunidade de adotar critérios sustentáveis nos objetos licitados (BETIOL *et al*, 2012), para as MPES, do ponto de vista financeiro, representam um dificultador em vencer as licitações dado as características de escala e de potencial econômico das grandes empresas.

⁸³ Somente é possível aferir a participação de empresas nos procedimentos de compras eletrônicas.

Contudo, conforme ressaltados nas entrevistas, há determinados segmentos de mercado e tipos de produtos e serviços que naturalmente não objeto de disputa por parte das MPE.

7.4.4 Desempenho regionalizado das MPE

A falta do reconhecimento de que a política de fomento às pequenas empresas contribuía para o tripé da sustentabilidade (até 2012), não impediu que um dos objetivos da política desde seu início fosse a indução de mecanismos de desconcentração e de melhoria da distribuição de renda através da utilização do poder de compra do governo (Entrevistado X3 e X9). Por isso, um dos objetivos da política de MPE foi desenvolver e promover a capacitação de pequenas empresas regionalmente para que elas ampliassem sua capacidade de competição frente aos fornecedores de outros estados e outras regiões do próprio estado de Minas Gerais.

Contudo, na prática, o conceito de “regionalização” deixa espaço para diversos entendimentos quando comparamos, por exemplo, regiões ou estados de um mesmo país ou cidades de um mesmo estado – há diversas formas de agrupamento deles. Aqui, neste trabalho, sem esgotar as classificações possíveis, realizou-se análises que ajudam a compreender a trajetória dos pequenos fornecedores mineiros quando comparado com fornecedores de outros estados e entre as regiões de planejamento de Minas (conforme Figura 8).

A política pública de fomento à micro e pequena empresas, pretendeu contribuir para potencializar o ciclo de desenvolvimento e crescimento local, baseado na premissa de que a ampliação no número de dos pequenos empreendedores significa mais emprego e mais consumo, que por sua vez tem implica aumentos de arrecadação de impostos para cidades e regiões daqueles fornecedores – como os estudos do SEBRAE nos indicaram (visão também compartilhada pelos entrevistados).

A maior parte das pequenas empresas cadastradas no CAGEF (84%) é sediada em Minas Gerais – representando 15.412 fornecedores MPE. Por isso, buscou-se analisar e estudar se a distribuição dos pequenos fornecedores por região (sede de funcionamento) no CAGEF aproxima-se, proporcionalmente, à distribuição do total de pequenas empresas existentes em Minas Gerais, obtida dos estudos do Sebrae-MG (SEBRAE, 2012b).

Apesar de a classificação regional do Sebrae-MG possuir apenas 8 (oito) regiões e classificação do porte das empresas ser baseada no número de funcionários (conforme disposto no Quadro 6), consideramos válido o exercício da comparação exibida na Tabela 5, pois reforçar a percepção de que ainda há um amplo e necessário espaço de atuação (continuação) por parte da SEPLAG, em parceria com as organizações citadas anteriormente, para ampliar a base de pequenas empresas cadastradas no CAGEF e, por conseguinte, participação nas compras estaduais.

Tabela 5 – Comparativo de origem das MPE mineiras

Regional	Origem MPE sediada em MG	Origem MPE cadastrada
Alto Paranaíba	-	3,4%
Central	38,8%	51,7%
Centro Oeste de Minas	-	4,3%
Jequitinhonha/mucuri	3,1%	2,6%
Mata	12,4%	8,5%
Noroeste de Minas	1,6%	1,9%
Norte de Minas	5,3%	6,8%
Rio Doce	7,9%	4,9%
Sul de Minas	18,2%	9,3%
Triângulo	12,8%	6,8%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria.

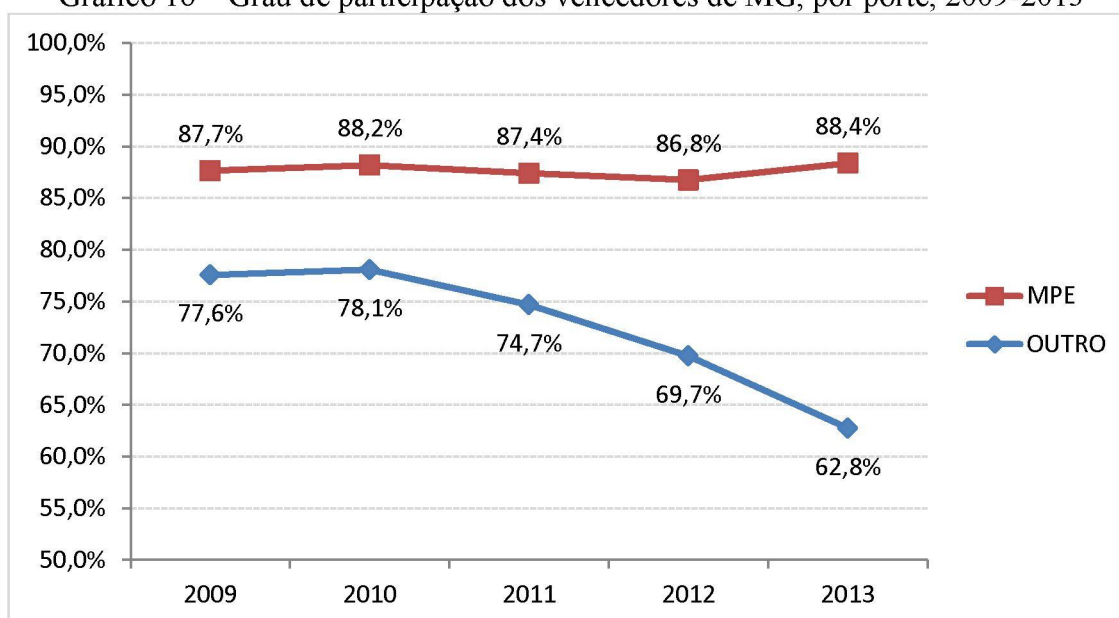
Tem-se que 38,8% das empresas mineiras são da região central, no entanto, no CAGEF, mais 51% dos pequenos fornecedores são dessa região. Ainda que isso reflita a realidade do número de empresas existentes no estado, a proporção ainda está desequilibrada quando comparamos aquela região com as outras.

No entanto, no CAGEF, quando comparamos dentro de cada região qual a proporção de MPE e de outras empresas, de um modo geral, as primeiras representam em cada região, em média, 70% do número de fornecedores. Os menores percentuais são nas regiões do Alto Paranaíba e Centro Oeste de Minas, com 68% e 69%, respectivamente. O maior percentual está região Norte de Minas, onde 75% dos fornecedores cadastrados são pequenas empresas.

Quando analisamos o crescimento nominal de empresas no CAGEF, por região, as que mais incorporaram novos fornecedores no CAGEF foram as do Jequitinhonha/Mucuri e do Rio Doce, com aumento de 100% e 53% em termos absolutos, respectivamente. E, com menor desempenho, o Triângulo mineiro e a região Central de Minas, com 7% e 5%, respectivamente.

Analisando o grau de participação das empresas mineiras entre os fornecedores vencedores, por porte. Em 2009, 87,7% dos pequenos fornecedores que venceram os processos de compras eram sediados em Minas Gerais. Esse valor manteve-se relativamente estável até 2013, conforme Gráfico 16. Por outro lado, a participação das médias e grandes empresas mineiras foi decrescente ao longo desses anos.

Gráfico 16 – Grau de participação dos vencedores de MG, por porte, 2009-2013



Fonte: Elaboração própria.

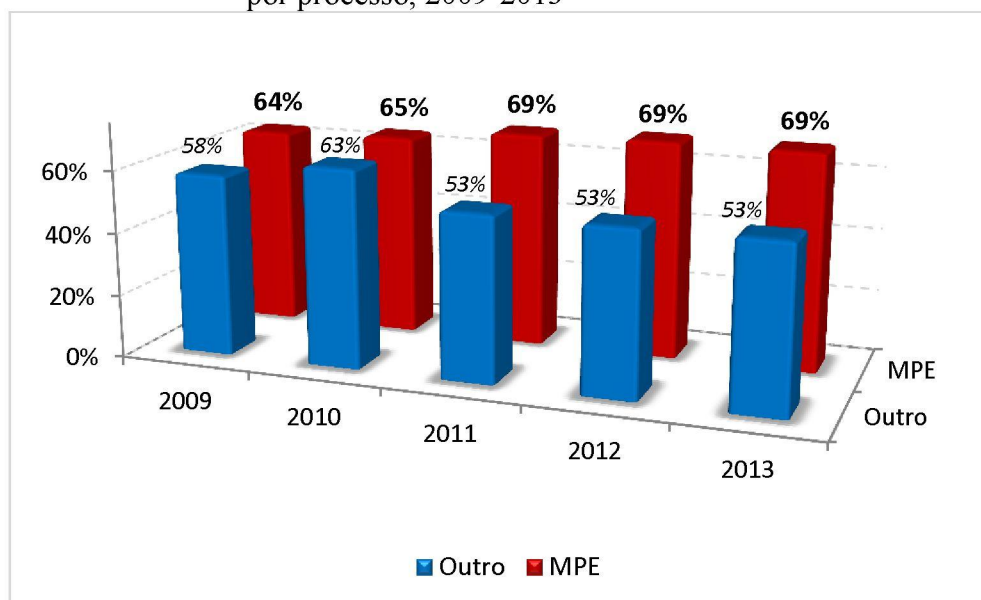
Logo, se as MPE mineiras não conseguiram ampliar sua preponderância sobre as MPE de outros estados, ao menos elas não perderam espaço para empresas não mineiras, como no caso dos fornecedores de porte ‘Outro’.

Além disso, buscou-se verificar a competição dos fornecedores mineiros com eles mesmos, pois conforme o Entrevistado X3, “[...] quando você faz uma compra para ser entregue no interior você privilegia os fornecedores locais porque eles têm uma logística melhor naquele

lugar.”, ou seja, o quanto de uma compra pública realizada em uma determinada região de planejamento foi vencida por uma empresa daquela mesma região. Entre 2009 e 2013, o resultado obtido mostrou que em média 62% (máximo de 64% em 2010 e mínimo de 60% em 2009 e 2011) das empresas vencedoras era da região onde o material deveria ser entregue ou o serviço deveria ser prestado.

Quando avaliado sob a perspectiva do porte do fornecedor vencedor, de acordo com o Gráfico 17, proporcionalmente às empresas de maior porte, tem-se que as MPE conseguem vencer em maior número os processos disputados na região em que estão localizadas. Enquanto elas estabilizaram-se no patamar de 69%, os fornecedores de porte ‘Outro’ venceram pouco mais da metade dos processos. O resultado reflete a dinâmica das compras governamentais estaduais onde as contratações que envolvem maior volume financeiro (vencidas por fornecedores de maior porte) atraem a participação de mais empresas de outros estados.

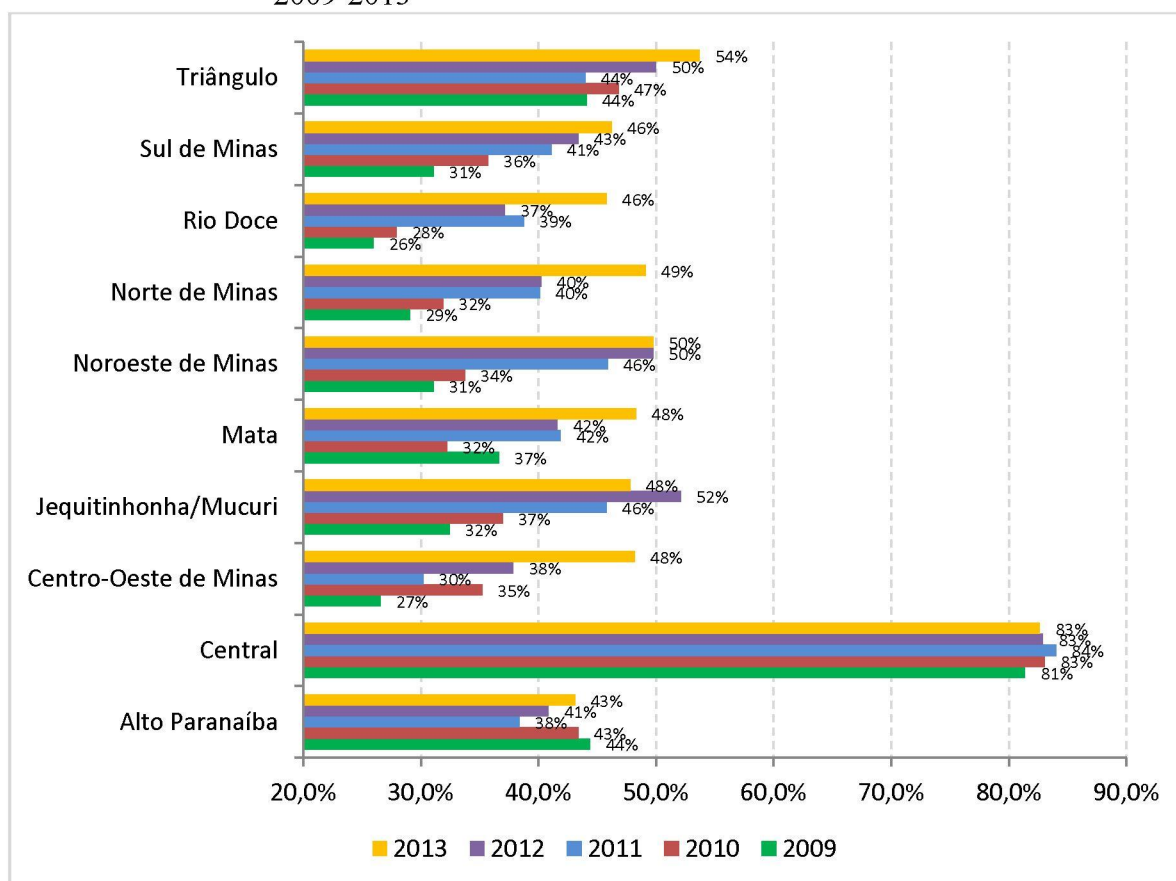
Gráfico 17 – Comparativo do desempenho regional dos fornecedores, por processo, 2009-2013



Fonte: elaboração própria

Complementando a análise acima, no Gráfico 18 procurou-se medir a evolução das pequenas empresas em cada região. Destaca-se que a região Central foi a mais difícil para que pequenos fornecedores de outras regiões obtivessem sucesso na disputa– o número de MPE vencedoras desta região esteve sempre acima dos 80%, enquanto nas outras regiões o percentual foi quase sempre inferior a 50%.

Gráfico 18 – Desempenho regional das MPE vencedoras, por processo, 2009-2013



Fonte: elaboração própria

De qualquer forma, foi observada uma melhora gradual do desempenho das MPE em quase todas as regiões. Excetuando as regiões Central e Alto Paranaíba, no período de 2009 até 2013, elas conseguiram melhorar sua competitividade nas compras realizadas na sua região, ao competir com outras empresas de outras regiões de Minas Gerais e/ou de outros estados brasileiros.

Assim, a visão do governo que preconiza que quando a disputa é realizada “localmente” há maiores chances de que o vencedor seja daquela região foi corroborada em relação às pequenas empresas, especialmente pelo fato de que a grande maioria das compras no interior são aquelas consideradas “pequenas contratações” – as COTEP (entrevistados X7, X3 e X9). Associado a isso, podemos citar também a prevalência de empresas mineiras no CAGEF que pressupõe maior participação delas nos processos de compras.

Além disso, os dados acima indicam que mesmo sem a adoção do benefício de compras exclusivas para fornecedores de determinada região (ou cidade), o trabalho realizado em parceria com o SEBRAE-MG e, em menor grau, com outras entidades empresariais podem ter contribuído para a melhora do desempenho regionalizado das pequenas empresas nas contratações em geral. Contudo, cita-se que 87% das compras do governo mineiro em 2013⁸⁴ foram direcionadas para a região Central, em especial para o município de Belo Horizonte, tendo em vista que a maior parte da infraestrutura administrativa demandante (especialmente de serviços) está alocada na Cidade Administrativa do executivo mineiro.

A seguir é retomada a discussão em torno do futuro da implementação da políticas de compras sustentáveis, caracterizando as iniciativas e ações em andamento no início do ano de 2014 e, ao mesmo tempo, discutindo questões (*issues*) que, entende-se, serão os desafios a serem enfrentados pelo corpo burocrático em torno da CPS-MG.

⁸⁴ Esclarece-se que o percentual de 87% refere-se à parcela de 40% do valor total contratado. Para os outros 60% não possível saber para qual cidade/região o material, serviço ou obra foi contratado – nesses casos, há uma classificação genérica que indica que a compra atenderá a todo estado. No entanto, a percepção dos entrevistados é de que a maior parte é para atender a região central.

7.5 A PCS-MG COMO APRENDIZADO: Presente e futuro da política

A retomada da implementação da PCS-MG em 2011 não foi vista como uma continuação do método de trabalho desenvolvido junto ao ICLEI/FGV, porém demonstrou a preocupação do governo em tentar avançar no tema. Brammer e Walker (2009) destacam a influência do modelo europeu, utilizado pelo ICLEI, na criação de imagens de política de compras sustentáveis focadas na dimensão ambiental. Para o Entrevistado X3, a discussão inicial da PCS-MG também tratava apenas do lado ambiental do tripé. Também já havia a preocupação em não comprar mais caro, “na hora de falar de sustentabilidade, só aparecia a questão ambiental e também sempre com a preocupação do econômico – olha estamos comprando sustentável (ambientalmente correto) mas não estamos pagando mais caro por isso ou o tempo de retorno desse investimento é 'x' anos” (Entrevistado X6).

Todavia, ao longo dos anos, as dimensões econômicas e sociais foram incorporadas por meio da política de fomento à participação de pequenas compras nas compras. Entretanto, as evidências apontam que isso foi tanto um processo de amadurecimento do conceito de licitações sustentáveis quanto um processo de apropriação de uma alternativa pronta dentro do governo para vocalizar avanços na implementação da política, fato que influencia na forma de implementar contratações sustentáveis (BRAMMER; WALKER, 2011).

Ao longo do trajeto, os servidores públicos enfrentaram diversos desafios de construção de conhecimento em torno da temática da sustentabilidade. Em relação às instituições, foram citadas dificuldades internas à SCRLP e de os ‘parceiros’ (incluindo os próprios órgãos da administração pública estadual) apropriarem a temática da sustentabilidade na mesma medida em que a SEPLAG fazia ou tentava fazer.

A questão é que uma equipe restrita ou pautas urgentes faz com o tema desapareça da agenda alguns meses, depois retorna à agenda [...] Mas, a política [PCS-MG] não tem uma máquina azeitada de gente interessada no tema. Então, a cada momento de retomada, eu tenho que "engatar uma primeira", quando recomeça não dá pra "colocar uma terceira" e continuar – por exemplo, o CEFET me procurar, o DEOP ou SISEMA vim cá e retomar as conversas. Então, tem que parar, rearticular os atores [...] é difícil, há um custo institucional nisso. (Entrevistado X7)

De natureza técnica, os desafios estão em incorporar o conhecimento técnico necessário para a determinação e comprovação de critérios de sustentabilidade; a fiscalização da sustentabilidade dos produtos/serviços comprados e contratados; o uso correto das certificações e ecorrotulagens sem incorrer em desvios jurídicos; e, a necessidade de constantes revisões devido do CATMAS aos rápidos avanços tecnológicos. Por isso, os resultados ainda “tímidos” em relação à contratação de materiais, serviços e obras sustentáveis (discutidos nas seções anteriores). Apesar de existir a “sensação” por parte dos entrevistados que há iniciativas e práticas sustentáveis dentro do estado, elas nunca foram pesquisadas e sistematizadas pela SCRLP⁸⁵.

Historicamente, as ações de compras sustentáveis foram muito tímidas ou isoladas [...] não que o cenário tenha melhorado constantemente. Ainda assim, pensando no ciclo de vida do produto as ações executadas foram de compras e de consumo consciente, porém pode ir além disso em várias cadeias de produtos [...] e por exemplo não temos nada institucionalizado em termos de descarte ou logística reversa. (Entrevistado X9)

Para Sabatier (1986 apud SECCHI, 2010), quando a implementação é marcada por burocracias e redes de atores que se auto-organizam para formular e executar uma política pública, tem-se a chamada implementação de “baixo para cima” (*bottom-up*). A PCS-MG mostra-se dependente de uma arena burocrática que seja capaz de prover alternativas e soluções para a continuação da política.

O Gabinete [secretário e subsecretário da SEPLAG] sempre espera que a gente [SCRLP] vai propor alguma coisa nessa linha [compras sustentáveis]. Agora em termos de conteúdo especificamente, que lado tomar, esperam que a gente vá propor essa linha – qual tema ou segmento tratar, uma ou outra ação, se tem que ter uma norma A ou B [...] isso tudo vem de baixo pra cima – mas, logicamente, é validado e submetido ao gabinete. (Entrevistado X9)

Também é ressaltada a necessidade de reforçar a criação de uma consciência coletiva entre os servidores públicos em relação à mudança cultural da sua forma de consumo (enquanto cidadão ou agente de Estado).

⁸⁵ Por exemplo, cita-se o projeto de logística reversa de medicamentos vencidos da Fundação Ezequiel Dias – Funed.

Para Pugh e Hickson (2004), os limites organizacionais da racionalidade limitada colocam características de preferências problemáticas e tecnologia confusa para os decisores tomarem suas decisões. No entanto, Lindblom (2009) citam que ações incrementais permitem aos *policymakers* compararem situações presentes com situações passadas e agirem para evitar erros recorrentes. Como exemplo, em relação ao “fracassado” processo de contratação de uma consultoria externa, ainda em 2011, cita-se o fato de que não foi somente o preço pedido pelas empresas que levou o governo a descartar a contratação.

Não foi só por causa valor, foi uma relação custo x benefício que a SCRLP vislumbrou durante o processo de discussão. A gente teve o exemplo do ICLEI e da FGV, pessoas altamente qualificadas que sabem sobre produtos sustentáveis, mas que não entendem de política de compras de governo – de licitação. Então a gente contrataria e teria que ajudá-los a desenvolver, o know-how é nosso, a gente teria que orientar todo o trabalho e ensiná-los – nossa equipe estava a frente de qualquer consultoria. [...] Não encontramos uma consultoria com experiência específica em compras sustentáveis ... pra que pagar caro para ensiná-los?! (Entrevistado X3)

Logo, a experiência vivenciada pela SCRLP na primeira fase da política ajudou aos tomadores de decisão a não tomar o mesmo caminho de atuação seguido no início da implementação, ainda que a conjugação da cobrança por resultados do alto escalão da SEPLAG e a existência de fontes de financiamento externas ao orçamento da SEPLAG tenha configurado uma janela de oportunidade para a decisão inicial de se buscar o apoio externo para retomar a implementação da política.

A elaboração do decreto compras sustentáveis iniciou-se em um ambiente de incertezas, tendo em visto que os entrevistados citaram que delimitar o escopo do seu conteúdo foi um grande desafio para a DCLC, que resultou em uma norma com apenas diretrizes “genéricas” que deverão ser buscadas tanto por gestores das unidades de compras (‘implementadores’) quanto pela equipe da SCRLP (‘formuladores’), tendo em vista que não há regras e normas operacionais definindo o papel de cada ator da PCS-MG. Entendia-se que “[...] não é papel do decreto definir itens sustentáveis, até porque os manuais têm a vantagem de não ter rigidez normativa, deixando uma flexibilidade para alterar e podendo acompanhar o mercado.” (Entrevistado X9). Para o Entrevistado X8, “não havia uma diretriz específica para ser trabalhada no decreto”.

Por outro lado, diante de um contexto de contratualização de resultados pelo qual a administração pública estadual passava naquele momento, em torno do denominado ‘Choque de Gestão’ e seus decorrentes Acordos de Resultados, havia uma diretriz do gabinete da SEPLAG para que a PCS-MG avançasse, então “[...] tínhamos que entregar o trabalho naquele ano, estava no acordo de resultados da DCLC e era uma demanda da secretária [...] O trabalho foi estruturado ao longo da discussão e surgiu a ideia de trabalhar com famílias” (entrevistados X8 e X5).

Questionado se foi objeto de deliberação colocar a PCS-MG como item do Acordo de Resultados dos outros órgãos, acompanhados pela SCRLP, assim como a política de compras eletrônicas ou de planejamento de compras, o Entrevistado X9 citou que “[...] não temos nem segurança para fazer isso aqui na SCRLP, nem sabemos se o mercado comportaria toda nossa demanda. Além disso, seria difícil definir metas para os órgãos assim como mensurar o quantitativo de cada item que teria de ser comprado ou não”.

Segundo Rúa (1997), os *issues* de uma política pública podem catalisar diferentes conflitos de interesses na medida em que as escolhas realizadas em relação a eles implicam em ganhos e perdas dos stakeholders, ao mesmo tempo, que define a forma de configuração dessa *policy*. De acordo com Silva e Melo (2000), em ambientes repletos de incertezas e ambiguidades há um amplo espaço discricionário dos agentes implementadores. Nesse contexto, as decisões implantadas pelos gestores das unidades de compras podem definir o sucesso da PCS-MG.

A partir de 2013, amparado no decreto de compras sustentáveis, o processo de implementação da política foi amplificado (quase consenso entre os entrevistados) através da mobilização de recursos institucionais – pessoal, técnico e orçamentário – voltados para a execução de ações que promovam a realização de processos de compras com itens e/ou critérios sustentáveis de forma sistêmica pela administração pública estadual (Entrevistado X10).

Para o atual superintendente da SCRLP, a orientação em relação à política de compras sustentáveis é que ela deve ser aprimorada, buscando-se inovações adicionais. Assim, a seguir, são apresentados alguns *issues* que acredita-se ter influência sobre as futuras escolhas que o governo mineiro, especialmente por meio da SEPLAG, deverá lidar e definir para o futuro da PCS-MG.

7.5.1 Os *issues* e os desafios da política

Conforme colocado por Capella (2005), a *policy image* é essencial para informar como um problema é enxergado e, conseqüentemente, quais alternativas serão selecionadas para solucionar a questão. Para o Entrevistado X4, “A SEPLAG como órgão central tem o papel de pensar na melhor forma de comprar, dar diretrizes, em ofertar ferramentas de trabalho que para que os órgãos e entidades possam executar as compras e focar nas políticas finalística da sua área de atuação”.

No processo de construção da imagem atual da política, entende-se que as principais questões que os formuladores da PCS-MG deveram tomar em relação ao futuro da sua formulação estão ligadas às definições de o quanto a SEPLAG conduzirá o processo de implementação de forma autônoma dos outros órgãos e entidades; em que medida ela atuará exercendo a coordenação sobre atores internos e externos à administração pública estadual e do quanto o governo agirá para induzir novos processos produtivos no mercado. Perpassando esses *issues*, temos a questão da conscientização e da prática sustentável como elemento comum que influenciará as futuras decisões burocráticas. Por isso, inicia-se a discussão por elas.

Ficou estabelecido pelos entrevistados (aliás, o único consenso) a importância da apropriação dos conceitos de práticas sustentáveis por parte de empresários e, principalmente, da conscientização ambiental de todos os servidores públicos envolvidos com a gestão logística e de compras do estado (sem desconsiderar as outras áreas) como fator de sucesso para o futuro da política. No entanto, apesar do grande debate nacional e mundial em torno da temática da sustentabilidade (discutidos nos capítulos 3 e 4), para o Entrevistado X5, a maior parte da população ainda não está preocupada com a temática ambiental, nem os servidores públicos em relação às compras sustentáveis, mesmo após a publicação do decreto.

Acho que a administração (em geral) ainda não tem maturidade para internalizar, absorver e executar ações de sustentabilidade [...] está num patamar ainda incipiente de sensibilização e de apropriação da importância do tema. Porém, não adianta internalizar se não tiver as ferramentas de políticas de compras e logística sustentável [papel da SCRLP] para execução e operacionalização. Para isso, precisa-se de mecanismos de contratualização (como o Acordo de Resultados) e, complementarmente, irradiação e

sensibilização por meio de programas como o AmbientAÇÃO"
(Entrevistado X4)

Machado-da-Silva *et al* (2003) chamam a atenção para o fato de que o formalismo não se manifesta apenas pela imposição de regras, há também que se considerar que ele também manifesta-se como um traço cultural que integra o comportamento de atores sociais. A presença de regras e normas escritas podem ser praticamente desconhecidas e ignoradas pelos empregados (servidores) quando são elas são consideradas irreais ou não traduzem a realidade organizacional.

Para Frey (2000), a transformação de padrões de negociação entre os atores políticos e procedimentos em leis ou regulamentos administrativos não é cogente, por isso, esses mecanismo devem ser pelo menos reconhecidos ainda que somente tacitamente. Logo, uma política pública não deve buscar influenciar apenas estruturas institucionais formais, ela "[...] não pode e não deve deixar de influenciar as identidades e os padrões de comportamento, por exemplo, por meio dos instrumentos da propaganda e da educação." (p. 241).

Sen (2010) destaca que a sustentabilidade, em relação aos valores individuais, pressupõe a capacidade dos seres humanos de pensar e julgar por si mesmo. Nesta visão, nos seus respectivos segmentos de trabalho e atuação, os indivíduos possuem responsabilidades em torno daquilo que lhe são concedidos, particularmente no poder discricionário para escolher determinados comportamentos sociais. Por isso a importância da realização de treinamentos e capacitações para o sistema logístico do executivo estadual (não realizados até o momento).

Para a PCS-MG, esses argumentos representam reconhecer que o (futuro) sucesso da política depende da ampliação do entendimento e do engajamento em torno do tema sustentabilidade. No entanto, tal premissa coloca-se tanto como um facilitador quanto um dificultador para implementação dela. De um lado, num cenário ideal, significa uma enorme redução nos custos de transação da política (conforme colocado pelo Entrevistado X7), por outro lado, significa admitir que o controle sobre a difusão da educação ambiental (em sentido amplo – de todas as dimensões da sustentabilidade) foge do escopo de atuação da SEPLAG, enquanto protagonista do processo, seja por motivos de conformação da estrutura organizacional administrativa do governo ou, principalmente, porque ela não tem capacidade institucional de conduzir tal ação de governo.

Porém, há certa descrença na adoção ‘automática’ das diretrizes do decreto por parte dos servidores.

No estado tem aquela questão que você só faz o que lei prever [...] Então, é impressionante como as pessoas tem resistência em adotar práticas de gestão que não estejam escritas no papel – por exemplo o planejamento de compras e as compras sustentáveis. (Entrevistado X8)

Se deixar só por conta do decreto, do manual ou do sistema não vai adiantar. (Entrevistado X10)

[...] se for depender da iniciativa de cada uma dessas unidades de compras [dos servidores], vai bater com essa questão da inércia das pessoas - a maior parte ainda são acomodadas, elas estão na zona de conforto, elas vão comprar aquilo que estão acostumadas a comprar [...] é um ou outro que vai querer melhorar aquela compra – estudar critérios de sustentabilidade pra ela [licitação]. (Entrevistado X5)

Para o Entrevistado X7 a consciência ambiental dos servidores “da ponta” (operacionais) é muito importante para a prática, porém é o mais difícil de alcançar este objetivo. Logo, é imperativo definir *se* e *como* que cada órgão e entidade entrarão com contribuições (especificações técnicas) da sua área de competência.

Apesar de o grande poder normativo da SEPLAG, de ela influenciar os outros [órgãos] ... não temos condições que fiscalizar tudo que acontece, então, a consciência sobre essa questão é fundamental [...] mas a política não deixa de ser efetiva, de ter resultados mesmo sem isso [...] vai ser gradativo a incorporação dessa consciência. Por isso, estamos tentando colocar [prática] isso nos manuais, mas depende da consciência do servidor. (Entrevistado X8)

De fato, os objetos de licitação são especificados pelas áreas finalísticas dos órgãos e entidades, ou seja, nem os servidores do CATMAS nem os servidores das unidades que operacionalizam as compras detém maior conhecimento técnico do que quem utiliza o produto ou serviço. Para o Entrevistado X7 “[...] o sucesso será alcançado quando chegarmos ao ponto deles (órgãos) criarem e aplicarem suas próprias especificações sustentáveis”.

Por isso, a PCS-MG dependerá de um engajamento de governo (em sentido amplo) para seu efetivo sucesso principalmente – sendo que todos os entrevistados concordam que a SEPLAG não conseguirá implementar sozinha a política, “[...] porque é muito difícil a gente aqui da

SEPLAG querer fazer alguma coisa – definir uma política que é do órgão central – mas isso só vai ser executado se tiver envolvimento direto das áreas finalísticas” (Entrevistado S11).

Silva e Melo (2000) destacam o papel da coordenação e da cooperação para a efetividade de uma política. Ainda que a SEPLAG detenha poder de formulação e coordenação das ações governamentais, os gestores de compras possuem autonomia para determinar qual e como um objeto deve ser licitado. Dessa forma, não há garantia que todos servidores seguiram as diretrizes do decreto, exceto no caso dos materiais com 100% de itens sustentáveis (exemplos no Apêndice E).

Todos os órgãos esperam um papel de articulação da SEPLAG, seja qual for a política – setorial ou não –, as pessoas apostam que a SEPLAG sempre vai ter um papel, seja em que aspecto for [...] acho que esse papel é sobrevalorizado [...] imagina se a SEPLAG for atuar em todas as políticas setoriais do estado, é impossível pensar que daríamos conta disso – a agenda tem que ser priorizada. (Entrevistado X7)

Foi detectada a falta de atuação da PCS-MG no sentido de promover uma maior educação e qualificação em compras sustentáveis. Questionado, o Entrevistado A cita que "Tem dois fatores: um é que os valores [sustentabilidade] não estão na pauta deles [órgãos e secretarias] [...] e, é difícil [...] a gente [SEPLAG] não conseguiu construir isso muito bem com eles a ponto deles mesmos criarem suas especificações sustentáveis."

Há diferentes visões de quem deve coordenar a ação de conscientização e disseminação de boas práticas sustentáveis dentro do governo. Uma parte considera que a SEPLAG não deve liderar essa ação. Para o (X7) "[...] isso é mais da área ambiental mesmo, a gente não tem know-how pra isso. "Por outro lado, para o (X9) "A SCRLP tem um papel sim, pois se nossa competência é tratar de logística [...] quando a gente pensa no gerenciamento da cadeia de suprimentos [...] não estamos falando apenas da função suprimentos [...] mas de compra, do abastecimento, da utilização e do descarte até chegando à logística reversa."

A questão da conscientização em torno da temática confere importante destaque e reconhecimento com o Programa AmbientAÇÃO, “[...] vai depender muito da campanha, tipo AmbientAÇÃO [...] até então tá lá função no sistema pra ele pedir o item sustentável, o cursor obriga a ele marcar se sim ou não [...] mesmo assim não vi que cresceu o pedido por itens sustentáveis só por estar lá a opção” (Entrevistado X1). Isso é relevante diante da constatação

de Machado-da-Silva *et al* (2003) que ressaltam que, em nosso país, mesmo que amparado na lógica da regra formal e da sanção legal, se uma norma não refletir e for reconhecida internamente (em toda a administração) como reflexo de comportamento social e atividades praticadas na sociedade, pode levar a constituição de meras fachadas administrativas.

Na primeira fase, no âmbito do PGEE e do PEGAE, foram criadas comissões internas para lidarem com a questão energética dentro dos órgãos, porém ao longo dos anos elas se perderam. Ambos os casos, foram realizados seminários de sensibilização dos gestores para educação quanto ao uso da utilização da energia elétrica e água, mas foi constatado que se estava sobrepondo uma ação era do escopo de atuação do AmbientAÇÃO. – quem tem know-how e atividade principal fazer a capacitação / educação ambiental. (Entrevistado X4)

Todos os entrevistados concordam que a SEPLAG não conseguirá fazer nenhum manual sozinha. Para parte deles, um dificultador é que os órgãos talvez não queiram se comprometer o tanto que é necessário para a efetividade do trabalho, tendo em vista que a missão institucional de definir a política de compras e mostrar resultados é da SEPLAG.

É sempre muito difícil com que eles [órgãos e entidades] deem a mesma importância para a política de compras sustentáveis. Pra gente é nosso trabalho, mas como eles não tem essa obrigatoriedade [apresentar resultados práticos], eles tendem a se esquivar e não dar o máximo [...] apesar de saber que não é todos os órgãos, essa é a percepção que tenho (Entrevistado X1).

Além disso, ainda que eles desejem acampar as propostas da SCRLP, o Entrevistado X8 cita que os órgãos e entidades têm equipes limitadas para ofertar para essas parcerias. Por exemplo,

[...] na definição de quais famílias se trabalharia no primeiro ano, procuramos o DEOP para trabalhar com obras sustentáveis. Porém, eles tinham apenas uma pessoa responsável para trabalhar com obras públicas sustentáveis [...] então, se essa pessoa já tem suas atividades rotineiras, como ela vai se comprometer com a gente sem uma equipe por trás.

Há uma avaliação entre alguns entrevistados que podem existir iniciativas em andamento dentro do governo que a SCRLP não tem conhecimento e ou que há ‘vontades latentes’ difusas em torno da temática dentro do estado. Assim, “o decreto serve até pra levantar a questão, para que iniciativas já adotadas possam aparecer. [...] Diversos interlocutores podem

não saber que a gente trabalha com isso e, a partir da movimentação que o decreto cria na SEPLAG, de divulgação da política, etc., pode levantar o conhecimento dessas pessoas e elas nos procurar e a gente conseguir construir uma rede melhor articulada” (Entrevistado X6). Contudo, além da falta de treinamento e capacitação em torno da PCS-MG, ainda não houve uma pesquisa ou uma provocação da SCRLP para ‘descobrir’ tais iniciativas.

Além disso, cita-se que nem mesmo a própria equipe do CATMAS teve treinamento ao longo dos anos da política.

Durante a solicitação da inclusão de um novo item no CATMAS, ele [servidor demandante do item] marca que tem um critério de sustentabilidade, mas não explica muita coisa. Apesar de a equipe do CATMAS também precisar entender sobre os requisitos mínimos de sustentabilidade dos materiais, na prática [...] é o demandante [órgão comprador] que tecnicamente tem que entender do produto, o que ele tá querendo, qual critério sustentável ele quer. (Entrevistado X1)

Eu acredito que ia ajudar sim [treinamento], porque a gente ia entender o que está fazendo. A gente só pesquisa para entender quando chega o pedido de inclusão de item e isso demora porque nem sempre a gente sabe o que poder ter ou não naquele produto [...] a gente tá um pouco ‘cru’ [...] Por outro lado, é difícil saber como seria esse treinamento, nosso catálogo é muito amplo. A gente não precisa saber de tudo”. (Entrevistado X5)

Outro *issue* da PCS-MG que a SEPLAG precisa definir, enquanto formuladora das diretrizes das políticas de compras, é a forma de lidar com os seus fornecedores em relação ao processo de indução de novas formas de produção.

Para o Entrevistado X9, desde o início do GES, não se tinha nada novo que não poderia ser atendido pelo mercado, “os itens e tecnologias já existiam [...] novo (inovação) foi o governo introduzir isso nos editais do GES”. Para os entrevistados X7, X3, X9 e S11, o mercado acaba moldando seu processo produtivo em razão das sinalizações dos governos. Um exemplo disso seria o monitor LCD, que era considerado um item sustentável ‘difícil’ de comprar quando surgiu (disponibilidade), atualmente é um item comum de mercado. Por exemplo, o Entrevistado X1 cita que os sacos de lixo ecológicos e o papel A4 começaram sem grande variedade de opções (número de fornecedores) mas recentemente o mercado tornou-se competitivo.

Já o Entrevistado X7 cita o fato de o mercado, ainda que somente do lado privado, não está pronto para ofertar dos produtos de forma sustentável.

Ainda tem o problema de mercado [...] até mesmo pra minha casa, por exemplo, os arquitetos não falaram em lâmpada LED, foram apenas os técnicos das lojas que ofereceram a opção [...] eu não consegui comprar algumas tecnologias que foram contratadas sob encomenda aqui para Cidade Administrativa [...] nem todos profissionais da cadeia conhecem as opções sustentáveis.

Visto que uma especificação ambientalmente correta, em tese, pode restringir a participação dos fornecedores no sentido de possuir no mercado empresas com tecnologia aptas para fornecer bens e serviços para o governo, essa questão é percebida e assumida como um bom desafio para a política.

É a questão do ovo ou da galinha [...] a gente tem que enfrentar essa questão do mercado mais restrito [...] acho que é esse o papel do Estado – a mudar a cadeia produtiva mesmo – o nosso poder de compra é absurdamente maior do que o das outras organizações – a gente vai ter problema com isso no início mas depois acomoda-se [...] é essa indução que a sociedade espera. (Entrevistado X7).

Eu vi uma entrevista de um prêmio Nobel na Rio+20 que me marcou muito – se não for o Estado entrando nisso pesado nas suas aquisições não muda [...] o mercado (grandes empresas) ajudam ao comprar sustentavelmente [...] mas o poder do Estado é muito maior.

Para o Entrevistado S11, em virtude dos resquícios do ambiente político da época de criação da Lei 8.666/1993 – contexto da desconfiança, os governos ainda pagam um preço alto no sentido de que a sociedade ainda não vê com “bons olhos” quando a administração pública “senta” para conversar com o mercado privado.

Criou-se um ambiente tão rígido que o governo não podia conversar com os fornecedores. Se conversasse é porque estava fazendo conluio. Era governo de cá, fornecedor de lá – o mercado fornecedor não sabe o que você quer comprar e o governo não sabe o mercado tem para oferecer – então, como num ambiente desse você pode comprar bem?! Eu acho que tem que ser uma coisa junta [caminhar].

No entanto, para ela, conforme sucesso obtido no projeto GES é essencial, também para a PCS-MG, que ambos os lados sentem e sinalizem quais as possibilidades de demanda e oferta de itens sustentáveis cada um. “Essa relação precisa existir. Precisa dessa conversa. O

mercado pode e vai se adaptar de acordo com as necessidades do governo. E o governo pode inovar no que ele vai comprar conhecendo o que o mercado tem a oferecer. [...] eles [mercado] vão se adaptando. Alguns encontram alguns nichos e outros adaptam-se.” (Entrevistado S11).

Para o Entrevistado X9, deve haver uma balança entre exigência do governo e a capacidade de atendimento do mercado (produção, logística, distribuição). O governo tem um papel de sinalização, porém “não pode ser da noite pro dia”, senão cria insegurança e aumenta os preços praticados (Entrevistados X7, X3, S11). Os entrevistados X3 e S11 citaram que o governo colocou a realização de consultas públicas como importante ferramenta de divulgação das especificações sustentáveis que permitiria ao mercado se organizar e se adequar ao que está sendo demandado.

No entanto, segundo os entrevistados A5 e X9, exceto nas citadas compras das famílias do projeto GES, a SCRLP nunca foi ao mercado conversar sobre produtos e serviços sustentáveis. Neste tocante, ressalta-se que a política de planejamento de compras do governo mineiro pode ser utilizada como forma de alinhamento de expectativas tanto por parte do governo quanto do mercado, tendo em vista que ele busca garantir previsibilidade para demanda governamental.

Brammer e Walker (2011) citam que a questão financeira é um importante entrave para alavancar programas de compras públicas sustentáveis. Aliado a essa questão, retomando às práticas sustentáveis, temos o exemplo dos combustíveis contratados pelo estado. Apesar de compras veículos de forma sustentável – ao privilegiar os bicombustíveis (Drumond *et al*, 2012) o mesmo não ocorreu em relação à compra de combustível.

Apesar de o decreto n. 45.229 de 2009⁸⁶ que priorizava o uso do álcool em relação à gasolina, conforme abaixo:

Art. 6º O Estado adotará as seguintes medidas para a diminuição de lançamento de gases de efeito estufa da frota de veículos pertencente à administração pública direta, autárquica, fundacional e empresas estatais dependentes que recebem recursos do Tesouro, que poderão ainda estar

⁸⁶ Regulamenta medidas do Poder Público do Estado de Minas Gerais referentes ao combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa.

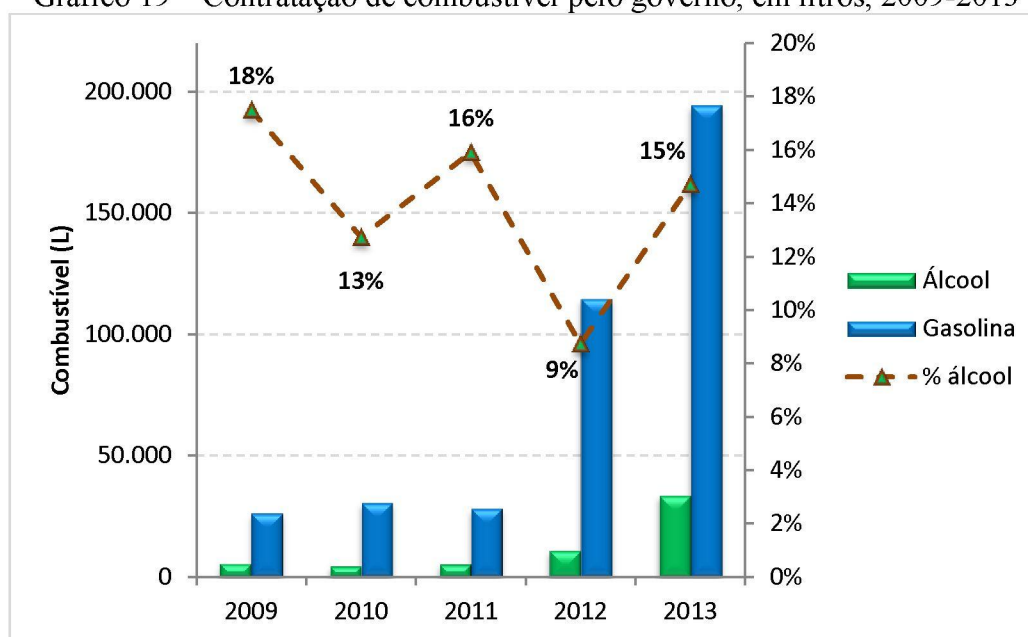
baseadas no uso de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto ou mecanismos equivalentes ou substitutos:

I - será obrigatória a aquisição de veículos com motorização flex que permita o uso no mínimo de gasolina e álcool combustível - etanol, quando do acréscimo ou substituição de frota, seja ele de representação ou serviço;

II - no abastecimento dos veículos próprios ou em uso pelo Estado com motorização flex será obrigatória a utilização de álcool combustível - etanol, desde que haja disponibilidade do combustível nas redes de abastecimento; [...]

No entanto, segundo o Entrevistador X4, a orientação não foi bem recebida pelos órgãos porque existe uma prática de mercado que ‘aconselha’ a utilização do álcool (etanol) é vantajosa quando o preço dele estiver abaixo de 70% do valor da gasolina. Além disso, a SEPLAG foi questionada se o artigo não estaria ferindo o princípio da economicidade [mostrando o conflito econômico]. A secretaria não se posicionou formalmente em relação a esse conflito. Entre os anos de 2009 e 2013, o preço médio do álcool foi de 78% do valor da gasolina.

Gráfico 19 – Contratação de combustível pelo governo, em litros, 2009-2013

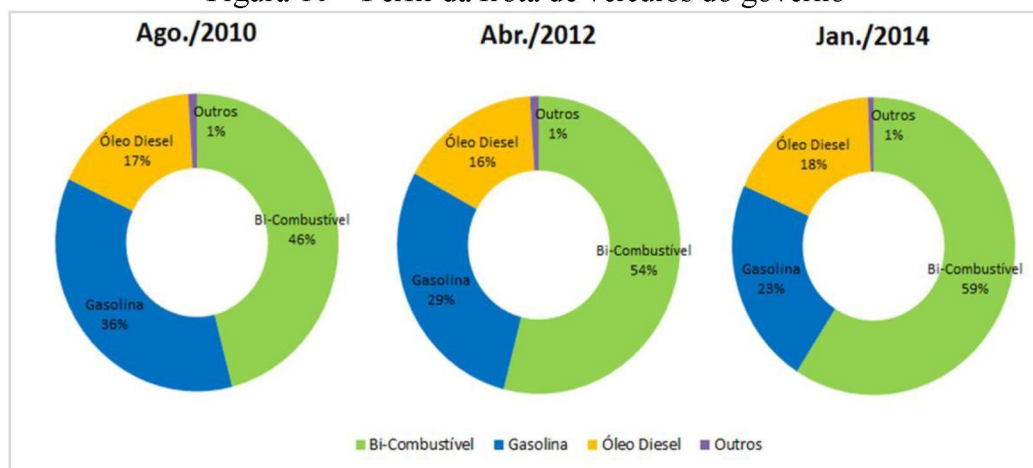


Fonte: Elaboração própria.

Conforme ilustrado no Gráfico 19, a contratação do etanol foi sempre menor que a de gasolina no mesmo período. No mesmo período, cita-se que o preço do litro de etanol, em média, correspondia a 77% do valor do litro da gasolina.

Outro problema apontado é a questão da infraestrutura da rede de postos do estado, uma vez que a maioria possui somente um tanque de combustível – seria inviável economicamente implantar novos tanques (Entrevistado X4). Além disso, a frota de veículos ainda possui expressivo número de veículos que podem ser abastecidos apenas com gasolina, de acordo com a Figura 10.

Figura 10 – Perfil da frota de veículos do governo



Fonte: DCAL/SCRLP.

Resumindo, não se defende que o governo adote a mesma postura para todos os itens do seu catálogo, porém alguns produtos podem inclusive ser objeto de discussão com o mercado fornecedor para avançar na direção da contratação de bens e serviços que sejam ecologicamente mais corretos do ponto de vista do processo produtivo e/ou da utilização e consumo. A seguir, a última questão colocada como importante para o futuro da política – os manuais de sustentabilidade.

7.5.2 Os Manuais de sustentabilidade

Os motivos que levaram a SEPLAG a adotar apenas diretrizes no seu decreto de compras sustentáveis, deixando para os 'Manuais de Sustentabilidade' a tarefa de impor regras de especificações obrigatórias para todo o governo, foram: o expressivo número de itens de materiais ativos passíveis de serem comprados no CATMAS, a falta do conhecimento técnico e especializado para definir critérios de sustentabilidade dos produtos 'sozinha' e a incerteza

quanto à capacidade dos outros órgãos e entidades em estabelecer tais critérios por conta própria nos editais de licitação de serviços e obras.

Segundo Leão (2013), durante o ano de 2013, seriam trabalhadas as famílias: i) de materiais elétricos para expandir o trabalho do PGEE e ii) de equipamentos elétricos para aprimorar especificações originadas no projeto GES, ambas em parceria com o CEFET; e, iii) de materiais e serviços de tecnologia da informação. Cada família iria gerar um manual específico de sustentabilidade.

Para escolha das primeiras famílias a serem trabalhadas no primeiro ano de vigência do decreto, em 2013, foram elencadas as possibilidades ligadas a um convênio com o CEFET para lidar com materiais e equipamentos elétricos, com uma parceria com o DEOP para revisar o manual de obras sustentáveis e com a diretoria de recursos de tecnologia de informação e comunicação da SEPLAG. Nem o convênio nem a parceria foram efetivados.

Todavia, para a escolha das alternativas de famílias, percebe-se que o governo recorreu mais uma vez ao incrementalismo e à "lata de lixo" para prosseguir na implementação da PCS-MG. Tanto o DEOP quanto o CEFET já tinham lidado com a temática durante a primeira fase da política - que, em tese, detinham conhecimento e equipe para trabalhar com o tema.

Na prática, em 2013, foi produzido apenas o *Manual de Sustentabilidade para a Família de Equipamentos de Informática*⁸⁷, com a finalidade de legitimar e institucionalizar a adoção de critérios sustentáveis para a família de Equipamentos de Informática, que tratou das especificações técnicas de computadores, notebooks e do serviço de impressão. O manual de *Equipamentos de Informática* recorreu novamente a uma família trabalhada na 1º onda do GES.

Até porque a gente estava cansada de falar que o monitor LCD era sustentável só por ser LCD. A gente viu que nem existe mais a opção de compra do outro [CRT] no mercado, estava em desuso. Comprávamos 100% de computadores com monitor LCD, isso por si só deixou de ser sustentável [...] a gente tinha que buscar outros critérios para falar que é sustentável. (Entrevistado X5)

⁸⁷ Disponível em: <http://www.compras.mg.gov.br/legislacao/compras-sustentaveis>.

Cita-se o avanço em relação à tradicional especificação do monitor LCD como elemento suficiente para caracterizar a compra sustentável, ainda que tardio, pois havia exemplos governamentais de avanço em relação aos computadores desde 2008⁸⁸. Porém, cita-se que a classe de materiais 7010 - Equipamentos de Informática do CATMAS possui 37 (trinta e sete) materiais ativos para compra. Desses, apenas 3 (três) foram contemplados no manual.

Pugh e Hickson (2004) e Secchi (2010) citam que no modelo *Garbage Can*, é possível que soluções existentes busquem por problemas nos quais se encaixariam. Em 2012, a diretoria de recursos de tecnologia de informação e comunicação já tinha pactuado no seu acordo de resultados realizar a elaboração de novas especificações de materiais tecnológicos. Assim, a DCLC pactuou com ela a elaboração conjunta do manual.

A facilidade de coordenação advinda do fato de as unidades administrativas pertencer à SEPLAG ajudou na escolha da família estudada. "Isso interferiu na escolha sim, sem dúvidas [...] Vamos começar pelo que é mais fácil - pela própria SEPLAG. Além disso, havia itens que a gente já tinha ido ao máximo de sustentabilidade possível [computadores com monitores de LCD.]" (Entrevistado X8). Além disso, segundo os entrevistados X1 e X5, eles já tinham iniciativa e abertura de tratar com o tema de sustentabilidade. "A maioria do itens já tinham sido colocadas em editais deles, porém foram sistematizado no manual e colocado no CATMAS." (Entrevistado X3).

E em 2014, em andamento, está ocorrendo a discussão em torno do manual *Materiais De Escritório* que, apesar de visar ir além do papel A4 reciclado, também remete a uma família trabalhada na 1º onda do GES. Outra a intenção é atualizar manual de obras e criar mecanismos de controle para que se possa aferir se ele está sendo empregado ou não. Além disso, se apresenta critério de sustentabilidade ou não.

Essa escolha, conforme relato do Entrevistado S11, deve-se ao fato de que as obras públicas representam um expressivo volume de recursos, de quantidade realizada, movimentando diversos segmentos assim como a própria edificação. Segundo o Entrevistado X9, atualmente

⁸⁸ Por exemplo, para considerar um computador sustentável o edital 02/2008 da Universidade de São Paulo exigiu as seguintes características: mecanismos de redução de consumo de energia, possuir certificação EPA Energy Star (economia de energia), embalagem individual adequada e que os equipamentos não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances). Disponível em: http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/12/ti_verde_cti.pdf

a SEPLAG não tem influencia nenhuma em projetos de obras e serviços de engenharia, pois não participou do manual elaborado sob demanda do BIRD. Para o Entrevistado X7, "Vamos 'comprar uma briga' com o DEOP ... fazer obras é relativamente fácil, existe um universo já conhecido que se lida com ele há vinte anos, agora fazer projetos sustentáveis é muito mais complicado – você precisa de um maior engajamento institucional. Por isso, será demandado via gabinete". Isso remete à busca de parcerias, aos problemas de coordenação discutidos anteriormente e ao *issue* da educação ambiental (discutido acima).

Conforme citado anteriormente, não houve participação da SEPLAG na elaboração do manual de obras públicas sustentáveis. No entanto, para o Entrevistado X9, “O desafio é atualizar esse manual e, de fato, criar mecanismos de controle para que se conseguir aferir se ele está sendo empregado ou não. Em cima da nossa base de obras do Portal de Compras, passar a ter a informação se elas têm ou não critérios de sustentabilidade”. Como exemplo, além de critérios ambientais técnicos de engenharia, cita-se que o licitante pode exigir a existência de medidas destinadas a evitar acidentes de trabalho e a garantir salubridade na execução da obra (BETIOL *et al*, 2012) e a própria subcontratação de pequenas empresas (SANTOS, 2012), como forma de aplicar utilizar critérios sociais e econômicos.

Em relação às micro e pequenas empresas, neste ano, de 2014, está em andamento uma pesquisa com os empresários, realizada pelo SEBRAE-MG e um estudo interno ao governo, realizado pela SCRLP, para avaliar a possibilidade de se instituir percentuais mínimos de subcontratação nas licitações estaduais. Conforme ressaltado anteriormente, esse é o único benefício exclusivo (previstos no estatuto da MPE) que ainda não é utilizado pelo governo mineiro. Até o momento da elaboração deste trabalho, ainda não há qualquer resultado a respeito.

Cumprida as etapas que nós dispomos a seguir nos objetivos específicos e no capítulo 6 – que tratou da delimitação da pesquisa, no próximo capítulo serão tecidas as considerações finais e conclusões sobre a análise efetuada neste trabalho.

8 CONCLUSÃO

O processo de implementação das ‘compras verdes’ no governo mineiro foi gradativo e lento. No primeiro momento, a partir de 2007, a adoção de critérios sustentáveis foi focada apenas nos itens do CATMAS que eram objeto de grandes compras (aquisições) conjuntas realizadas por parte dos órgãos e entidades do estado, por meio dos registros de preços do projeto GES.

Em seguida, a política de compras sustentáveis apropriou-se de programas e iniciativas que já estavam em curso na administração estadual e que contribuíram para a criação de uma imagem da política, guiando tanto a visão dos problemas a serem enfrentados quanto as soluções implementadas, conforme preconizado por Capella (2005). Todavia, a decisão de formular e ampliar suas ações para atingir a todas as unidades administrativas de compras do estado foi tomada (“apenas”) em 2011, sendo elaborada com maior afinco em 2012 (através da edição do decreto estadual n. 46.105, que regulamentou as compras sustentáveis) e iniciada sua aplicação a partir de 2013.

Os elementos reunidos ao longo da discussão deste trabalho indicam que apesar de a política de compras sustentáveis ter se mantido na agenda governamental do governo mineiro, ao longo dos anos ela entrou e saiu da agenda decisional de acordo com o afloramento de soluções e alternativas, disponíveis na “lata de lixo”, que propiciavam novas janelas de oportunidades de retomar e imprimir perenidade na execução da política. As decisões tomadas foram escolhidas por propiciar um (conveniente) ajuste entre soluções e problemas, devido às limitadas condições cognitivas (expertise no assunto) dos gestores envolvidos, de acordo com as premissas dos modelos *multiple streams* e *garbage can*, citados por Capella (2005), Kingdon (2006b) e Secchi (2010).

A política de compras sustentáveis mostrou-se fortemente dependente das alternativas e soluções geradas por uma burocracia especializada (no caso, da SCRLP), com características da abordagem *bottom-up*, corroborando com os preceitos defendidos por Hilll (2006) e Subirats (2006a). Ainda assim, ela não foi capacitada para lidar com as novas temáticas (desenvolvimento sustentável e compras sustentáveis) que apresentavam-se como fatores primordiais para a eficácia da implementação da política de sustentabilidade. Além disso,

mesmo sem prover treinamentos e capacitações específicas para seus servidores (técnicos e assessores) em torno dos temas, os gestores da SCRLP não vislumbraram nas experiências nacionais e internacionais elementos suficientes para tornarem-se fontes de referência para apontar possíveis cursos de ações para o governo mineiro. O mesmo foi percebido em relação à equipe do CATMAS – também não houve nenhum treinamento ou capacitação específica para tais servidores. Também não houve nenhuma capacitação para as unidades de compras dos órgãos e entidades do governo sobre a temática da sustentabilidade e/ou sobre a política de compras sustentáveis.

Apesar de não consultados neste trabalho, foi possível obter a informação de que os gestores e os técnicos das unidades de compras não foram treinados, à exceção dos dois seminários realizados durante o surgimento da política em 2008. O workshop realizado pela SEPLAG durante a elaboração do decreto, em 2012, possuiu um caráter mais de legitimação do que uma construção social e coletiva em torno de um tema que regulará as atividades dos participantes daquele evento (servidores da área de compras), reforçando os argumentos de Machado-Da-Silva *et al* (2003) de que as instituições buscam legitimar suas ações no seu campo de atuação, ainda que simbolicamente. Também após a publicação do decreto e do lançamento do primeiro (e único) manual de sustentabilidade não houve nenhum tipo de treinamento ou capacitação.

Mesmo a partir do ganho de legitimidade, perante os servidores e gestores das unidades de compras, obtido com a publicação do decreto n. 46.105, mitigando os receios em torno de uma possível lacuna normativa a respeito da temática, não se vislumbrou um aumento consistente no volume de contratações de materiais especificados com critérios de sustentabilidade. Apesar de crescente, o número de itens de materiais sustentáveis ainda representa um percentual muito pequeno frente ao total de itens do CATMAS. Além disso, mesmo os novos itens que estão sendo criados no catálogo, na maior parte das vezes, não estão sendo solicitados com características de sustentabilidade pelos servidores das unidades de compras. Mesmo em 2013, os itens sustentáveis ainda são vistos como uma “coisa nova” que desperta mais inseguranças do que certezas em relação como especificá-los e/ou exigi-los nos editais de licitação. Por isso, a SCRLP optou por não inativar os materiais não sustentáveis mesmo quando alternativas ambientalmente corretas estivessem disponíveis para compra. Isso reflete a necessidade da adoção de novas estratégias de comunicação e capacitação para além das regras constantes no decreto e nos manuais de sustentabilidade.

Os resultados do primeiro manual de sustentabilidade elaborado (família de equipamentos de informática) não puderam ser mensurados tendo em vista que sua utilização dar-se-á na próxima contratação de microcomputadores e portáteis pelo governo. Não obstante, os resultados positivos publicizados ainda refletem os itens de materiais trabalhados durante a parceria com o CEFET e com o projeto GES já que o número de materiais de equipamentos de informática trabalhados no manual foi tímido.

Em virtude da diretriz de atuação exclusiva sobre os materiais do CATMAS, entende-se que será necessária a criação de mecanismos de aferição e controle em relação às contratações de serviços ‘comuns’ e nas obras e serviços de engenharia para que o governo consiga promover a sustentabilidade nesses segmentos, tendo em vista a centralidade do catálogo de materiais e serviços na política de compras mineira e, conseqüentemente, para a eficácia da política de compras sustentáveis. Em relação às obras, foi externalizada pela SEPLAG a intenção de adotar processos e especificações para incorporar critérios sustentáveis nas obras públicas e, conseqüentemente, medir e quantificar os valores envolvidos nessas aquisições. Já em relação aos serviços ‘comuns’, ainda não se vislumbra a intenção de criação de mecanismos de acompanhamento sob os preceitos das dimensões da sustentabilidade, devido à dificuldade de operacionalização citada pelo entrevistados.

Algumas questões (issues) estão associadas à jurisdição de uma única instituição, enquanto outras podem estar submetidas a várias jurisdições ao mesmo tempo. Uma organização pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política pública, enquanto outras podem aceitar a (*policy*) imagem e as respectivas dinâmicas institucionais construídas em torno de arranjos coercitivos ou cooperativos – como nas redes de políticas públicas (FLEURY, 2005; MASSARDIER, 2006).

Frey (2000) cita que durante a elaboração de alternativas de ação para uma política pública o tomador de decisão pode optar por um programa de compromisso negociado anteriormente com os atores políticos mais relevantes. A atuação de redes de atores mostrou-se intensa no início da implantação da política, com destaque para o ICLEI em relação aos materiais sustentáveis e a um grupo formado por entidades de classes empresariais que, em ambos os casos, atuaram no sentido de fortalecer as políticas de compras sustentáveis e de fomento às pequenas empresas na agenda do executivo.

No entanto, ao longo do tempo, somente um ator (o SEBRAE-MG) permaneceu atuando de forma sistemática e em parceria junto ao governo mineiro. Percebeu-se que a atuação no que se referiu às escolhas de ações para promover a ampliação da participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas foi, na maior parte das vezes, fruto de uma articulação prévia de estratégias de atuação junto ao SEBRAE-MG, porém ligado apenas ao tema das MPE – caracterizando-se como uma rede temática, segundo classificação de Massadier (2006). Ainda assim, mesmo após a criação de um canal de interlocução com os empresários, através do fórum específico (FOPEMIMPE), verificou-se uma baixa participação e representação direta por parte deles nas discussões em torno das políticas públicas voltadas para MPE no que tange às aquisições e contratações.

Brammer e Walker (2009) citam que as contratações de pequenas empresas e fornecedores locais ajudam a promover desenvolvimento local. Carvalho (2009) e Caldas e Nonato (2013) defendem que as compras públicas governamentais são uma ferramenta estratégica para utilizar o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade.

Através das entrevistas, a percepção encontrada é de que a participação de MPE nas licitações já chegou ao nível desejado (possível) e que o governo tem contribuído para o desenvolvimento econômico e social regionalmente, conforme defendido por Carvalho (2009) e Jacobi (2009). Pretende-se avançar, de forma incremental, por meio da instituição de cotas mínimas de subcontratação de MPE em alguns segmentos de mercado específicos, em especial no de obras públicas. Assim, acredita-se que o valor contratado com as pequenas empresas será gradativamente ampliado, especialmente com as MPE mineiras, já que os entrevistados compartilham da visão de que os fornecedores locais possuem melhores condições de competição para atender as demandas criadas regional e localmente (ainda que não haja um estudo comprobatório disso), alinhada à estratégia defendida por Caldas e Nonato (2013) de conectar a demanda do governo com a oferta local de produtos e serviços.

Por outro lado, a crescente concentração dos bens e serviços em contratações compartilhadas, iniciada com o projeto GES, ampliadas com a expansão dos sistemas de registro de preços e, recentemente, com a adoção do planejamento de compras (inclusive com a futura implantação de um centro de serviços compartilhados na cidade administrativa), não parece contemplar um futuro tão promissor para as MPE nas compras governamentais mineiras tendo em vista o baixo grau de participação e contratação delas nesses tipos de processos de compras.

Logo, entre 2007 e 2013, infere-se que a política de compras sustentáveis obteve avanços de forma incremental e, de uma forma geral, ainda mantém seu *status quo* ligado às ações delineadas no início de sua implementação. Assim, ainda que a maioria dos entrevistados tenham ressaltado a importância de o decreto estadual permitir iniciar um novo ciclo da política, não se pode considerar que o aprendizado obtido com a implementação até o momento, apesar de ampliar a capacidade administrativa da SCRLP em lidar com o tema da sustentabilidade, tenha sido um *issue* (‘nó crítico’) suficiente para representar uma mudança de rumo (‘punctuations’) no seu curso de ação, nos termos preconizados por Silva e Melo (2000) e Capella (2005).

Dito de outra forma, não vislumbrou-se períodos de instabilidade que produzissem um arranjo de fluxos suficientemente fortes que levasse a condução da política de compras sustentáveis para uma nova estratégia de implementação. A imagem da política que ainda prevalece é que os avanços obtidos e aqueles almejados para o futuro deverão ser obtidos de forma incremental – de acordo com a celeridade que surgirem novas famílias que forem sendo trabalhadas sob a forma de um manual sustentável da política (dotado de força normativa).

Analisado sob o ponto de vista proposto por Souza (2007), nós parece que esse tipo de arranjo institucional permitirá que a SEPLAG controle a intensidade da implementação da política – , ainda que guiada por pequenos avanços incrementais, já que isso pode obter melhores resultados do que mudanças radicais (LINDBLOM, 2006). A não adoção de obrigаторiedades pelo decreto não parece ter sido uma escolha sob tais aspectos da execução da política, no entanto, um dos parâmetros de avaliação dos produtos das políticas no futuro com certeza será a quantidade e representatividade de famílias trabalhadas por meio dos respectivos manuais. As famílias de compras a serem estudadas neste ano de 2014 – material de escritório (em andamento) e de obras públicas (previsto para segundo semestre) – de certa forma retomam os mesmos assuntos trabalhados inicialmente pela política, ainda que o manual de obras públicas sustentáveis citado não tenha sido elaborado com a participação da SCRLP.

Diante de tudo que foi discutido neste trabalho, almejando contribuir para o aprimoramento da política estudada dentro governo, propõe-se aos tomadores de decisão que lidam com a formulação e implementação da política de compras sustentáveis, que eles dediquem um olhar mais acurado sobre as seguintes questões a seguir:

- a) avaliar diretrizes e instrumentais que possam auxiliar os órgãos de meio ambiente no sentido de provocar nos servidores públicos uma maior discussão e apropriação da temática da sustentabilidade, tendo em vista que mesmo depois do longo caminho percorrido pelo tema (descrito no capítulo 3), ainda é necessário fortalecer a atuação em conjunto com programas voltados para a sustentabilidade como o AmbientAÇÃO;
- b) deliberar a respeito da forma e em que medida se ocorrerá a atuação de coordenação da SEPLAG perante aos órgãos e entidades da administração pública no que tange à definição do papel de cada um deles em relação à contribuição (ou coordenação) para com a definição de materiais e serviços sustentáveis no CATMAS e nos editais de licitação; e,
- c) avaliar se e em que grau o governo pretende induzir mudanças nos processos produtivos dos seus fornecedores e/ou se procurará atuar em conjunto para que eles promovam inovações nas suas respectivas cadeias de produtos licitados.

Assim entende-se que ficará mais claro como se dará a utilização do poder de compra estadual para além de uma política encabeçada apenas pela SEPLAG e o quanto dele será empenhado na promoção de novos arranjos produtivos e de consumo, necessários para a promoção do desenvolvimento sustentável, conforme defendido por CMMAD (1991), Biderman *et al* (2008) e Betiol *et al* (2012).

Importante ressaltar que uma vez escolhidos os cursos de ações considerados mais apropriados, é importante validar e atuar em conjunto com a rede de atores escolhidos para avançar no processo de execução da política, tendo em vista que foi consenso entre os entrevistados que o governo mineiro necessitará do apoio de organismos tanto públicos quanto não governamentais, do mercado fornecedor e da acadêmica (faculdades e universidades) para avançar nas especificações sustentáveis.

Ainda assim, durante o avanço do estudo, algumas questões e inquietações, que por limites de foco das análises não foram trabalhadas aqui, surgiram como temas ou abordagens que podem complementar este trabalho e/ou guiar futuras pesquisas sobre a política de compras sustentáveis de Minas Gerais, como por exemplo:

- a) qual a visão dos stakeholders (redes de atores) externos em relação à formulação e execução adotada pelo governo mineiro? Há possibilidade de ampliação das parcerias já estabelecidas?
- b) quais as similaridades e diferenças entre os programas de compras públicas sustentáveis adotados no Brasil pelo governos estaduais e pelo governo federal? Como e se eles podem complementar um ao outro?
- c) qual a visão dos gestores de compras do executivo mineiro em relação à temática de compras públicas sustentáveis? Em que medida eles aderem à política defendida pela SEPLAG, em especial, em relação às diretrizes do decreto 46.105/2012?
- d) qual o impacto para as pequenas empresas do modelo de crescente concentração das compras públicas em licitações compartilhadas entre os órgãos e entidades estaduais, em especial ao planejamento de compras a ser realizado no âmbito do futuro centro de serviço compartilhado? Buscar-se-á privilegiar compras presenciais no interior de Minas Gerais?

Por fim, conclui-se que ao longo dos sete anos de institucionalização e implementação da política de compras sustentáveis, a CPS-MG sempre foi percebida como um assunto que merecesse a atenção por parte do governo mineiro, porém o tema nem sempre foi privilegiado na agenda de gestão da SEPLAG. Todavia, o governo mineiro adquiriu maior consciência do seu real poder de compra estatal e, mais do que isso, ampliou seus conhecimentos sobre quais alternativas podem ser escolhidas e quais resultados podem ser alcançados a partir de 2014, por meio das compras governamentais, para ampliar sua participação na promoção do desenvolvimento sustentável do estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando. **Os desafios da sustentabilidade**: uma ruptura urgente. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 6.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_2002.pdf

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Snowball (Bola de Neve): Uma técnica metodológica para pesquisa. In: **EDUCERE - X Congresso Nacional de Educação**. Curitiba: Ed. PUCPR, 2011. v.1. p.329-341.

BETIOL, Luciana Stocco *et al.* (Org). **Compra Sustentável**: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012. 144p.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da agenda 21. Petropolis, RJ: Vozes, 1997.

BARBIERI, José Carlos. Organizações inovadoras sustentáveis. In: BARBIERI, José Carlos; SIMANTOB, Moysés Alberto. **Organizações inovadoras sustentáveis**: uma reflexão sobre o futuro das organizações. São Paulo, Atlas, 2007.

BEUREN, Ilse Maria *et al* (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2008.

BIDERMAN, Rachel *et al* (Org). **Guia de compras públicas sustentáveis**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é, o que não é. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

BRAMMER, Stephen; WALKER, Helen. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. **Supply Chain Management: An International Journal**, vol. 14, n. 2, p.128-137, 2009. Disponível em: <http://www.mubs.ac.uk/procdocs/Procurement%20Ethics%202/Public%20procurement%20Articles/ppe.pdf>

BRAMMER, Stephen; WALKER, Helen. Sustainable procurement in the public sector: an internacional comparative study. **International Journal of Operations & Production Management**, vol. 31, n. 4, p.452-476, 2011.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União [da] República**

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 04, p. 465-480, out./dez. 2013.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**. UNESP. 2005

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO, Daniela Gomes de. Licitações Sustentáveis, Alimentação Escolar e Desenvolvimento Regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. IPEA. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.32, jan./jun. 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed., rev ampl. e atual. Brasília: Ed. Atlas, 2012.

CMMAD. **Nosso futuro comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

DRUMOND, Luciana Vianna de Salles *et al.* A utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais para induzir o desenvolvimento sustentável no que se refere à prosperidade econômica, à responsabilidade social e à administração ambiental. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5.**, 2012, Brasília, DF.

DUTRA, Marina Brandão. A implantação e o funcionamento do Fórum Permanente Mineiro das microempresas e empresas de pequeno porte. **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)** – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 18(51): 21-30, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERREIRA, Daniel. **A Licitação Pública no Brasil e sua nova finalidade legal**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

FILHO, Gilberto Montibeller. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. **Textos de Economia**. Florianópolis, v.4, n.1, 1993. p. 131-142. Disponível em: <https://www.journal.ufsc.br/index.php/economia/article/viewFile/-6645/6263>

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, 2005, p. 77-89. Disponível em: revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/download/671/468.

FOPEMIMPE. **Fórum Permanente Mineiro de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2013. 124 p.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de.; MAGALHÃES, Maria Helena de Andrade; BORGES, Stella Maria. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 9. ed., Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

FREITAS, Juarez. Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. **Revista Bimestral de Direito Público**, Belo Horizonte, ano XII, n.70, p.15-35, nov./dez. 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**, 2. ed., Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 82 – 122.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 02, p. 61-90.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006a. v. 01, p. 155-195.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O uso do poder de compra para a melhoria do meio ambiente: o papel da rotulagem ambiental. **Comunicados do IPEA n. 82**, 2011.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saude soc.**, v. 8, n. 1, p.31-48, fev., 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. Desenvolvimento nacional sustentável: contratações administrativas e o regime introduzido pela lei 12.349. **Informativo Justen, Pereira,**

Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 50, abr., 2011. Disponível em <http://www.justen.com.br/informa-tivo.php?&informativo=50&artigo=-528&l=pt>.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006a. v. 01, p. 219-224.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006b. v. 01, p. 225-245.

LALOË, Florence Karine; FREITAS, Gabriela de Oliveira. **Compras Públicas Sustentáveis**. Secretaria de Administração da Bahia – Saeb – ICLEI – Brasil. Salvador. 2012.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?. **Proposta**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 71, 1997. p. 1-7. Disponível em: http://material.nerea-investiga.org/publicacoes/user_35/-FICH_ES_32.pdf

LEAO, Gabriela de Azevedo. Compras públicas sustentáveis no estado de minas gerais: uma análise sob a ótica ambiental. **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)** – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.

LEFF, Enrique. Tempo de Sustentabilidade. In: LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade**. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 2005.

LINDBLOM, Charles E. Todavía tratando de salir del paso. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 01, p. 99-122.

LINDBLOM, Charles E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UNB, 2009.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 20 – 49.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz *et al.* Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MARQUES, Felipe Silveira. **Compras Públicas no Brasil e EUA: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho**. Brasília: ESAF, 2005.

MASSARDIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 02, p. 167-186.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29 ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDONÇA, Ricardo Almeida Marques *et al.* Processo de Institucionalização das Compras Públicas Sustentáveis. Encontro de Administração Pública e Governo. In: **V Encontro da Divisão de Administração Pública - EnAPG**, 2012, Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=866&cod_evento_edicao=65&cod_edicao_trabalho=15365#self

MEYER, John W., ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v.83, n.2, p.340-363, 1977.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**, coord. Belo Horizonte, 2007. 52 p.

MINAS GERAIS. Cartilha Compras Públicas Sustentáveis. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte**, 2009. 36 p.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual n. 45.794, de 2 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. 2011a. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45794&comp=&ano=2011>.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030**. SEPLAG coord. - Belo Horizonte, 2011b. Disponível em: http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo-/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp

MINAS GERAIS, Decreto n. 46.105 de 12 de dezembro de 2012. Estabelece diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações realizadas pela administração pública estadual, nos termos do art. 3. da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=-DEC&num=46105&comp=&ano=2012>

MOLINA, Carlos Gerardo. Modelo de formación de políticas y programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo, **Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)**. 2002.

MONZONI, Mario; BIDERMAN, Rachel; BETIOL, Luciana Stocco. Compras públicas sustentáveis como incentivo à inovação e à produção sustentável. In: **Simpósio de administração da produção, logística e operações internacionais, 9., Anais...** São Paulo: FGV/EAESP. 2006. Disponível em http://www.simpoi.fgvsp.br/arquivo/2006/artigos/-E2006_T00402_PCN79609.pdf.

PREUSS, Lutz. Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. **Supply Chain Management: An International Journal**, vol. 14, n. 3, pp. 213-223, 2009. Disponível em: <http://www.mubs.ac.ug/procdocs/Procurement%20Ethics%202/Public%20-procurement%20Articles/pp11.pdf>

PUGH, Derek S.; HICHSON, David J. **Os teóricos das organizações**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004. cap. 4.

RODRIGUES, Genesis Magalhães; NETO, Domingos de Araújo Lima. Aplicação de margens de preferências na aquisição de bens e serviços em licitações públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3436, 27 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/23108>>.

ROSA, Teresa da Silva. **Os fundamentos do pensamento ecológico do desenvolvimento**. In: VEIGA, Eli (Org.). Economia socioambiental. São Paulo: Ed. SENAC. 2009. p. 25 – 46.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: Conceitos básicos. 1997.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XXI**: desenvolvimento e Meio Ambiente. São Paulo: Studio Nobel, FUNDAP, 1993.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Rogerio Santanna dos *et al.* **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wpcontent/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>.

SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

SANTOS, Gustavo Henrique Campos dos. Licitações exclusivas: Compras governamentais como forma de fomento às micro e pequenas empresas. **Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)** – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 01, p. 21-42.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2010-2011**. 4. ed. Brasília, DF: Dieese, 2012a. 286p.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (MG). **Perfil dos pequenos negócios: 2011**. Belo Horizonte, 2012b.

SEBRAE. **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Sobrevivência das Empresas no Brasil**. Brasília, DF, 2013. 72p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. Por que devemos preservar a coruja pintada. In: **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 64-72.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e

projetos. **IV CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 oct., 2000.

SILVA JUNIOR, Antônio Costa. Oportunidades para compras verdes no Petróleo Brasileiro S.A.: um estudo no setor de suprimentos da regional norte nordeste. **Dissertação (Mestrado em Gerenciamento e Tecnologias Ambientais no Processo Produtivo)**, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

SOLLA, José (Org). Relatório Rio+20 – o modelo brasileiro: relatório de sustentabilidade da organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável / **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**: Brasília: FUNAG, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Maria Tereza Saravia de; OLIVERO, Simone Martins. Compras Públicas Sustentáveis: um Estudo da Incorporação de Critérios Socioambientais nas Licitações do Governo do Estado de São Paulo. In: **XXXIV EnANPAD, 2010, Rio de Janeiro. Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. Disponível em: http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=-trabalho&cod_edicao_subsecao=626&cod_evento_edicao=53&cod_edicao_trabalho=11694

SOUZA, Welson Kleiton Antonio de *et al.* Gestão de fornecedores no portal de compras mg: a integração entre sistemas como forma de facilitar e ampliar o acesso das empresas ao mercado de compras governamentais. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6.**, 2013, Brasília, DF.

STEVENS, Candice. Linking sustainable consumption and production: the government role. **Natural Resources Fórum**, v. 34, n. 1, p. 16-23, fev. 2010. Disponível em: <http://online-library.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-8947.2010.01273.x/full>

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006a. v. 02, p. 113-126.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006b. v. 01, p. 199-218.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VERGARA, Sylvia C.. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed., São Paulo: Atlas. 2010.

VILHENA; Renata Maria Paes de.; ALBUQUERQUE; Ana Cristina B. Modernização da gestão: implantação de licitações sustentáveis. **XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, oct./nov. 2007.

VILHENA, Renata Maria Paes; HIRLE, Ana Luiza Camargo. Gestão de compras e qualidade do gasto público: a experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. In: **XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Cartagena, Colombia, out./nov. 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICE A – Módulos do SIAD-MG

Módulo	Função
Órgãos e Entidades - O&E	permite o cadastro dos órgãos e entidades, das unidades administrativas, suas atribuições e responsáveis, possibilitando a autorização de acesso aos usuários do SIAD, com a respectiva formalização das transações que são registradas nos módulos do sistema
Cadastro Geral de Fornecedores - CAGEF	tem como objetivo credenciar e cadastrar pessoas físicas e jurídicas
Catálogo de Materiais e Serviços - CATMAS	permite a catalogação dos materiais e serviços destinados às atividades-fim e às atividades meio da Administração Pública Estadual com os padrões de desempenho desejados
Compras	permite gerenciar todo o processo de compras, desde a solicitação pela área demandante até a compra do bem, serviço ou obra, tendo como objetivo controlar, agilizar e padronizar os procedimentos
Cotação Eletrônica de Preços - COTEP	realiza, por meio eletrônico, com recursos da Internet, compras de bens e serviços de pequeno valor por dispensa de licitação
Pregão	permite realizar os procedimentos e o acompanhamento, inclusive pela Internet, das licitações na modalidade pregão, nos formatos presencial e eletrônico, para a aquisição de bens e serviços comuns e para registro de preços
Registro de Preços - SIRP	permite o planejamento e a gestão dos procedimentos para registro formal de preços, objetivando contratações futuras
Melhores Preços	registra os preços praticados nas contratações de bens e serviços, discriminados por unidade de medidas padrão e marcas ofertadas, gerando um preço médio praticado pela Administração Pública para subsidiar o julgamento nos processos
Contratos	efetua o cadastramento dos contratos firmados pelos órgãos e entidades permitindo seu gerenciamento durante a execução
Especificações de Execução de Despesas	disponibiliza e consolida as informações necessárias para a geração e consultas de qualquer tipo de especificação relacionada a execução da despesa integrada com o SIAFI/MG
Material Permanente - MATPEM	permite a gestão dos bens móveis de propriedade do Estado ou de terceiros que estão sob sua responsabilidade
Material de Consumo - MATCON	permite a gestão dos materiais de consumo, controlando o registro da entrada, o armazenamento, a requisição e a distribuição dos materiais de consumo
Alienação	permite o controle de todas as alienações de veículos e demais materiais permanentes inservíveis
Frota	estabelece processo padronizado de gestão da frota estadual, com a respectiva conservação, guarda, manutenção, movimentação e utilização de veículos oficiais
Água e Energia	permite a gestão da utilização dos insumos de água, esgoto e energia elétrica

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto 45.018/2009

Nota: O Decreto Estadual 45.018/2009 dispõe sobre a utilização e gestão do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG do Poder Executivo Estadual

APÊNDICE B – Níveis, finalidades e documentos do CAGEF

Nível		Finalidade	Documentos
I	Credenciamento de Representante	legitimar a representação do fornecedor na participação em compras eletrônicas (é gerada uma senha para acesso ao sistema) e nas demais operações de sua responsabilidade em qualquer módulo do SIAD-MG/Portal de Compras.	Identidade, CPF, Procuração específica.
II	Habilitação Jurídica	suprir as exigências previstas nos artigos 27 e 28 da Lei n. 8.666/1993 e alterações posteriores.	Ato constitutivo, estatuto ou contrato social e suas alterações. Comprovação do porte (se pequena empresa). Declaração de menores.
III	Regularidade Fiscal Básica	suprir parcialmente as exigências previstas no artigo 29 da Lei n. 8.666/1993 e alterações posteriores.	CNPJ, certidões perante fazenda estadual (CDT), INSS e FGTS.
IV	Regularidade Fiscal Complementar e Trabalhista	suprir as demais exigências previstas no artigo 29 da Lei n. 8.666/1993 e alterações posteriores.	Certidões perante a justiça do trabalho (CNDT), fazendas federal, municipal e estadual mineira (se empresa sediado em outro estado).
V	Qualificação Econômico-Financeira	suprir exigências previstas no artigo 31 da Lei n. 8.666/1993 e alterações posteriores.	Certidão Negativa de Falência, Declaração de Imposto de Renda e Balanço Patrimonial.

APÊNDICE C – Ações de Fomento à Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Compras do Estado*, desenvolvidas no âmbito do Projeto (Programa) Estruturador Descomplicar – Melhoria do Ambiente de Negócios, 2008-2012

(continua)

Ano	Ação	Órgão / Entidade parceira
2008	Identificação do porte das empresas cadastradas no SIAD	JUCEMG
	Melhoria dos processos de Credenciamento e Cadastramento de MPE's no sistema de compras	-
	Revisão dos procedimentos, documentos e exigências necessárias para o credenciamento e cadastro de fornecedores	-
	Disponibilização de informações preliminares sobre MPE's no site de compras do Estado e no Lig Minas	-
	Realização de 5 seminários para divulgação e esclarecimento sobre compras para MPE's em cidades pólo do Estado	SEBRAE
	Elaboração de cartilha e tutorial para constar no site de compras do Estado e sites de entidades parceiras (SEBRAE, FIEMG, Grupo dos 11)	GRUPO dos 11
2009	Treinamento da nova equipe do Minas on line – Atendimento a fornecedores	-
	Elaboração de Material e Tutorial Eletrônico orientando Micro e Pequenas Empresas (MPE's) sobre os procedimentos de compra utilizando o novo portal de compras do Estado.	-
	Reciclagem dos servidores do Minas Fácil para orientar os empresários no processo de compras do Estado	JUCEMG
	Reunião com entidades parceiras (SEBRAE, FIEMG, CDL) e identificação de eventos voltados para Micro e Pequenas Empresa (MPE's) para desenvolvimento de ações conjuntas	SEBRAE / FIEMG
	Ampliação de pontos de Credenciamento de novos fornecedores do Governo de Minas	-
	Integração entre o CAGEF e o SIARE para atualização automática da certidão da Fazenda Estadual	SEF-MG

Ano	Ação	(conclusão)
		Órgão / Entidade parceira
2010	Desenvolvimento de estudo de processo simplificado de cadastro de fornecedor para empresas constituídas no MinasFácil	JUCEMG
	Avaliação e implantação de melhores práticas nacionais de fomento à participação de MPEs nas compras do Estado.	SEBRAE
	Desenvolvimento de ações de incentivo à participação de MPEs nas compras governamentais com base em relatórios segmentados por atividade econômica e região, obtidos por meio da Jucemg.	JUCEMG
	Desenvolvimento de Cartilha apresentando o cliente Governo de Minas para as MPEs.	-
	Desconcentração de cadastro de fornecedores para as Regionais da SEPLAG	-
2011	Integração do Portal de Compras com a Receita Federal para definição de porte das empresas	RFB
	Elaboração de Decreto para regulamentação da LC123/06 – Exclusividade de compras até 80mil	-
	Desenvolvimento de ações de divulgação em conjunto com entidades parceiras	FOPEMIMPE
	Simplificação dos processos de cadastro e credenciamento de fornecedores	-
2012	Integração dos cadastros do Minas Fácil e do CAGEF**	JUCEMG
	Integração do Portal de Compras com o SIARE para definição de porte das empresas**	SEF-MG

Fonte: DCLC/SCRLP.

SEPLAG. Balanço Descomplicar 2011. 2012. Disponível em: <http://www.descomplicar.mg.gov.br>

Nota: (*) Ação de número 2122 do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG (2008-2011)

(**) Ações foram executadas com o apoio do programa Descomplicar – Minas Inova (antigo projeto Descomplicar), apesar de não fazer parte do cronograma de ações desenvolvidas.

APÊNDICE D – Relação de Entrevistados, por tempo de trabalho

Início de trabalho*	Entrevistado	Tempo aproximado de trabalho
Entre 2007 e 2009	Entrevistado X1	6
	Entrevistado X2	4
	Entrevistado X3**	6
	Entrevistado X4**	3
	Entrevistado X10**	5
	Entrevistado X6**	4
	Entrevistado S11**	7
Entre 2010 e 2013	Entrevistado X7	3
	Entrevistado X8	1
	Entrevistado X9	1
	Entrevistado X5	4

Fonte: elaboração própria.

Nota: (*) ano no qual o Entrevistado começou a lidar com a PCS-MG

(**) Entrevistado que trabalhou em mais de uma unidade administrativa da SEPLAG.

APÊNDICE E – Proporção de itens sustentáveis e não sustentáveis por material ativo

(continua)

#	Material	Qtidade total de itens	Qtidade itens sustentáveis	%
1	Acabamento para piso e revestimentos internos	9	7	78%
2	Agenda	20	2	10%
3	Ar condicionado	46	2	4%
4	Armário de cozinha	7	1	14%
5	Armário de uso geral	42	8	19%
6	Armário para escritório	74	17	23%
7	Armário vitrine uso medico hospitalar	8	1	13%
8	Bancada	38	4	11%
9	Bateria para equipamento de telecomunicação	13	9	69%
10	Biombo uso medico hospitalar	8	1	13%
11	Bloco para rascunho	7	2	29%
12	Brinquedos educativos	33	2	6%
13	Caixa de papelão	34	2	6%
14	Capacho de fibra	44	1	2%
15	Cartucho original de tinta para impressora	316	1	0%
16	Case para equipamentos eletro	4	2	50%
17	Cola branca	3	1	33%
18	Coletor solar*	1	1	100%
19	Compensado	48	1	2%
20	Conjunto mobiliário especial	16	9	56%
21	Corretivo liquido *	1	1	100%
22	Desengordurante / desengraxante	10	1	10%
23	Detergente alcalino	14	2	14%
24	Detergente neutro	12	3	25%
25	Detergentes enzimáticos	5	2	40%
26	Discos de frações, uso didático/pedagógico *	1	1	100%
27	Envelope tipo saco	29	1	3%
28	Escaninho para escritório	12	1	8%
29	Estação de trabalho	57	7	12%
30	Estante para almoxarifado	20	1	5%
31	Filme fotográfico	8	1	13%
32	Filtro secador	12	1	8%
33	Fralda em tecido *	1	1	100%
34	Frigobar	7	2	29%
35	Gás refrigerante	13	3	23%
36	Gaveteiro uso escritório	25	4	16%
37	Guarda	5	3	60%
38	Guichê atendimento	16	4	25%
39	Impressos personalizados, uso funed	4	1	25%
40	Impressos personalizados, uso hemominas	122	89	73%
41	Jogos educativos	97	9	9%
42	Lâmpada fluorescente *	12	12	100%
43	Lâmpada fluorescente compacta com reator	22	19	86%
44	Lâmpada vapor sódio sem reator	9	6	67%
45	Lápis	14	2	14%
46	Limpador instantâneo	16	3	19%
47	Lixeira individual	65	1	2%
48	Lubrificante uso montagem pneu veicular *	1	1	100%

(conclusão)

#	Material	Qtidade total de itens	Qtidade itens sustentáveis	%
49	Maquina de polimento para industria de joias	3	1	33%
50	Mesa conjugada *	1	1	100%
51	Mesa de centro	11	7	64%
52	Mesa ginecológica	5	1	20%
53	Mesa para auditório *	2	2	100%
54	Mesa para escritório	42	2	5%
55	Mesa para refeitório	8	1	13%
56	Mesa para reunião	44	8	18%
57	Mesa para tênis	3	1	33%
58	Nicho	3	1	33%
59	Óleo diesel combustível automotivo	5	2	40%
60	Painel divisório	48	4	8%
61	Papel off	60	18	30%
62	Papel para escritório	30	4	13%
63	Papel protetor para assento sanitário*	1	1	100%
64	Pasta para limpeza	4	1	25%
65	Pilha	29	17	59%
66	Pincel atômico	27	1	4%
67	Placa MDF *	33	33	100%
68	Plenária *	1	1	100%
69	Plinto *	1	1	100%
70	Porta	63	2	3%
71	Porta de divisória	29	2	7%
72	Posto de trabalho *	9	9	100%
73	Prateleira para estocagem	6	1	17%
74	Púlpito/parlatorio	6	1	17%
75	Quadro de aviso	21	1	5%
76	Quadro para uso didático	5	1	20%
77	Rack	9	2	22%
78	Reator hid lâmpada vapor de sódio	14	12	86%
79	Reator lâmpada fluorescente tubular	9	8	89%
80	Refrigerador domestico	21	2	10%
81	Saco de lixo ecológico	34	31	91%
82	Saco plástico	132	1	1%
83	Sacola	6	2	33%
84	Sensor fotoelétrico	15	1	7%
85	Sofá para escritório	12	3	25%
86	Split	61	2	3%
87	Tala de borracha para calçados	21	3	14%
88	Termômetro uso clinico	5	2	40%
89	Torneira	50	6	12%
90	Torta de mamona	1	1	100%
91	Válvula de descarga para mictório	8	4	50%
92	Vaso sanitário	14	6	43%
93	Vassoura	26	1	4%
94	Vitrine	5	1	20%

Fonte: Elaboração própria.

Nota: (*) materiais em todos itens são classificados como sustentáveis

(**) entre os materiais sustentáveis suspensos estão automóveis, caminhões, mesas e impressoras.