

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA EXPERIÊNCIA COMPARTILHADA

RESUMO: O presente trabalho relata a experiência exitosa de compra compartilhada sustentável de uma instituição que implantou recentemente um modelo de governança baseado nas chamadas compras públicas sustentáveis, com o diferencial de serem compartilhadas. Observa-se o processo de construção de um novo paradigma de contratações na instituição estudada, que começa a ser tangibilizado com os primeiros resultados apresentados neste trabalho. Trata-se de uma pesquisa descritiva que revela a efetivação da compra compartilhada sustentável de material de expediente, envolvendo 32 unidades administrativas, que, até então, faziam suas compras de forma individualizada, e, de uma forma geral, sem a aplicação de critérios de sustentabilidade. Foi um processo de construção coletiva, cujos resultados permitem demonstrar as vantagens econômica, ambiental e social da contratação, conferindo a esse novo modelo de governança de compras, um caminho promissor a ser percorrido pelas instituições.

PALAVRAS-CHAVE: compras compartilhadas; compras públicas sustentáveis; modelo de governança.

ABSTRACT: *This paper describes the successful joint sustainable procurement experience of an institution that has recently implemented a governance model based on sustainable public procurement principles. This descriptive research chronicles the execution of joint sustainable purchasing of office supplies for 32 administrative units which, until then, had performed procurement functions independently from each other and without the application of sustainability criteria. The initial results presented herein illustrate the development of a new paradigm for contracting operations at the examined institution. The collective development process yielded results that demonstrate the economic, social and environmental advantages of sustainable procurement, thus conferring upon this new governance model a promising path to be followed by other institutions.*

KEYWORDS: *joint procurement; sustainable public procurement; governance model.*

INTRODUÇÃO

As transformações sociais e jurídicas das últimas décadas têm exigido cada vez mais ações efetivas das organizações públicas e privadas no sentido de fomentar um mercado socialmente justo, economicamente eficiente e ambientalmente responsável. Essa perspectiva exige do Estado a adoção de iniciativas que visem ao desenvolvimento sustentável no país, o que requer dos gestores públicos o alinhamento aos novos paradigmas e rumos da administração pública brasileira.

Nesse sentido, é fundamental o desenvolvimento organizacional das unidades que lidam com as atividades relacionadas às contratações, de modo que os gestores tenham uma visão mais estratégica, com pano de fundo multidisciplinar, em um ambiente de diálogo entre as ciências jurídica, administrativa, econômica, ambiental e social, entre outras. No universo das instituições, as atividades administrativas devem ter aderência à missão, aos valores institucionais e ao planejamento estratégico, bem como aos diversos projetos e processos administrativos e finalísticos da instituição. O Planejamento Estratégico da instituição estudada tem como um dos seus objetivos: “Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável”.¹ Nessa esteira, a unidade responsável pela gestão tem o desafio de promover instrumentos e ferramentas de gestão que orientem as unidades vinculadas à instituição para atuarem com foco na estratégica, visando à melhoria contínua da qualidade dos processos.

Nessa perspectiva, as compras compartilhadas sustentáveis vêm estabelecer um novo modelo de governança² em compras, agregando a noção aplicável do conceito de sustentabilidade em todo ciclo de vida das contratações. Esse modelo é uma espécie de bússola para que servidores e unidades envolvidas nas contratações atuem de forma sistêmica e integrada, com vistas à otimização de recursos humanos, logísticos e orçamentários, entre outros.

O objeto deste estudo é a Compra Compartilhada Sustentável de Material de Expediente de uma instituição de grande relevância nacional, cujos resultados apresentam-se muito tangíveis em termos de economia processual, de escala e de qualidade. A implantação do modelo de compras compartilhadas sustentáveis da organização estudada começou a ser materializada quando a secretaria responsável pela gestão das compras criou uma coordenação específica, chamada de Coordenadoria de Contratações Nacionais Estratégicas, uma nova unidade em sua estrutura organizacional. A nova coordenadoria tem entre suas atribuições a realização de compras compartilhadas com base em critérios de sustentabilidade,

1 Elaborado com base na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), o mapa estratégico da instituição é composto de 25 objetivos estratégicos divididos em três perspectivas (aprendizado e crescimento; processos internos e sociedade), sua leitura deve ser feita de baixo para cima. Dessa forma, percebe-se a ligação e o impacto de cada objetivo para o alcance da visão de futuro da instituição. Para atuar na defesa das ações necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos, foi estabelecida a figura do guardião para cada um dos objetivos, que deverá exercer a função de articulador e de monitoramento de seu desenvolvimento.

2 “Governança do setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2013).

em conjunto com todas as unidades da instituição, padronizando as aquisições de bens e serviços, bem como proporcionando maior economia e qualidade nas contratações.

As compras são feitas com auxílio do Grupo Técnico de Compras Compartilhadas (GTCC), formado pelos gestores de compras de cada unidade. A realização da compra compartilhada exige esforço de diversas equipes e unidades da instituição, que participaram efetivamente do GTCC, sob coordenação da Secretaria Nacional responsável regimentalmente pela área de compras. Além das atribuições relacionadas ao apoio e à realização das compras compartilhadas sustentáveis, esse grupo gera melhorias na qualidade do planejamento das contratações realizadas pela Instituição. Para tanto, é elaborado o chamado cardápio de compras compartilhadas – instrumento que define as contratações compartilhadas a serem efetuadas nos dois anos seguintes.³ São diversos os objetos de contratação, tais como bens de uso comum, serviços e tecnologia da informação, entre outros. Um diferencial do cardápio reside no fato de que as unidades de outros Estados também podem ser gerenciadoras das compras compartilhadas. Nesse sentido, é uma forma de aproveitar a *expertise* acumulada pelas unidades e, ao mesmo tempo, motivar os seus servidores.

A Compra Compartilhada de Material de Expediente, com seus resultados apresentados neste trabalho, vem revelar a importância da implantação desse novo modelo, que dá um tom estratégico às contratações da instituição, com foco na sustentabilidade, na transparência, na qualidade, na eficiência e na convergência institucional. No decorrer deste trabalho, será possível identificar todos esses elementos, que estão engendrados no processo da compra compartilhada sustentável.

Com esse propósito, o presente trabalho é estruturado em três partes: a Introdução, o Desenvolvimento (dividido em 5 seções) e as Considerações Finais. Após essa breve introdução, é discutida a importância do conhecimento e da aplicação dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável na gestão pública. Em seguida, é apresentada uma abordagem conceitual e histórica sobre as chamadas “Compras Públicas Sustentáveis”. Logo após, são detalhadas as seis funções das compras compartilhadas. Na próxima seção, é apresentada a

³ As compras são divididas em nacionais, regionais e estaduais, sendo definidas de acordo com cada objeto.

metodologia. Em seguida, são apresentados os resultados da compra compartilhada sustentável de material de expediente. Por fim, são apresentadas as considerações finais do presente estudo.

O CONHECIMENTO E A APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA GESTÃO PÚBLICA

A crise dos atuais paradigmas de desenvolvimento está relacionada ao esgotamento de um estilo de desenvolvimento ecologicamente depredador, socialmente perverso, politicamente injusto, culturalmente alienado e eticamente repulsivo. A Revolução Industrial trouxe um modelo de progresso e desenvolvimento a qualquer custo, que refletia os matizes do pensamento da economia clássica, no qual os recursos naturais eram considerados fontes inesgotáveis (GUIMARÃES, 2001).

Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável⁴ são conceitos que transitam cada vez mais nos discursos de políticos e tomadores de decisão, muitas vezes com uma aparente intimidade e sem conhecê-los com a devida profundidade. Na prática, é um grande desafio para gestores e burocratas estabelecerem uma noção aplicável desses termos no universo da gestão pública.

Pode-se considerar um equívoco epistemológico quando se pavimenta um caminho de aplicação do conceito de sustentabilidade pautando-se na perspectiva de uma única ciência. Há diferentes visões de como se alcançar a sustentabilidade por diferentes disciplinas científicas. No entanto, algumas dessas disciplinas, consideradas fundamentais, apresentam grande dificuldade de interagir (MCMICHAEL *et al.* 2003). McMichael (2003) entende que o desafio central na aplicação e alcance da sustentabilidade reside no desenvolvimento de uma abordagem interdisciplinar, baseada no conhecimento de diversas disciplinas científicas, notadamente a demografia, a economia, a ecologia e, também, a epidemiologia. Na sua interface com as ciências sociais, o conceito de desenvolvimento sustentável revigora não apenas a

4 Este trabalho considera "sustentabilidade" como um conceito ou categoria síntese da proposta de Desenvolvimento Sustentável tal como endossada pela Organização das Nações Unidas a partir da do Relatório Nosso Futuro Comum: "o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades". O mesmo documento define sustentabilidade como um princípio de uma sociedade que mantém as características necessárias para um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero por um período de tempo longo e indefinido (ONU, 1987).

teoria do desenvolvimento, como também renova o interesse num tema que acompanha a teoria social em todos os seus momentos: a relação do homem com a natureza (DRUMMOND, BURSTYN, 2009).

De acordo com Scarano *et al.* (2010), sustentabilidade é a palavra-chave quando se pensa em modelos alternativos de desenvolvimento, demanda conciliação entre conservação, produção e bem-estar humano. Em sua visão, isso é bem mais fácil de ser dito que feito, especialmente porque o ser humano ainda não juntou na mente aquilo que a modernidade separou – homem e natureza. Os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável têm sido discutidos e criticados por diferentes correntes teóricas e científicas, especialmente, no que diz respeito a sua aplicabilidade.

O conceito de desenvolvimento sustentável, considerado por muitos como um conceito político, foi colocado em evidência quando a ONU (1987) pôs a expressão em circulação em um encontro internacional que gerou a publicação do Relatório “Nosso Futuro Comum”. O conceito apresentado no relatório revela a preocupação com o bem-estar das populações futuras e a necessidade de se conciliar as dimensões econômica, política, social, ambiental e cultural do desenvolvimento. Os conceitos de “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” foram impulsionados pela preocupação com as questões ambientais. O meio ambiente sempre foi historicamente visto por políticos, burocratas, empresários, entre outros atores como um entrave ao desenvolvimento (GUIMARÃES, 1991). Essa perspectiva, de uma forma geral, ainda tem sido muito presente no universo da gestão pública.

À luz desse cenário, o Estado deve atuar como facilitador, por meio dos tomadores de decisão, dos gestores e dos burocratas, que devem utilizar instrumentos de “comando e controle”⁵ e “instrumentos econômicos”⁶ para a promoção do desen-

5 Os instrumentos de comando-e-controle podem ser definidos como um conjunto de regulamentos e normas impostos pelo governo com a finalidade de restringir as ações que causam impacto ambiental. Como exemplo, podem ser destacados os regulamentos que determinam padrão de emissão de poluentes, as legislações que dispõem sobre o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, que podem proibir a produção, comercialização e uso de produtos específicos.

6 Os Instrumentos Econômicos- IEs podem ser considerados como alternativas economicamente eficientes e ambientalmente eficazes para complementar as estritas abordagens de comando-e-controle. Teoricamente, ao fornecer incentivos ao controle da poluição ou de outros danos ambientais, os IEs permitem que o custo social de controle ambiental seja menor. Podem, ainda, fornecer aos cofres do governo local receitas fiscais de que tanto necessitam. Os instrumentos econômicos podem ser classificados em dois tipos: (i) incentivos que atuam na forma de prêmios e (ii) incentivos que atuam na forma de preços. Os primeiros requerem um comprometimento de recursos do Tesouro, enquanto os segundos geram fundos fiscais. Os incentivos que atuam na forma de prêmios são basicamente o crédito subsidiado, as isenções de imposto e outras facilidades contábeis para efeito de redução da carga fiscal. Os incentivos econômicos via preços são todos os mecanismos que orientam os agentes econômicos a valorizarem os bens e serviços ambientais de acordo com sua escassez e seu custo de

volvimento sustentável. As políticas públicas que criam instrumentos econômicos que incentivem o setor produtivo a investir no desenvolvimento sustentável são alternativas cada vez mais presentes e necessárias para mitigar o impasse entre desenvolvimento e meio ambiente presente na relação entre os diversos atores envolvidos na arena política e no campo institucional. Ocorre que tais incentivos dependem de interesses de diversos atores que têm muitas vezes focos distintos, o que acaba sendo reverberado no ambiente organizacional da esfera pública e, notadamente, nos processos de compras públicas sustentáveis – estas podem ser consideradas bons exemplos de instrumentos econômicos a serem implantados pelo Estado.

Infelizmente, há um número considerável de gestores que ainda têm o entendimento equivocado de que fazer compras públicas sustentáveis gera danos ao orçamento e potencializa o risco de as licitações ficarem desertas. Todavia, muitos carecem do conhecimento necessário para compreender que o Estado tem papel fundamental no sentido de fomentar um mercado de bens e serviços sustentáveis, e que quanto maior a produção de produtos sustentáveis, maior a probabilidade de redução de preços – o que pode parecer interessante do ponto de vista orçamentário.

Observe-se que, no campo da gestão pública, a aplicação dos conceitos de “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” tem sido objeto de mudanças graduais nos últimos anos. Logo, é necessário aperfeiçoar cada vez mais o diálogo entre os diversos atores que tratam de diversos temas e áreas de conhecimento na gestão e nas políticas públicas. Guimarães (1991) corrobora essa concepção e assevera que o desenvolvimento sustentável exige o conhecimento de variados campos temáticos, e se torna mais complexo dada a configuração de interesses conflituosa no universo da gestão pública.

No processo das políticas públicas e da gestão com foco na sustentabilidade, há diferentes atores que necessitam cada vez mais harmonizar seus interesses e aperfeiçoar a comunicação, para que a relação entre o conhecimento e tomada de

oportunidade social. Para tal, atua-se na formação dos preços privados destes bens ou, no caso de ausência de mercados, criam-se mecanismos que acabem por estabelecer um valor social. Em suma, adota-se o "princípio do poluidor/usuário pagador". O objetivo da atuação direta sobre os preços é a internalização dos custos ambientais nos custos privados que os agentes econômicos incorrem no mercado em atividades de produção e consumo (SERÔA DA MOTTA & MENDES, 1996)

decisão seja otimizada. Nessa relação, Scarano (2010) aponta para os aspectos relacionados aos problemas de comunicação entre os cientistas, técnicos e tomadores de decisão, que decorrem notadamente dos diferentes perfis desses profissionais. De acordo com Scarano (2010), os cientistas e técnicos, geralmente, trabalham de forma mais individualizada, operam no longo prazo e usam seus jargões técnicos engajados numa cultura de debate entre eles. Por outro lado, os tomadores de decisão trabalham mais coletivamente, são conduzidos a tomar decisões mais imediatas e usam seus jargões técnicos para promover acordos. Tais diferenças dificultam a comunicação, que é pautada pelo processo de falar e escutar, que é intermediado por um conjunto de códigos chamado linguagem.

Em outras palavras, há necessidade de alinhamento da linguagem e da comunicação existentes entre os diferentes atores envolvidos nos processos relacionados à sustentabilidade na gestão pública. Técnicos e cientistas de diversas áreas, gestores, burocratas e tomadores de decisão precisam dialogar mais, e, sobretudo, serem tradutores de suas próprias linguagens. O diálogo é um meio de compreender mais outros campos de conhecimento e um caminho para a melhor aplicação dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Faz-se necessário, portanto, compreender cada vez mais a importância do conhecimento sobre o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade para aplicá-los na gestão pública. Muitas vezes o conhecimento ou a falta dele gera incerteza nos gestores e tomadores de decisão. Na explicação de Morin, o conhecimento comporta, no seu princípio mesmo, relações de incerteza e, no seu exercício, riscos de erro. Pode, certo, adquirir inúmeras certezas, mas não poderá jamais eliminar o problema da incerteza. (...) A incerteza não é apenas o câncer que rói o conhecimento, mas é também o seu fermento: leva-o a investigar, verificar, comunicar, refletir, inventar. A incerteza é ao mesmo tempo o horizonte, o câncer, o fermento, o motor do conhecimento (MORIN, 2005, p. 248-9).

Ressalte-se que a ciência tem papel ético e fundamental na construção do conhecimento, que, com todos os seus limites, será substrato para o processo de formulação das políticas públicas. Nesse contexto, a ciência deve contribuir para a construção de conhecimento fidedigno, que se verte numa atitude de respeito para com a maioria das formas de especialidade. Cientistas e políticos devem compreender, sobretudo, os limites da ciência e do conhecimento (GIDDENS, 1991).

A ignorância, entretanto, sempre fornece terreno para ceticismo ou, pelo menos, cautela. É nesse contexto que surge a lógica do princípio da precaução – um caminho que alguns grupos têm encontrado para lidar com o problema da incerteza científica. Esse raciocínio deve estar no processo das licitações públicas. Os gestores, por exemplo, não podem permitir uma licitação de obras sem o devido Estudo de Impacto Ambiental. Da mesma forma, os técnicos responsáveis por esse estudo não devem subsidiar a decisão de liberação de uma licença ambiental sem o rigoroso cuidado com os impactos que aquele empreendimento poderá gerar para o meio ambiente e para a sociedade.

Nas licitações sustentáveis, comumente chamadas de “Compras Públicas Sustentáveis”, é fundamental que gestores, burocratas e tomadores de decisão tenham conhecimento dos conceitos de “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável”, para que possam ser aplicados por meio de critérios de sustentabilidade mais efetivos nos editais de licitação, contemplando as diversas categorias de bens, obras e serviços.

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

As chamadas compras públicas sustentáveis (CPS) não são mais um novo conceito nos cenários internacional e nacional. A Alemanha, por exemplo, tem sua política de contratações sustentáveis desde a década de 1980⁷. O Brasil começou a assumir os primeiros compromissos com a produção e o consumo sustentáveis no país na ECO-92, quando foi signatário da Agenda 21 Global (UNITED NATIONS DEPARTMENT..., 1992).⁸ Aproximadamente dez anos depois, foi publicada a Agenda 21 Brasileira, reforçando o compromisso do país com o desenvolvimento sustentável, numa perspectiva de participação efetiva do Estado, do mercado e da sociedade civil organizada. Até então, o tema “compras públicas sustentáveis” sempre fora tratado de forma tímida no universo semântico da produção e do consumo sustentáveis. No ano de 2007, o Brasil começou a dar mais destaque ao

7 Informação coletada pelo autor em visita técnica decorrente do “Prêmio Inovação na Gestão Pública”, realizada na Agência Federal de Meio Ambiente da Alemanha, no dia 07 de junho de 2012, em Dessau.

8 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, que ficou conhecida como ECO-92 ou Rio-92. O evento, que contou com a presença maciça de inúmeros chefes de Estado, fez um balanço tanto dos problemas quanto dos progressos ambientais, elaborando documentos importantes que continuam sendo referência para as discussões nessa área. Entre eles a Agenda 21, um plano de ações com metas para a melhoria das condições ambientais do planeta e desenvolvimento sustentável, assinado por 179 países. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>.

tema na esfera internacional, quando aderiu ao chamado Processo de Marrakesh,⁹ que tinha “compras públicas sustentáveis” como uma de suas sete forças-tarefa. Na Rio + 20, evento realizado 20 anos após ECO-92, a posição brasileira no documento oficial encaminhado à Organização das Nações Unidas (ONU) reforçou o papel do Estado como indutor do desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas.

O poder público tem um papel fundamental no fomento do desenvolvimento sustentável no país, sendo uma das formas desta contribuição a utilização do seu poder de compra na aquisição de bens e serviços que incluam critérios de sustentabilidade. Estima-se que mais de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) sejam oriundos de compras públicas. Logo, o Estado brasileiro pode e deve ser a mola propulsora da construção de um novo paradigma de produção no mercado. Falar em sustentabilidade traz a ideia equivocada de que devemos ter a preocupação apenas com o meio ambiente. A questão, contudo, é mais ampla. Devemos atentar para os aspectos sociais e também econômicos do universo da produção e consumo. Essa perspectiva traz à tona a necessidade da aplicação mais efetiva do conceito de sustentabilidade nas compras públicas.

Muitas vezes adquirimos produtos sem saber, de forma mais aprofundada, como ele foi produzido. Isso acontece não só no nosso dia a dia como cidadãos consumidores, mas também quando fazemos uma licitação. Até que ponto, por exemplo, aquilo que consumimos teve, em seus processos produtivos, trabalhadores que estavam desenvolvendo suas atividades de acordo com as normas de segurança e medicina do trabalho? Até que ponto eles tinham salários justos ou trabalhavam em condições análogas às de escravo? Ao mesmo tempo, devemos assegurar que os produtos que consumimos sejam fabricados com critérios ambientais adequados. Ou seja, nós, consumidores, devemos ter responsabilidade com aquilo que consumimos. Tal responsabilidade é redobrada quando se trata de gestores públicos.

9 Assim chamado por ter surgido em reunião realizada na cidade do Marrocos, o Processo Marrakesh teve início, em 2003, para dar aplicabilidade e expressão concreta ao conceito de produção e consumo sustentáveis (PCS). Nesse sentido, solicita e estimula que cada país membro das Nações Unidas e participante do processo desenvolva um plano de ação, que deve ser compartilhado com os demais países, em nível regional e mundial, gerando subsídios para a construção do "*Global Framework for Action on SCP*". Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>>. Acesso em: 23 set. 2015.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 acolheu o princípio da eficiência, acompanhando a tendência mundial de cada vez mais avançar na aferição do grau de eficiência, eficácia e efetividade da gestão, além de promover o exame da legalidade e da conformidade dos atos administrativos. O contexto vigente exige das organizações públicas a adoção de práticas que envolvam a harmonia das dimensões econômica, social e ambiental nos processos e projetos. Sendo assim, faz-se necessário que servidores, gestores e tomadores de decisão estejam alinhados com os novos rumos a serem tomados pelos governos, pela sociedade e pelo mercado (UNITED NATIONS, 1987).

Nesse sentido, um dos maiores desafios para os gestores é como sair do plano mais teórico-conceitual e ir para o nível prático. É no ambiente prático que as maiores dificuldades são encontradas, onde devem ser realizadas as compras sustentáveis, sem ferir a saúde da competitividade do mercado, que, no caso de bens e serviços sustentáveis é incipiente, imerso no seio de uma matriz produtiva ainda insustentável.

A representação gráfica abaixo define como as diferentes dimensões da sustentabilidade devem interagir e quais elementos podem estar contemplados em cada uma delas.

Figura 1: As diferentes dimensões e os critérios de sustentabilidade.



Fonte: Silva, R.C (2014)

Os elementos existentes em cada círculo acima sinalizam aos gestores públicos o que pode ser cobrado nos editais de aquisição de bens e serviços. São os chamados “critérios de sustentabilidade”. Tem-se observado que alguns editais de licitação focam mais na dimensão econômica, outros na social e/ou ambiental. O desafio reside em estabelecer a harmonia entre os diversos elementos cobrados nessas diferentes dimensões. Inclusive, muitas cobranças já não são mais voluntárias e inovadoras, e já encontram-se como obrigatórias no ambiente normativo.

De fato, nas compras públicas sustentáveis houve um avanço no arcabouço jurídico nos últimos anos. Um bom exemplo pode ser observado com a aplicação das leis complementares nº 123 (BRASIL, 2006) e nº 147 (BRASIL, 2014a), notadamente no que diz respeito à valorização das microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), bem como das do nível local. Valorizar fornecedores pequenos e locais é critério de sustentabilidade merecedor de destaque.

A aplicação dos critérios sustentáveis nas contratações encontra respaldo jurídico nos diversos diplomas legais e compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. A atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 170, inciso VI, estabelece como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e de seus processos de elaboração e prestação. Além disso, o seu artigo 225 preconiza que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Antes mesmo da Constituição, a Lei nº 6.938 (BRASIL, 1981) já havia trazido à tona a perspectiva da sustentabilidade ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, cujo objetivo se traduz na preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Assim, a política já trazia a intenção de estabelecer a harmonia entre as dimensões social, econômica e ambiental do desenvolvimento.

Ainda no plano legal, foram publicadas diversas leis ordinárias sobre a

matéria. Merecedora de destaque é a Lei nº 12.349 (BRASIL, 2010a), que incluiu como finalidade da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Esse normativo definiu como não comprometedores ou não restritivos à competitividade nas licitações vários dispositivos incluídos no artigo 3º da Lei nº 8666 (§§5º ao 12º), muitos voltados à proteção da indústria e produção locais (BRASIL, 1993). De fato, a finalidade do certame é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. A proposta mais vantajosa é aquela proporciona o alcance do interesse público, que deve nortear todas as ações da Administração, cujo dever é de elaborar regras claras, que assegurem aos licitantes igualdades de condições durante a disputa (PEREIRA JUNIOR, 2007).

Importante ressaltar que a Lei nº 12.187 (BRASIL, 2009), que instituiu a Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC), recomenda a adoção de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (art. 6º, XII). A lei expressa a importância do consumo público e sua relação com o aquecimento global. Nessa esteira, o economista Sérgio Besserman (2014) faz um alerta sobre as mudanças climáticas, sugerindo que a inserção do custo do aquecimento global nos produtos e serviços. De fato, essa tônica deve partir do Estado, por meio da adoção de políticas e iniciativas voltadas para o consumo sustentável no país.

Menos de um ano após a publicação da PNMC, foi publicada a Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010b), que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e em seu artigo 7º, inciso XI, destaca como um dos objetivos a prioridade nas aquisições e contratações governamentais de produtos reciclados e recicláveis, assim como de bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

No plano infralegal, merece atenção a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010 (SILVA, 2014), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG). Essa instrução prevê expressamente que as especificações técnicas para aquisições de bens e contratações de obras e serviços deverão conter critérios ambientais nos processos de extração, fabricação, utilização e descarte de matérias-primas, sem frustrar o caráter competitivo do certame.

Após decorridos mais de dois anos, no mês de realização da Rio + 20, especificamente no Dia Mundial do Meio Ambiente, foi publicado o Decreto nº 7.746 (BRASIL, 2012), que regulamenta o artigo 3º da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), estabelecendo critérios, práticas e diretrizes gerais de sustentabilidade nas contratações realizadas pela administração pública federal. O decreto é mais um instrumento legal que baliza as fundamentações jurídicas dos processos de contratações sustentáveis. Em seguida, foi publicada a Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, da SLTI/MPOG, que estabelece regras para elaboração dos planos de gestão de logística sustentável, incitando práticas de contratações sustentáveis, conforme disposto no artigo 11, inciso VI, e no Anexo II da referida norma (SILVA, 2014). Observa-se claramente, assim, o avanço no arcabouço jurídico orientado para as contratações sustentáveis no Brasil nos últimos anos.

Soma-se a isso o fato de o Tribunal de Contas da União (TCU) ter evidenciado cada vez mais o tema “compras públicas sustentáveis”, por meio de acórdãos e recomendações, gerando mais segurança aos gestores em suas contratações. Os acórdãos¹⁰ a seguir demonstram essa perspectiva trazida pelo TCU nas contratações públicas:

- a) Acórdão nº 5804/2013 – 2º Câmara – Recomendação: “[...] ao Órgão que adote critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação, bem como na contratação de serviços ou obras”;
- b) Acórdão 5937/2013 – 1º Câmara – Relatório: “[...] adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços e obras.”

No nível internacional saliente-se que, na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, o Brasil fez parte da chamada Iniciativa Internacional em Compras Públicas Sustentáveis (SPPI). Contando com representantes de diversos governos, essa iniciativa tem o objetivo de reunir esforços internacionais para a promoção das compras públicas sustentáveis. Ainda, analisa as barreiras existentes para a promoção e implantação das CPS, desenvolvendo ferramentas que possibilitem uma atuação mais eficaz destas no mundo.

Durante a conferência foram discutidos compromissos globais pela sustentabilidade, pela inclusão e pela erradicação da pobreza extrema no planeta.

¹⁰ Os acórdãos estão disponíveis para consulta na página do TCU, mediante pesquisa: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>>.

Tais propostas integraram o documento com os objetivos que o governo brasileiro definiu para compor a pauta do encontro. Nesse sentido, o documento oficial com a posição do Brasil encaminhado à Organização das Nações Unidas enfatiza o papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento sustentável.

Observa-se de fato o avanço do tema “compras públicas sustentáveis” no Brasil e no mundo nos últimos anos. Faz-se necessária a disseminação desse tema nas diversas organizações dos níveis federal, estadual e municipal. As compras compartilhadas sustentáveis é uma forma de multiplicar as compras sustentáveis com maiores ganhos econômicos, sociais e ambientais, dando um rumo mais adequado para o poder de compra do Estado.

AS SEIS FUNÇÕES DAS COMPRAS COMPARTILHADAS

As unidades administrativas da instituição estudada, de forma geral, realizam suas licitações dos mesmos objetos das outras unidades, gerando custos processuais muitas vezes desnecessários, visto que elas poderiam fazer compras compartilhadas, conjugando economia, eficiência organizacional e qualidade nas aquisições. Nessa perspectiva, foram elencadas as seis principais funções das compras compartilhadas, que cumprem seu papel, gerando resultados efetivos para organização. A realização da compra compartilhada de material de expediente, objeto deste estudo, vem tangibilizar o tema “compras compartilhadas sustentáveis” como instrumento econômico capaz de estimular padrões de consumo que incluam critérios ambientais, sociais e ganhos econômicos nas aquisições da instituição. A figura abaixo demonstra graficamente as seis funções e em seguida é explicitada cada uma delas:

Figura 2: As seis funções das compras compartilhadas.



Fonte: elaboração do autor

PADRONIZAÇÃO

O princípio da padronização, disposto no inciso I, do artigo 15 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), traz a necessidade de observância pela administração, sempre que possível, de compatibilização das especificações técnicas e de desempenho, com os devidos cuidados no sentido de não restringir a competitividade. Tal princípio visa conjugar a otimização dos gastos públicos com a qualidade das aquisições de bens e serviços. Para Marçal Justen Filho (2004), trata-se de um instrumento que racionaliza a atividade administrativa, permitindo a redução de custos e otimizando a aplicação de recursos. Significa dizer, prossegue o autor, que a padronização elimina variações referentes tanto à seleção de produtos, no momento da contratação, como na sua utilização e conservação, entre outros aspectos.

Além da padronização ser tratada no universo jurídico como elemento relevante nas contratações, a ciência administrativa já aborda o tema historicamente nos estudos de gestão da qualidade, gestão da produção, logística, planejamento e certificações, entre outras áreas de conhecimento. A padronização é, portanto, elemento fundamental para a melhoria contínua da qualidade das contratações públicas.

Nesse sentido, definir as melhores especificações técnicas para a aquisição dos produtos e serviços é o grande desafio relacionado à qualidade nessa área. Se cada unidade administrativa comprar de forma individualiza as mesmas famílias de bens, há um risco maior de mais unidades comprarem com a qualidade abaixo do esperado. Por outro lado, ao somar esforços na definição das especificações, com um melhor aproveitamento daquelas bem-sucedidas, menores são os riscos de ser comprada, por exemplo, a caneta que não escreve ou a cadeira sem ergonomia. Na compra compartilhada, especificações de qualidade podem regar todas as unidades administrativas participantes de modo que sejam adquiridos produtos e serviços de melhor qualidade, agregando valor à instituição como um todo.

ECONOMIA DE ESCALA

A economia de escala, presente nos estudos das ciências econômicas, indica que a produção em larga escala reduz os custos de matéria-prima e de produção, além de ter forte correlação com a concorrência. De acordo com Kotler (2000), o preço é um elemento flexível que pode ser alterado com rapidez, sendo a concorrência de preços o maior problema com o qual as empresas se deparam. Na

abordagem do marketing, a precificação mais simples pode ser feita pelos preços praticados pela concorrência. Kotler (2000) entende que, quando isso acontece, a política da organização é orientada para a concorrência e dependente do comportamento do consumidor.

Tal perspectiva é observada nas compras públicas tendo em vista que a aquisição de bens em maior quantidade aumenta a disposição de as empresas fornecerem menor preço. Se as unidades administrativas da instituição comprarem em conjunto, a probabilidade de se obter maior vantajosidade econômica também será maior. Isso pôde ser constatado já na compra compartilhada realizada pela instituição estudada, o que será demonstrado posteriormente.

PLANEJAMENTO

A fase interna de uma licitação é fator-chave para o sucesso da contratação. Muitas vezes os gestores, diante da necessidade de atender às demandas emergenciais da administração, sobejam no planejamento da contratação com falhas de diversos tipos, tais como equívocos nas especificações do objeto, dimensionamento das quantidades que destoam da real necessidade e problemas nas exigências do edital, entre outras questões recorrentes no dia a dia do gestor de compras.

Com a implantação do sistema de compras compartilhadas, as unidades são induzidas a fazer o planejamento no momento adequado e de uma forma alinhada às demais. Isso porque, sob um enfoque mais sistêmico, em uma compra compartilhada, a soma dos esforços de cada unidade é feita em prol de um único planejamento para a aquisição de cada objeto. Nesse novo modelo, o processo de planejamento passa a ter mais qualidade, agregando valor para todas as unidades da instituição.

O planejamento está diretamente relacionado à integração dos procedimentos. A falta de integração nos procedimentos de contratação dos diversos envolvidos nas compras da instituição gera problemas constantes de custos, retrabalho e tempo de cumprimento dos contratos. É fundamental a busca dessa integração e, ao mesmo tempo, o melhor gerenciamento das informações sobre as compras da organização como um todo.

É imprescindível que todas as unidades administrativas alinhem seus procedimentos para evitar divergência de processos e entendimentos. Alinhar

conceitos e procedimentos significa melhorar o processo de sinergia, de comunicação e de integração das diversas unidades envolvidas. Nesse sentido, configura-se como elemento de indução a um ambiente favorável à integração das equipes e unidades de toda a instituição.

No sistema de compras compartilhadas, as rotinas de trabalho passam a ser mais alinhadas ao modelo que se propõe, numa tentativa de responder às necessidades e às peculiaridades de cada região. Entretanto, o simples compartilhamento não é suficiente para garantir uma integração adequada nas etapas do processo de contratações, uma vez que são necessários métodos padronizados e planejados que facilitem a utilização e o gerenciamento de informações criadas a partir do trabalho do Grupo de Trabalho constituído para subsidiar o processo de realização da compra compartilhada, bem como da área regimentalmente competente para tal. Essas unidades são fundamentais para criar, amadurecer as rotinas de trabalho conjunto e, sobretudo, promover o planejamento mais adequado e maduro da contratação.

GESTÃO DO CONHECIMENTO

A ideia de que o conhecimento é um processo contínuo cai muito bem ao sistema de compras compartilhadas sustentáveis, uma vez que os seus conteúdos são dinâmicos, imersos num ambiente normativo e num mercado que está em constante transformação. Nesse sentido, é de suma importância que os gestores e servidores envolvidos no tema sejam capacitados e, ao mesmo tempo, se tornem multiplicadores de conhecimento, para que ele seja disseminado entre o maior número possível de servidores da organização.

O novo modelo tem como diretriz a capacitação com periodicidade definida, em uma metodologia que permite cursos presenciais, cursos à distância (EAD), uso de recursos audiovisuais, como videoconferência e a TV da instituição. Nesse processo, é importante evidenciar as unidades administrativas que são candidatas a gerenciar alguma compra compartilhada e também aquelas que serão responsáveis por elaborar os conteúdos mais relevantes para o termo de referência. Já aquelas que não são candidatas devem ser capacitadas para que possam ser no futuro.

A própria criação de um grupo de trabalho técnico se caracteriza como um instrumento fundamental na perspectiva da gestão do conhecimento. O alinhamento da filosofia de gestão de compras ao enfoque sistêmico trazido pelas compras

compartilhadas agrega valor a toda instituição, na medida em que as unidades passam a pensar e agir em conjunto - tendo como pano de fundo a construção coletiva. Esse é um caminho promissor para qualquer modelo de gestão, uma vez que as unidades participantes passam a se sentir parte do processo de construção, bem como dos resultados – o que é fator motivacional para os servidores da instituição, que, ao invés de serem submetidos a um processo autocrático, são agentes de construção dessa gestão participativa. Isso certamente favorece a geração de conhecimento na organização como um todo.

O aporte técnico-intelectual do quadro de servidores da instituição estudada é significativo. Há vários profissionais e unidades técnicas que têm muito conhecimento acumulado nas especificações e aquisições de diferentes objetos de contratação. Esse conhecimento geralmente é aproveitado no âmbito de cada unidade administrativa e de seu quadro de pessoal, agregando valor para esta e não para toda a organização. Com a efetivação das compras compartilhadas, as unidades administrativas regionais que têm conhecimento específico na aquisição de algum objeto podem gerenciar uma compra, contribuir para a elaboração de um termo de referência ou colaborar em outras etapas do processo.

A diretriz é que as unidades que se candidatarem a contribuir recebam apoio na forma de capacitação e divulgação dos resultados de seus trabalhos. Os servidores capacitados serão multiplicadores no futuro. No caso da compra compartilhada de material de expediente, o órgão gerenciador foi a Administração Central, que aproveitou as contribuições das unidades regionais nas especificações técnicas dos bens.

ECONOMIA PROCESSUAL

Há 32 unidades administrativas distribuídas pelo Brasil, realizando suas compras de forma individualizada. Ressalte-se que as unidades de cada Estado compram para as unidades dos municípios, que até o final de 2015 já tinham passado de 260 unidades.

Com a realização das contratações sob esse novo modelo, há uma economia significativa de processos, uma vez que para cada compra compartilhada 31 unidades deixam de fazer uma licitação, o que gera economia de diversos recursos organizacionais. De acordo com o Instituto Negócios Públicos (2014), o custo de um processo licitatório está estimado em R\$ 12.849,00. Nas contratações

compartilhadas há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes, reduzindo assim consideravelmente o custo processual, dependendo da quantidade de unidades envolvidas. Nessa perspectiva, estima-se que, se todas as unidades da instituição participarem dessa modalidade, a economia processual será de R\$ 398.319,00 para cada compra compartilhada realizada, além do ganho de escala em cada uma.

Ao mesmo tempo em que o aproveitamento das *expertises* das unidades já propicia a economia processual, evitando o retrabalho, o próprio sistema de compras compartilhadas faz com que os diversos pregoeiros e servidores que trabalham direta ou indiretamente no processo de contratação deixem de utilizar seu tempo para fazer ou participar de um mesmo processo de contratação que outra unidade possa estar realizando. Assim, esses servidores podem canalizar esforços para outras atividades que agreguem mais valor à sua unidade, otimizando os recursos humanos da instituição como um todo.

Impende ressaltar que o nosso ambiente normativo, ao entender as vantagens de um sistema de compras compartilhadas, evoluiu nesse sentido. O Decreto nº 8.250 (BRASIL, 2014b) traz uma inovação favorável à otimização dos recursos humanos ao permitir que o parecer da unidade de assessoramento jurídico do órgão gerenciador sirva aos demais órgãos participantes.

A economia processual se traduz na otimização dos diversos recursos organizacionais, envolvendo recursos humanos, logísticos, de tecnologia da informação, processuais, orçamentários, entre outros.

SUSTENTABILIDADE

À medida que instituição passa a compartilhar suas compras com critérios de sustentabilidade, todas as unidades que não tinham a prática de aplicar tais critérios em seus editais passaram a ter essa perspectiva implícita em seus processos de contratações. Isso ocorre porque elas passam a ser participantes ou gerenciadoras de compras que têm esses critérios como premissa básica de seu modelo.

Os diversos critérios de sustentabilidade que podem ser aplicados em diferentes objetos de contratação já foram inicialmente explicitados no decorrer deste trabalho na seção “Compras Públicas Sustentáveis” e, no caso da compra compartilhada de material de expediente, objeto deste estudo, os critérios de sustentabilidade estão descritos na seção “Metodologia”.

No Brasil há algumas instituições que publicaram bons guias de contratações sustentáveis, que podem servir de subsídios para gestores e burocratas elaborarem seus editais de licitação. Não convém neste estudo descrever todos os possíveis critérios de sustentabilidade existentes em cada categoria de bem ou serviço. A intenção deste trabalho é também elencar diversos critérios de sustentabilidade e suas possibilidades e desafios de aplicação, demonstrando, por meio de resultados concretos, que é possível aplicá-los com êxito.

Ressalte-se que a Administração Central da instituição estudada criou um grupo de trabalho, com a participação de várias unidades do Brasil, com o objetivo de construir o “Guia de Contratações Sustentáveis”. Além disso, a instituição tem envidado esforços no sentido de capacitar seu quadro de servidores para o tema das compras públicas sustentáveis. Um bom exemplo disso foi o simpósio nacional realizado no final de setembro de 2015, que contou com a participação de servidores de todo o país.

METODOLOGIA

Esta é uma pesquisa descritiva que utiliza o método de estudo de caso para responder a questões análogas a este trabalho. O estudo de caso é o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto atual, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos (YIN, 2001). Nela, os pesquisadores estão preocupados com a situação prática (GIL, 1991). De fato, o estudo de caso da compra compartilhada de material de expediente da instituição estudada envolveu uma série de procedimentos que permitiram a análise da compra compartilhada realizada e os efeitos resultantes desse processo, o que pode ser visto como um fenômeno ainda pouco observado nas organizações públicas, considerando o contexto organizacional vigente na administração pública brasileira.

Os procedimentos incluíram a análise de documentação e a observação direta. Os procedimentos técnicos de coleta e análise de dados são elementos que tornam possível classificar a pesquisa segundo seu delineamento. O delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa e pode ser dividido em dois grandes grupos: aqueles que se valem das chamadas fontes de “papel” e aqueles cujos dados são

fornecidos por pessoas (GIL, 1991). Este último é o próprio estudo de caso. Já o primeiro, são a pesquisa bibliográfica e documental.

Os documentos foram fontes relevantes de registro das atividades prévias, concomitantes e posteriores à implantação efetiva da compra compartilhada. A observação direta, por sua vez, permitiu a obtenção de informações adicionais – nem sempre documentadas – sobre o tema estudado, possibilitando a análise, sob a ótica da administração pública, das medidas e ações que contribuíram para os resultados obtidos com a realização da compra compartilhada de material expediente, cuja implantação envolveu as etapas descritas a seguir:

1) A criação, por meio da Portaria SG/MP nº 1.022, de 18 de agosto de 2014, do Grupo Técnico de Compras Compartilhadas (GTCC), integrado pelo secretário de administração e seu adjunto, bem como pelos gestores de todas as unidades administrativas estaduais e regionais e coordenadores de administração, para atuar como instância consultiva e de suporte técnico à realização da compra compartilhada (SILVA, 2014).

2) O encontro presencial com todas as unidades, quando foi apresentada a proposta da compra compartilhada de material de expediente com critérios de sustentabilidade. No encontro, foi feita também uma capacitação para os gestores com palestrantes do Tribunal de Contas da União – TCU e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. No mesmo encontro, foram distribuídas tarefas entre diversas unidades, que voluntariamente se ofereceram para contribuir para o processo da contratação. As unidades de fato deram contribuições tanto nas especificações dos produtos sustentáveis como na pesquisa de mercado, tendo em vista que o pregão foi realizado com fracionamento geográfico.

3) Debates propositivos e construtivos em meio eletrônico entre os envolvidos com a compra compartilhada. A comunicação durante todo o processo foi fator de sucesso para a construção do edital de pregão.

4) O foco na aplicação dos critérios de sustentabilidade nas licitações é fundamental para o compartilhamento das contratações. A seguir, são apontados alguns exemplos desses critérios e aspectos que foram internalizados no edital da compra compartilhada de material de expediente e no processo como um todo, podendo ser ambientais, sociais e econômicos, a saber:

- Atendimento a exigências legais com referência às legislações municipal, estadual e federal que regulamentam aspectos relativos a: uso e consumo de produtos ou subprodutos florestais; controle da poluição das águas; controle da poluição do ar; uso de tecnologias adequadas; uso de matéria-prima adequada; destinação adequada de resíduos; licenças ambientais e autorizações específicas.
- Exigência do Cadastro Técnico Federal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
- Que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBB), éteres difenil-polibromados.
- Bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico e biodegradável, conforme ABNT NBR 15448-1 e 15448-2.
- Papel e outros produtos oriundos de madeira (certificação CERFLOR do Inmetro ou FSC, reciclados).
- Amostra com relatório/laudo de laboratório acreditado pelo Inmetro.
- Bens preferencialmente acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível e que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento.
- Possibilidade de diligências.
- Cláusula da logística reversa.¹¹
- Aplicação da Lei Complementar nº 147 (BRASIL, 2014), valorizando empresas locais e ME/EPP, preferencialmente 10% locais e regionais.

¹¹De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a logística reversa pode ser definida como “[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010b). Essa perspectiva deve estar prevista durante o processo de contratação e após, inclusive no desfazimento de bens. À administração incumbe promover medidas de execução e fiscalização da PNRS, no que couber. Recomenda-se, portanto, que na elaboração dos termos de referência e na execução dos contratos, inclusive após o fim da sua execução, seja adotado o emprego da logística reversa na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

A instituição estudada já tem cláusula padrão de logística reversa em seus termos de referência. Com essa medida, deve-se ter o cuidado na formação do preço, no conhecimento do mercado, notadamente dos fabricantes que já têm seus “acordos setoriais” implantados, bem como dos fornecedores que já têm estrutura para realização de coleta e descarte. É fundamental que o gestor tenha cuidado no sentido de minimizar os riscos de a licitação ter itens desertos e/ou fracassados. As categorias de bens que não estarão submetidas às cláusulas de logística reversa nos editais de licitação, devidamente justificadas, deverão ter seu descarte responsável.

- Em relação às condições de trabalho da mão de obra nas empresas contratadas, as mesmas devem atender às normas regulamentadoras expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, quanto à Segurança e Medicina do Trabalho.
- Não é o menor preço, mas sim o melhor preço.
- Economia de escala e processual embutida na precificação.
- Valorização das empresas locais/regionais e de ME/EPP (Lei Complementar nº 147 – BRASIL, 2014).
- Utilização do banco de preços na pesquisa de mercado.

5) O processo incluiu em sua instrução o chamado “documento de referência”, que contempla toda a fundamentação técnica e jurídica para a aplicação dos critérios de sustentabilidade no edital. Nele consta também a lista de itens com suas respectivas especificações, levando em consideração os produtos usualmente consumidos pela instituição, porém com a aplicação de critério de sustentabilidade. Ressalte-se que foram atribuídos também a esses produtos especificações e critérios de sustentabilidade já utilizados por outros órgãos públicos em experiências anteriores de compras compartilhadas, bem como as já existentes no CatMat, o cadastro gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

6) A lista de itens de material de expediente foi dividida em lotes sustentáveis e convencionais, tendo em vista que não foi possível incluir especificações/critérios de sustentabilidade em todos os itens, uma vez que o mercado ainda é incipiente e a sua inclusão, desta forma, geraria o risco de o pregão ser finalizado com itens desertos, deixando as unidades com falta do produto. Sendo assim, na medida máxima do possível, foram incluídos os critérios de sustentabilidade em produtos que constam também na lista de convencionais, gerando para o mesmo produto dois itens: um convencional e um sustentável. Mesmo sendo deserto o item sustentável, a probabilidade de dar deserto no item convencional é geralmente menor, reduzindo os riscos de falta do insumo na administração.

RESULTADOS ALCANÇADOS

A realização da compra compartilhada de material de expediente, ancorada na metodologia acima citada, apresentou resultados concretos. Com sua efetivação, a compra compartilhada cumpriu todas aquelas funções elencadas na seção “As Seis Funções da Compra Compartilhada”, conforme descritas a seguir:

ECONOMIA PROCESSUAL

Conforme já exposto, o custo de um processo licitatório está estimado em R\$ 12.849,00 (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2014). Nas contratações compartilhadas, em que há um órgão gerenciador e vários órgãos participantes, o custo processual é consideravelmente reduzido, dependendo da quantidade de entidades envolvidas. No caso da compra compartilhada de material de expediente, houve uma economia processual de cerca de **R\$ 398.319,00**.

ECONOMIA DE ESCALA

A economia de escala é obtida pelo aumento nos quantitativos dos objetos licitados. O cálculo do ganho de escala em cima do valor estimado antes da sessão pública pode ser um indicador ainda um pouco falacioso, tendo em vista que o mesmo dependerá da qualidade da pesquisa de mercado. Todavia, muitas instituições utilizam esse valor para calcular a economia de suas licitações. No caso da compra compartilhada de material de expediente da instituição estudada, ao comparar o valor estimado da licitação baseado na pesquisa de mercado e o valor efetivamente homologado, observou-se uma economia de **R\$ 384.605,84**. Uma forma de demonstrar com maior acurácia esse ganho em uma compra compartilhada é fazer a análise comparativa entre a última aquisição e a atual. De acordo com a instituição estudada, foi calculada economia real de outras cinco contratações compartilhadas de diferentes objetos, o que gerou uma economia de **11,76%, em relação ao valor da última aquisição**, corrigido pelo IGPM dos últimos 12 meses. Tais resultados demonstram o ganho de escala obtido por meio das chamadas compras compartilhadas.

PLANEJAMENTO

Todas as unidades administrativas fizeram o planejamento adequado de suas necessidades, uma vez que o planejamento foi elemento crucial para participação da compra. Na medida em que a compra compartilhada fica prevista num calendário de contratações e é construído um cronograma da compra, as unidades precisaram alinhar seus planejamentos individuais ao planejamento da instituição como um todo.

PADRONIZAÇÃO

A instituição estudada tem um sistema que contempla o catálogo de todos os itens adquiridos na licitação, e, com a inclusão dos novos itens sustentáveis da compra compartilhada, as diversas unidades passam a adquirir os produtos existentes no catálogo, padronizando a aquisição desses produtos por meio da aquisição conjunta de todas as unidades administrativas.

GESTÃO DO CONHECIMENTO

A criação do Grupo Técnico da Compra Compartilhada – GTCC e os dois encontros realizados, com palestras de especialistas na área, possibilitou a capacitação de mais de 100 técnicos e gestores da instituição, que serão futuros multiplicadores em suas unidades. Além disso, a troca de experiências observada durante a realização dos eventos, e na comunicação a distância do grupo, teve um valor intangível agregado à instituição como um todo.

SUSTENTABILIDADE

No âmbito da instituição estudada, a compra compartilhada sustentável de material de expediente (escritório) potencializou a eficiência econômica com ganho de escala e economia processual e, ao mesmo tempo, levou em consideração diversos critérios de sustentabilidade, elevando consideravelmente a qualidade dessas contratações.

Na referida contratação, os resultados foram bastante interessantes em relação ao percentual de itens sustentáveis homologados. Houve um aumento do número de produtos sustentáveis adquiridos pela instituição. Além disso, se for comparar o percentual de itens sustentáveis homologados em relação a outras experiências, como a experiência de compras compartilhadas dos órgãos federais do Rio de Janeiro¹², observa-se que houve redução de itens desertos/fracassados, conforme pode ser analisado no quadro abaixo:

12 Na primeira compra compartilhada entre órgãos federais no Rio de Janeiro, foram homologados apenas 45,86% dos 48 itens sustentáveis. Na segunda, foram homologados 60,60% dos 33 itens sustentáveis. Na terceira compra compartilhada, foram homologados apenas 33,33% dos 54 itens sustentáveis. Nessas três compras compartilhadas, foram realizadas por órgãos gerenciadores diferentes. Na compra compartilhada - objeto deste estudo de caso - foram homologados 61,96% dos 347 itens sustentáveis.

Tabela 1: Estatística da licitação de material de expediente.

TIPOLOGIAS	TOTAL	SUSTENTÁVEIS	NÃO SUSTENTÁVEIS
GERAL	793	347 (43,76%)	446 (56,24%)
DESERTOS	40 (5,04%)	23 (6,63%)	17 (3,82%)
FRACASSADOS	148 (18,66%)	109 (31,41%)	39 (8,76%)
DESERTOS + FRACASSADOS	188 (23,71%)	132 (38,04%)	56 (12,58%)

Fonte: Unidade responsável pela realização das compras compartilhadas da instituição estudada

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação da compra compartilhada sustentável de material de expediente envolveu o apoio de todas as unidades vinculadas à instituição, um elemento motivacional que fez a diferença para o sucesso do projeto. O modelo de governança proposto, participativo e construído coletivamente, favoreceu a criação de uma atmosfera de colaboração entre os diversos atores envolvidos no tema.

Trata-se de um modelo propulsor do processo de melhoria da qualidade das contratações da instituição. A perspectiva da qualidade está diretamente relacionada à aplicação de critérios de sustentabilidade em todo o ciclo de vida das contratações. Trata-se do processo de construção de um novo paradigma nas contratações realizadas pela organização, que começa a ser materializado com os primeiros resultados apresentados no presente trabalho.

A realização da compra compartilhada de material de expediente, ancorada na metodologia apresentada neste trabalho, apresentou resultados satisfatórios. Com sua efetivação, a compra compartilhada cumpriu todas as funções apresentadas na seção: “As Seis Funções da Compra Compartilhada”. Houve de fato as economias de escala e processual, melhoria no planejamento da contratação e da perspectiva da padronização, bem como a aplicação da lógica da gestão do conhecimento, e, sobretudo, dos critérios de sustentabilidade.

O novo modelo de governança, baseado nas compras compartilhadas, tem como pano de fundo a sustentabilidade. A diretriz é pensar, planejar, agir e construir em conjunto uma gestão de compras cada vez mais profissionalizada na instituição.

O futuro próximo é desafiador, tendo em vista que os processos de compras compartilhadas sustentáveis estão em fase de maturação, o que exige de servidores e gestores a canalização de esforços para que se possa promover melhorias contínuas a partir da experiência de cada compra compartilhada. Apesar de ter havido nos últimos anos um considerável avanço no arcabouço jurídico brasileiro no tema licitações sustentáveis, é evidente a necessidade de as instituições adquirirem maturidade técnica para lidar com o referido tema. A profissionalização dos gestores e a capacitação são molas propulsoras no processo de aplicação do conceito de sustentabilidade na gestão pública. O grande desafio encontra-se no tabuleiro da gestão. É preciso conhecer e aplicar.

A aplicação do conceito de sustentabilidade na gestão pública exige o alinhamento da linguagem e da comunicação existentes entre os diferentes atores envolvidos nos processos de gestão e de políticas públicas. Técnicos e cientistas de diversas áreas, gestores, burocratas e tomadores de decisão precisam dialogar mais, e, sobretudo, serem tradutores de suas próprias linguagens. O diálogo é um meio de compreender mais os outros campos de conhecimento e um caminho para a melhor aplicação dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Observa-se claramente o avanço do tema “compras públicas sustentáveis” no Brasil e no mundo nos últimos anos. Faz-se necessária a disseminação desse tema nas diversas organizações dos níveis federal, estadual e municipal. As compras compartilhadas sustentáveis é uma forma de multiplicar as compras sustentáveis com maiores ganhos econômicos, sociais e ambientais, dando um rumo mais adequado para o poder de compra do Estado.

Nesse contexto, portanto, pode-se concluir que, por meio dos resultados apresentados neste trabalho, é possível estabelecer uma noção aplicável do conceito de sustentabilidade nas compras públicas. Os resultados apresentados acima são quantitativos e qualitativos, tangíveis e intangíveis, e permitiram demonstrar a vantajosidade econômica, ambiental e social da licitação sustentável e compartilhada de uma instituição de grande relevância nacional, conferindo a esse novo modelo de governança em compras aderência à missão dessa instituição, e, certamente, de todas as organizações que se preocupam com o bem-estar das futuras gerações. É um caminho promissor, que otimiza o uso dos recursos

humanos, processuais, orçamentários, logísticos e de tecnologia da informação das instituições, com o foco na qualidade e na sustentabilidade das contratações.

REFERÊNCIAS

BESSERMAN, Sérgio Vianna. Faltam líderes para enfrentar a crise ecológica e ambiental. *Ecodebate. Ciência e Meio Ambiente*. 01 de agosto de 2014. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Portaria SG/MPF nº 382, de 05 de maio de 2015. Aprova o Regimento Interno Administrativo do Ministério Público Federal. *DMPF-e*, Brasília, 1 jun. 2015. Caderno Administrativo, p. 38. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/26764/PT_SG_MPF_2015_382.pdf?sequence=5>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 ago. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto n. 8.250, de 25 de maio de 2014a. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 maio 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 dez. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010a. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 23 set. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e dá outras providências. *Diário Oficial*

da União, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm>. Acesso em: 23 set. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.660, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, de 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. Portaria MTB n. 3.214, de 8 de junho de 1978. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jul. 1978. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/63/mte/1978/3214.htm>>. Acesso em: 23 set. 2015.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. *Guia de contratações sustentáveis da Justiça do Trabalho*. 2 ed. Brasília: Conselho Superior da Justiça do Trabalho, 2014. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6ff316c9e8e&groupId=955023>. Acesso em: 12 ago. 2015.

DRUMMOND, José Augusto (Org.), BURSTYN, Marcel (Org.). Desenvolvimento Sustentável: uma ideia com linhagem e legado. Apresentação. Sustentabilidade, Regulação e Desenvolvimento. *Revista Sociedade e Estado*. Brasília, v.24, n.1, p.11-15, jan/abr, 2009.

GIDDENS, A. *As consequências da Modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GUIMARAES, Roberto, P. *The Ecopolitics of Development in the Third World: Politics and Environment in Brazil*, Boulder e Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991.

GUIMARÃES, R. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, G. et al. (Org.) O desafio da sustentabilidade. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. *Infográfico – Compras Públicas*. Edição 2014. Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos*. 10ª ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 144.

KOTLER, P. *Administração de marketing*. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

MCMICHEAL, A.J., BUTLER, C.D., FOLKE, C. *New visions for addressing sustainability*. *Science*. vol. 302, 2003.

MORIN, E. *O método 3*. Porto Alegre: Sulina, 2005, p. 248-9.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e contratos da Administração Pública*. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SCARANO, F & MARTINELLI, G. *Brazilian List of Threatened Plant Species: Reconciling Scientific Uncertainty and Political Decision Making*. *Natureza e Conservação* 8(1): 1-5. Associação Brasileira de Ciência Ecológica e Conservação – ABECO, 2010.

SERÔA DA MOTTA, R. & MENDES, F.E. Instrumentos econômicos na gestão ambiental: aspectos teóricos e de implementação. In: *A Economia Brasileira em Perspectiva - 1996*, IPEA/DIPES, Rio de Janeiro, 1996 (b).

SILVA, Renato Cader; BARKI, Tereza Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-169, abr./jun. 2012.

SILVA, Renato Cader. Compras compartilhadas sustentáveis: construindo um novo paradigma. *Revista do 5º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público*, p. 75-84, 2014. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Revista_5_congresso_CNMP_2.PDF>. Acesso em: 29 set. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: TCU, 2014 Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>>. Acesso em: 22 set. 2015.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Agenda 21*. Rio de Janeiro. 1992. Disponível em: <www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_04.shtml>. Acesso em: 22 set. 2015.

UNITED WORLD. World Commission on Environment and Development. *Our common future: report of the world commission on environment and development*. Oxford: Oxford University, 1987.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.