

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Ânderson de Araújo Neves

Inovação e Sustentabilidade na Administração Pública:
Uma análise da institucionalização do conceito de compras verdes em unidades gestoras
do Governo Federal em Rondônia

PORTO VELHO
2013

Ânderson de Araújo Neves

**Inovação e Sustentabilidade na Administração Pública:
Uma análise da institucionalização do conceito de compras verdes em unidades gestoras
do Governo Federal em Rondônia**

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD), da Fundação Universidade Federal de Rondônia, como requisito para obtenção do título de mestre em administração.

Orientador: Dr. Theophilo A. Souza Filho

**PORTO VELHO
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA
BIBLIOTECA CENTRAL PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

N518i

Neves, Anderson de Araújo.

Institucionalização do conceito de compras verdes em unidades gestoras do Governo Federal: Estudo nas UG no estado de RO. / Anderson de Araújo Neves. Porto Velho, Rondônia, 2013.
82 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas (NUCSA), Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD), da Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2013.

Orientador: Prof. Dr. Theophilo A. Souza Filho.

1. Institucionalização. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Gestão Ambiental. 4. Licitações Públicas Sustentáveis. I. Título.

CDU: 658(811.1)

Bibliotecária Responsável: Eliane Gemaque / CRB 11-549

Ânderson de Araújo Neves

**Inovação e Sustentabilidade na Administração Pública:
Uma análise da institucionalização do conceito de compras verdes em unidades gestoras
do Governo Federal em Rondônia**

Dissertação apresentada em 15 de julho de 2013 ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como requisito final para a obtenção do Título de **Mestre** em Administração e aprovada em sua forma final.

Carlos André da Silva Muller, Dr.
Coordenador do Programa – PPGMAD/UNIR

Comissão Examinadora

Theophilo Alves de Souza Filho, Dr.
Orientador

Dorisvalder Dias Nunes, Dr.
Membro Externo

Mariluce Paes de Souza, Dra.
Membro

**Porto Velho
2013**

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Messias e Juracy, pelas lições de vida e pela direção que me foi apontada, em especial na formação do meu caráter.

À minha Esposa, Eva Neves, pelo companheirismo, cumplicidade e contínuo incentivo.

À minha filha, Letícia, minha inspiração na busca de melhores dias, através do trabalho e estudo.

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo a Deus, pelo dom da vida, pela energia vital renovada a cada manhã me fortalecendo para enfrentar os desafios diários e perseverar, mesmo diante do humanamente impossível.

Agradeço à Universidade Federal de Rondônia – UNIR, e ao Programa de Pós Graduação Mestrado em Administração – PPGMAD, que proporcionaram a estrutura necessária para a realização do curso bem como para a construção deste trabalho. Reconheço com profunda gratidão o mérito de todos os professores do PPGMAD que me deram suporte para a exitosa consecução deste importante objetivo acadêmico e social. Especial reconhecimento registro ao Professor Dr. Theophilo, pelo trabalho de orientação que exerceu, dedicando diferenciada atenção ao desenvolvimento desta pesquisa. Agradeço ainda ao Professor Dr. Carlos André pelas orientações na disciplina Inovação e Sustentabilidade, as quais apontaram os primeiros passos no caminho da construção desta dissertação.

Também, com carinho e saudade agradeço aos colegas de sala de aula com os quais partilhei agradáveis momentos de ajuda e crescimento mútuo. Não diferentemente lembro-me dos funcionários da universidade com os quais sempre pude contar no dia a dia desta jornada.

Não poderia deixar de registrar meu agradecimento aos gestores públicos que participaram das entrevistas realizadas nesta pesquisa, sem os quais este resultado não seria alcançado.

Agradeço ainda ao Coronel Geordane, meu chefe no ano de 2011 e ao Coronel Farias, meu chefe em 2012 e 2013, os quais me proporcionaram condições de cursar o mestrado, possibilitando a caminhada conjunta da minha jornada profissional e acadêmica.

Agradeço a minha amada filha, Letícia, por existir.

“O que sabemos é uma gota, o que ignoramos é um oceano”.

(Isaac Newton)

Ânderson de Araújo Neves

Inovação e Sustentabilidade na Administração Pública:

Uma análise da institucionalização do conceito de compras verdes em unidades gestoras do Governo Federal em Rondônia

RESUMO

Durante muitos anos as autoridades públicas não consideravam o impacto ambiental dos produtos que compravam, dos serviços que contratavam nem o das obras que empreendiam. A água, o ar e as florestas não eram contados no custo de fabricação dos produtos, pois estes recursos eram vistos como ilimitados e infinitos. Todavia, com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável no contexto global, observa-se que há uma necessidade crescente de gerar políticas que levem em conta os aspectos ambientais. Por isso, as compras públicas levando em conta aspectos sustentáveis passaram a representar uma mudança nos padrões de aquisições de bens e serviços pela Administração Pública. Neste sentido este trabalho objetivou analisar o papel do Estado na institucionalização do conceito de compras verdes. Para isto, foi realizado um estudo em unidades gestoras do Governo Federal sediadas em Rondônia a partir de entrevistas com gestores públicos. O resultado foi submetido a uma análise de conteúdo a partir de uma abordagem qualitativa. Como suporte teórico, foi utilizado o processo de institucionalização proposto por Tolbert e Zucker (1999), o qual descreve as etapas em que os componentes de uma estrutura formal percorrem até serem amplamente aceitos como adequados e necessários, apoiando estes conceitos por outros autores. O impacto econômico causado pelas compras e contratações realizadas pelo governo e seu poder de indução do mercado, constituem fatores chave para a implementação e efetividade das compras sustentáveis.

Palavras-chave: Institucionalização. Desenvolvimento Sustentável. Gestão Ambiental. Licitações Públicas Sustentáveis.

ABSTRACT

For many years the authorities did not consider the environmental impact of the products they bought, or hired the services of the works that undertook. The water, air and forests were not counted in the cost of manufacturing the product, as these resources were viewed as limitless and infinite. However, with the emergence of the concept of sustainable development in the global context, it is observed that there is a growing need to generate policies that take into account environmental aspects. Therefore, the buying public, taking into account sustainability aspects have come to represent a change in patterns of purchases of goods and services by the public. In this sense this study aimed to analyze the role of the State in the establishment of the concept of green purchases. For this, a study was conducted in management units of the Federal Government based in Rondônia from interviews with public managers. The results were subjected to a content analysis from a qualitative approach. Theoretical support, we used the institutionalization process proposed by Tolbert and Zucker (1999), which describes the steps in which the components of a formal structure travels before being widely accepted as appropriate and necessary, supporting these concepts by other authors. The economic impact for purchases and contracts made by the government and its power to induce the market, are key factors for the implementation and effectiveness of sustainable procurement.

Keywords: Institutionalization. Sustainable Development. Management Environmental. Sustainable Public Procurement.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Tema e Problema	11
1.2 Objetivos da Pesquisa	13
1.2.1 Objetivo Geral.....	13
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 Justificativa	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 O Processo de Institucionalização	15
2.2 Inovação na Administração Pública	28
2.3 Sustentabilidade	35
3 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	47
3.1 – Conceito	47
3.2 – O papel do Estado	50
3.3 – Abordagem do Ordenamento Jurídico Brasileiro às Compras Verdes	50
4 METODOLOGIA	56
5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS	59
5.1 – CPS no Cenário Nacional	64
5.2 – CPS: Cenário das UG estudadas	71
6 CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS	79

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Gráficos

5.1.1 Montante envolvido nas Compras Verdes do Governo Federal	65
5.1.2 Montante movimentado pelas MPEs em CPS	66
5.1.3 Participação das MPEs nas CPS	66
5.1.4 Crescimento (R\$) das Contratações Publicas Sustentáveis: Total e pelas MPEs	67
5.1.5 Participação dos principais produtos verdes comercializados através das CPS em 2012 ..	68
5.1.6 Participação (%) dos Ministérios Federais nas Licitações Verdes – Número de processos licitados no ano de 2012	68
5.1.7 Participação (R\$) dos Ministérios Federais nas Licitações Verdes – Valores licitados em 2012	69
5.2.1 Unidades Gestoras que realizam Compras Verdes	72
5.2.2 Participação (%) das Compras Verdes nas UG's	73
5.2.3 Produtos com maior participação (%) nas Compras Verdes nas UG's	73
5.2.4 Realização da última Compra Verde	74

Lista de Mapas

5.1 Área de atuação das UG's estudadas	64
5.2 Participação das regiões brasileiras nas Licitações Verdes	70

Listas de Figuras

2.1.1 Processo de Institucionalização	17
7.1 Processo de Institucionalização das Compras Verdes	64

Lista de Quadro

2.2.2.1 Principais enfoques da Sustentabilidade	32
2.2.2.2 Resumo da perspectiva histórica e cronograma da sustentabilidade	39
3.2.1 Cronograma do Ordenamento Jurídico das Licitações Sustentáveis	50

LISTA DE SIGLAS

ABCP – Associação Brasileira de Cimento Portland
ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CPL – Comissão Permanente de Licitação
CPS – Compras Públicas Sustentáveis
CV – Compras Verdes
FMI – Fundo Monetário Internacional
LPS – Licitações Públicas Sustentáveis
MPE – Micro e pequena empresa
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
P&D – Pesquisa e desenvolvimento
UG – Unidade Gestora

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e problema

O conhecimento acerca do desenvolvimento sustentável foi exposto formalmente ao mundo, em 1987, com a publicação do Relatório de *Brundtland*, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”. O relatório foi elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas. Neste relatório o desenvolvimento sustentável foi concebido como “o desenvolvimento que satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

A importância do Relatório *Brundtland* provém da constatação de que os padrões de consumo e de produção de bens, no mundo contemporâneo, seriam inconciliáveis com a noção de desenvolvimento sustentável, em função de pressões e agressões que esses padrões infligiriam ao sistema ambiental.

Essa concepção foi reiterada pela Agenda 21, documento extraído da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro – Brasil.

A partir desta conferência, as autoridades e líderes de diversos países verificaram que se tornava fundamental a adoção de medidas que possibilitasse o desenvolvimento, contudo sem prejudicar o meio ambiente. Buscavam-se ações inovadoras.

A inovação tecnológica foi e é considerada essencial para o desenvolvimento econômico e social das nações. A inovação torna-se fator-chave para as políticas e estratégias de desenvolvimento, assim como a capacidade de gerar e absorver inovações vem se configurando como um fator primordial para que os agentes econômicos se tornem competitivos. O avanço do capitalismo vem acompanhado de importantes inovações tecnológicas que provocam o aumento da produção e do consumo. O atual modelo hegemônico de produção e consumo provocado pelo processo de industrialização tem modificado profundamente as relações do ser humano com a natureza, pois vem degradando o meio ambiente.

Dentre os mais graves problemas ambientais enumerados por duzentos peritos e cientistas da *United Nations Environment Programme* (UNEP) para os próximos 100 anos estão: as mudanças climáticas, a escassez de água, a desertificação, a poluição da água, a perda da biodiversidade, a disposição de lixo, a poluição do ar, a erosão, a poluição química, o buraco da camada de ozônio, a exaustão dos recursos naturais, os desastres naturais e o

aumento do nível do mar.

Esses problemas arrolados anteriormente envolvem questões econômicas, sociais, ambientais, culturais, políticas e de saúde pública. Dessa forma, o atual modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e em reprodução pelas nações em desenvolvimento, que ressalta os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas, precisa ser repensado pelos governantes, ou seja, o Estado e seus órgãos de regulação precisam adotar medidas que harmonize o desenvolvimento sustentável com o crescimento econômico. Nos últimos duzentos anos, a evolução dos meios produtivos, em função do processo de industrialização aumentou a poluição no mundo, trazendo fortes sequelas sobre o meio ambiente.

Diante desse cenário de coação sobre o meio ambiente, pouco a pouco vem se formando uma consciência de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável.

A comprovação dos graves danos ocasionados aos ecossistemas regeu as nações mais desenvolvidas à adoção de agendas de gestão sustentável, incluindo medidas relacionadas com o desempenho ambiental das respectivas administrações públicas.

No Brasil, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), iniciada em 1999, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, “tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão dos resíduos”.

A Agenda Ambiental na Administração Pública pode ser apreciada como o marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira. Foi neste panorama que surgiu às primeiras ações no sentido de estimular os gestores públicos a realizarem compras verdes.

Compras verdes são também conhecidas como Compras Públicas Sustentáveis, licitações públicas sustentáveis, eco aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva.

As compras públicas sustentáveis melhoram a imagem da autoridade pública, pois transmitem responsabilidade a seus cidadãos e demonstra que seus líderes são ambientalmente, socialmente e economicamente eficientes como gestores públicos.

As compras públicas sustentáveis tem como objetivo principal utilizar o poder de compra do estado, para direcionar as empresas a adotarem uma postura de produção mais sustentável, tendo em vista que o governo é um grande comprador e grande consumidor de recursos naturais.

O conceito de compras verdes é algo que ainda precisa ser difundido. Assim como o Estado, o mercado capitalista sempre pensou em comprar o produto/serviço que ofereça o menor custo financeiro. Todavia, a partir do conceito de compras verdes, este paradigma começa a ser mudado, pois se torna fundamental que seja levado em consideração outro aspecto: o comprometimento ambiental para a produção.

Assim, é fundamental estudar a influencia do estado para a institucionalização do conceito de compras verdes. Para tanto, procurou-se, nesta pesquisa, responder ao seguinte questionamento:

Qual papel do Estado para a institucionalização das compras verdes, ambientalmente sustentáveis, e em razão do seu grande poder de compra, pode introduzir inovação no mercado?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Avaliar qual o papel do Estado, a partir de Rondônia, para a institucionalização das compras verdes ambientalmente sustentáveis, considerando os processos licitatórios e os fatores de inovação e sustentabilidade.

1.2.2 Objetivos Específicos

Em termos específicos, espera-se alcançar os seguintes objetivos:

- Identificar o atual estágio de institucionalização do conceito de compras verdes nas unidades gestoras estudadas;
- Elencar os fatores que estão contribuindo para a institucionalização das compras públicas sustentáveis nas organizações estudadas;
- Elencar as ações dos gestores públicos das unidades gestoras estudadas, que estão contribuindo para a sustentabilidade, a partir da inovação e da institucionalização do conceito de compras verdes;
- Mapear a participação das aquisições verdes, nas Unidades Gestoras investigadas, durante o período de janeiro de 2010 a julho de 2012;
- Analisar a aceitação e o envolvimento dos Ordenadores de Despesas e Pregoeiros com a implementação de Compras Verdes.

1.3 Justificativa

Esta pesquisa justifica-se tanto no aspecto teórico como prático. Sob o ponto de vista conceitual o estudo justifica-se na medida em que a utilização da teoria pode descrever o processo de institucionalização, contribuindo para o conhecimento dos estágios que o conceito percorrerá para alcançar a fase da sedimentação ou institucionalização total.

Em termos práticos, seus resultados podem oferecer subsídios para atuação do Estado na busca da institucionalização do conceito de compras verdes, uma vez que o gestor público possui um poder discricionário para optar por licitações públicas sustentáveis. Faz-se necessário conhecer a aceitação do tema por parte deste gestor, pois este direcionará o sucesso e a efetividade das compras verdes.

A relevância deste estudo justifica-se ainda, na importância da mudança nas formas de contratação do Estado, transformando as práticas de compras num instrumento em busca de um meio ambiente ecologicamente sustentável para as presentes e futuras gerações, já que as compras sustentáveis integram considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo de compras, reduzindo ou eliminando os impactos negativos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos decorrentes de obras, bens e serviços, que ocorram ou se originem durante todo o seu ciclo de vida, garantindo, ao mesmo tempo, a gestão eficiente dos recursos públicos e a viabilidade econômica das atividades dos fornecedores.

A partir da análise dos casos estudados, bem como as ações que contribuem com a institucionalização deste conceito, os gestores públicos podem adotar medidas que, a médio e longo prazo, trará benefícios para o meio ambiente, conseqüentemente para as futuras gerações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Teoria Institucional é abordada nesta pesquisa, com o intuito de demonstrar as etapas do processo de institucionalização. Para que o objetivo central proposto pelas compras públicas sustentáveis seja alcançado, torna-se fundamental sua completa institucionalização ou sedimentação. Para esclarecer o conceito, objetivos e peculiaridades das Compras Públicas Sustentáveis, estas serão abordadas na segunda parte deste referencial teórico.

2.1 O Processo de Institucionalização

O significado de institucionalização está relacionado a duas ideias. A primeira, diz respeito a regras, tais como as normas sociais de ações organizadas. A segunda, diz respeito à percepção de algo que está integrado nas estruturas formais e não vinculados a atores ou situações específicas (ZUCKER, 1987). Para Tolbert e Zucker (1983), institucionalização também se refere ao processo pelo qual os componentes de uma estrutura formal são amplamente aceitos como adequados e necessários. Este processo tem a função de legitimar a organização.

Para Lapassade (1983, p. 83), “compreende-se por instituições: grupos sociais oficiais, tais como empresas, escolas, sindicatos, etc. e sistemas de regras que determinam a vida desses grupos”.

Segundo Selznick (1996, p.14):

Institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao seu ambiente.

Neste sentido, observa-se que a Institucionalização é uma etapa construída de forma concisa e a partir do direcionamento de muita força de trabalho. Leva-se tempo. Pode-se englobar o esforço de gerações. Para Carvalho, Vieira e Lopes (1999, p. 73),

A Teoria Institucional compreende a possibilidade da mudança, enquanto uma alteração de padrões e regras para assegurar conformidades e reduzir riscos e incertezas, isto é, a mudança ocorre para sustentar uma ordem de valores compartilhados.

Desta forma pode-se dizer que a Teoria Institucional contribui para o fortalecimento de um determinado conceito que surge como uma mudança de paradigmas, proporcionando a continuidade até mesmo da própria organização. A legitimidade para Scott (2001), a é

conseguida em instituições quando se age de forma racional e eficiente. Ou mesmo a partir da construção de modelos mentais que interajam com padrões de eficiência de acordo com os valores imaginados pelos atores sociais envolvidos. A legitimidade de uma estrutura e sua consequente institucionalização é obtida por atores que compartilham sentidos e significados. A legitimidade também pode ser alcançada a partir de conceitos que são aceitos amplamente pela sociedade, especialmente se a organização adota soluções apreciadas como eficientes para qualquer problema (TOLBERT e ZUCKER, 1983; DIMAGGIO e POWELL, 1983).

Conforme Silva e Gonçalves (1999, p. 65), a teoria institucional é concebida em suas bases pela:

Ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a ideia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e pressupostos, nos quais se encontram imersos indivíduos, grupos e organizações.

Meyer e Rowan (1991) propuseram duas classificações dos ambientes em que as organizações e atores coexistem: o ambiente técnico, que trata dos produtos e serviços fornecidos pela organização por meio de sua relação econômica com a sociedade e o ambiente institucional, em que os sistemas – tanto cultural, como social, ou mesmo jurídico – exercem pressão sobre as ações das organizações que são produzidas e disseminadas. Se esses ambientes atenderem as expectativas dos atores institucionais, eles dão legitimidade às instituições.

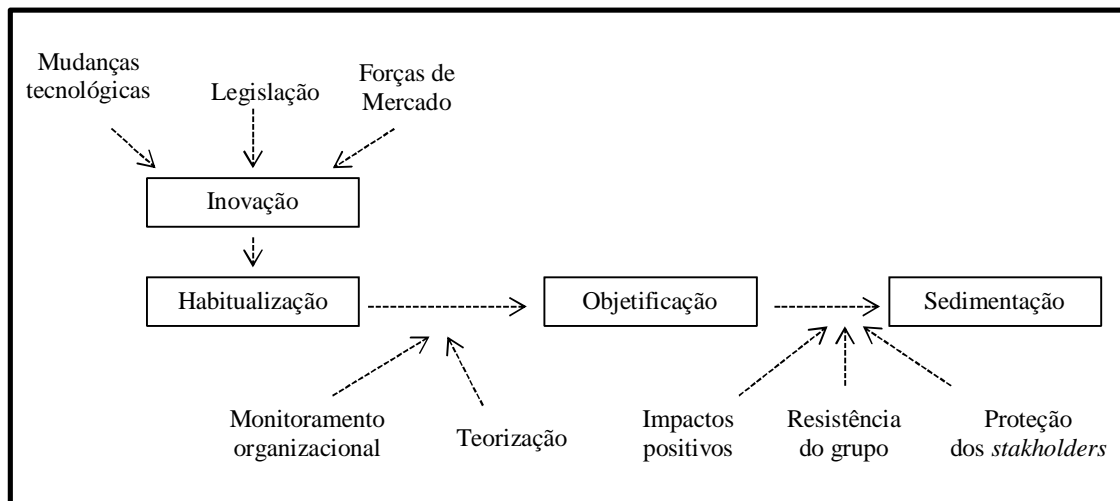
Segundo Meyer e Rowan (1991, p. 110), “o ambiente supre as organizações com regras institucionalizadas e estas regras definem novas formas de organização, redefinem as existentes, e especificam os meios para reproduzir a racionalidade de cada uma”. Portanto, a Teoria Institucional afirma que o ambiente estabelece um sistema de interação e relacionamento com as organizações, através da imposição de normas e valores, que são validados no contexto organizacional, sem, necessariamente, haver um requisito técnico.

Dessa forma, o ambiente representa não apenas a fonte e o destino de recursos materiais, como tecnologia, pessoas e matéria-prima, mas também fonte e destino de recursos simbólicos, tais como reconhecimento social e legitimação (SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 42).

Esta breve análise acerca da ligação entre a Teoria Institucional e os diferentes ambientes organizacionais direciona os estudos à afirmação de Silva e Gonsalves (1999, p. 44) de que “os ambientes passam a ser considerados não apenas fonte de recursos e depósito de resultados do processamento das atividades organizacionais, mas um grupo de elementos que fornecem crenças que funcionam como mitos racionais”.

Tolbert e Zucker desenvolveram diversos estudos, com o intuito de entender e explicar de uma forma cartesiana e visual os principais elementos presentes no processo de institucionalização. De acordo com as autoras, este processo, ao criar uma nova estrutura, requer esforço humano considerável. A figura 2.1.1 apresenta um diagrama com uma visão resumida das forças causais do processo de institucionalização.

Figura 2.1.1 – Processo de Institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (1999, p. 207)

Para melhor compreender este diagrama, foi aplicado outro conceito também proposto por Tolbert e Zucker (1999) para as etapas da institucionalização. O intuito é observar o processo de institucionalização em diferentes estágios ou níveis. Segundo elas, o processo de institucionalização ocorre em três fases distintas: a fase pré-institucional, a semi-institucional e por fim a fase conhecida como institucionalização, ou institucionalização total. Na fase semi-institucional é onde ocorre o início de todo o processo de institucionalização. É quando uma determinada inovação surge. Todavia ainda sem forças e sem aceitação. Esta inovação surge geralmente a partir de mudanças tecnológicas, ou a partir de forças do mercado ou até mesmo em virtude do surgimento de uma nova legislação que influenciou o tema em questão. Se esta inovação for aceitável pelo menos por um grupo de atores dentro do contexto social evidenciado, esta inovação caminha no sentido da habitualização, ainda dentro da primeira fase, a pré-institucional.

Conforme mostrado na Figura 2.1.1, na fase de Habitualização, as forças causais externas à organização surgem a partir de mudanças na tecnologia, legislação, e as forças de mercado, o que pode levar à introdução de inovações nas organizações. Estas forças podem também levar à criação de novos hábitos.

Desta forma, nota-se que algumas situações-problema tornam-se comuns nas organizações, assim como os comportamentos utilizados para a resolução desses problemas. A partir do momento em que ocorre a habitualidade dessas ações, e necessita-se do mínimo de esforço para recorrê-las, tem-se a gênese do processo de institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Nesta fase inicial do processo de mudança, que é chamado habitualização, diferentes atores dentro das organizações percebem estímulos. Cada ator responde a esses estímulos individualmente e propõe soluções. Consequentemente, há muitos adeptos de novas soluções nesta fase, mas poucas soluções equivalentes, ou seja, poucos atores organizacionais adotam o mesmo tipo de solução. Segundo Tolbert e Zucker (1999, p. 206):

Habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjunto de problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos, políticas e procedimentos de uma dada organização ou conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes (...); Objetificação é um movimento em direção a um *status* mais permanente e disseminado. Envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base no consenso (...); Sedimentação é um processo que fundamentalmente se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização.

Como resultado, o nível de teorização sobre novas estruturas propostas na fase inicial dos processos institucionalização – a habitualização – corriqueiramente é baixa nas organizações. Os métodos pelos quais as soluções são encontradas variam em grande escala por causa da diversidade das abordagens adaptadas pelos agentes individuais. O resultado final é que a taxa de insucesso dos processos de institucionalização nessa fase é alta.

A segunda fase proposta pelas autoras Tolbert e Zucker (1999), é a fase da semi-institucionalização. Esta é caracterizada pela objetificação do novo elemento institucional, isto é, o elemento torna-se mais disperso e permanente na organização. Esta objetificação ocorre porque nesta fase as organizações já estão usando informações sobre os resultados da aplicação em outras organizações. Uma organização pode obter esta informação através do monitoramento das organizações concorrentes e trabalhando para aumentar a sua competência em relação aos seus concorrentes. Objetificação também ocorre internamente, monitorando os resultados das novas estruturas.

Na fase semi-institucionalização, os adeptos de inovações nas organizações muitas vezes são movidos pelo desejo de melhorar o desempenho e agregar valor à organização (SELZNICK, 1996). No entanto, estratégias aparentemente racionais para as organizações individuais não podem ser racionais se adotadas por inúmeras organizações (DIMAGGIO e

POWELL, 1983).

Finalmente, a fase de institucionalização total está associada ao processo de sedimentação, conforme mostrado na Figura 2.1.1. Para Tolbert e Zucker (1999), a institucionalização total ocorre por meio do uso contínuo, manutenção e sobrevivência da estrutura ao longo de gerações sucessivas de membros da organização. A sedimentação é caracterizada pela propagação completa de estruturas em todo o grupo, por um longo período de tempo. Dessa forma, a total institucionalização da estrutura depende da baixa resistência dos grupos de oposição, de promoção e de um apoio contínuo pelos idealizadores de um determinado novo modelo.

As autoras ainda afirmaram que a identificação de fatores que afetam o grau de difusão e retenção em longo prazo desta estrutura é, portanto, a chave para entender o processo de sedimentação. Elas observaram um fator indicado em muitos estudos: o papel da oposição de muitos atores ao tentar jogar e se mobilizar contra os novos dispositivos propostos.

As autoras também argumentaram que, em alguns casos, não existe oposição direta, mas a falta de resultados demonstráveis associados com novas estruturas, isto é, uma fraca relação entre a estrutura e os resultados desejados pode ser suficiente para afetar a difusão, quer por redução dos esforços dos partidários da estrutura ou reduzindo esforços de teorização e promoção. Em muitas situações, há grandes dificuldades em associar os benefícios com novas estruturas. Portanto, a institucionalização total depende de combinações de vários tipos de efeitos.

Outra forma de demonstrar a instituição de um conceito é através do estudo do isomorfismo. Tolbert e Zucker, (1999), enxergam a institucionalização total como o: “resultado ou estágio final de um processo de institucionalização, definido como uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores”.

No momento que a organização adotou novos valores, e conquistou as institucionalizações propostas, alcança um novo patamar. Segundo Meyer e Rowan (1991, p. 109): “A organização torna-se legitimada, e usa sua legitimidade para fortalecer seu sustento e assegurar sua sobrevivência”.

Para Scott (2001, p. 49), “a legitimidade é um status conferido à organização quando os *stakeholders* endossam e dão suporte aos seus objetivos e às suas atividades”. Dessa forma, em termos de relacionamento entre empresas e diversos atores sociais, há um reconhecimento das vantagens de criação da legitimidade para as instituições existentes, evitando assim a necessidade de uso de formas coercitivas e visíveis de poder.

Machado-da-Silva e Fonsceca (1993, p. 112) afirmam que:

Um aspecto central para a teoria da legitimidade é o conceito de contrato social, o qual implica que a sobrevivência de uma organização depende da medida em que ela opere dentro dos limites e normas definidos pela sociedade. Como os limites e as normas sociais podem mudar ao longo do tempo, a organização continuamente tem que demonstrar que suas ações são legitimadas e que ela se comporta como uma boa corporação cidadã.

O elemento novo que está sendo institucionalizado na organização na fase semi-institucional é distribuído principalmente por meio de normatização, com uma diminuição nos processos de imitação. Esta normatização permite que muitos adotem normas para acessar o novo elemento, independentemente das suas crenças iniciais. Como resultado, o grupo de adotantes torna-se heterogêneo.

No entanto, para distribuir de forma adequada os conceitos que embasam o novo elemento que está sendo institucionalizado, as organizações devem realizar duas tarefas de teorização:

- a) definição de um problema genérico de organização e os seus atores organizacionais caracterizados pelo problema; e
- b) justificação de um arranjo estrutural formal.

Na primeira atividade, o foco é o reconhecimento público da resolução do problema. Na segunda, as teorias que diagnosticam as fontes de insatisfação/falhas e que oferecem uma solução única ou tratamento deverão ser desenvolvidas (TOLBERT e ZUCKER, 1999; STRANG e MEYER, 1993). Todos os termos trabalhados, como institucionalização, isomorfismo, instituição e legitimidade, reforçam o poder de arcabouço acadêmico e prático da Teoria Institucional. Entretanto, ressalta-se, por parte de alguns autores, o levantamento de um novo institucionalismo:

De fato, a etnometodologia e o construtivismo social são considerados como micro fundamentos da perspectiva institucional. Enquanto as correntes tradicionais tomavam como objeto de estudo as organizações individuais e consideravam o ambiente como plano de fundo, a nova abordagem institucional entende as organizações individuais como consequências desse ambiente (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 31).

Todavia, mesmo sendo defendida por alguns pesquisadores, tal fundamentação encontra obstáculos acadêmicos para ser aceita em sua totalidade. Segundo Powell e DiMaggio:

Uma teoria tão relacionada à reprodução tem dificuldades para atender questões de criação e transformação. De fato, o foco do novo institucionalismo está na durabilidade e na persistência das instituições. Por isso, seus resultados empíricos têm superestimado aspectos como o mimetismo organizacional.

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), com o passar do tempo as organizações se tornam cada vez mais semelhantes. Os autores descobriram em uma de suas pesquisas que algumas empresas, muito diferentes em sua origem, propósito e história, se tornam tão semelhantes ao longo dos anos. Os pesquisadores notaram que se as empresas estão em suas fases iniciais de vida, elas são consideravelmente diferentes. No entanto, quando um segmento de mercado particular torna-se bem estruturado, há uma tendência à homogeneização. Durante este período, forças poderosas aparecem e fazem com que as empresas se tornem mais semelhantes, mas não necessariamente mais eficientes.

DiMaggio e Powell (2005) questionam a existência de variações no que se refere às estruturas e ao comportamento organizacional. Asseguram que somente no começo do processo de nascimento de um determinado campo organizacional as formas de administrar sejam diferentes, existindo uma tendência muito intensa rumo à homogeneização, à medida que esta amadurece. Para estes autores essa homogeneidade pode ser esclarecida através da apreciação do conceito de isomorfismo, segundo o qual um processo de restrição força uma unidade organizacional a assemelhar-se a outras que, no mesmo campo, enfrentam as mesmas condições ambientais.

Essa fase do processo de institucionalização, também é estudada pela vertente sociológica, a qual se concentrou nos estudos organizacionais, e direcionou o enfoque para o surgimento de três pilares: o regulador, o normativo e o cultural-cognitivo.

O pilar regulativo está relacionado com a capacidade de estabelecer regras. Esse pilar é definido por Scott (2001) como os fatores que apresentam relação com as normas, entendidos dessa forma como o controle aos empregados e as medidas de sanção e coerção.

O normativo envolve-se com valores e normas, sendo os valores, concepções do que se deseja, e normas, formas para se atingir os objetivos. O pilar normativo demonstra a força das pressões exercidas pelas normas e valores a fim de resultarem em mudanças nas organizações. Segundo Carvalho et al. (1999, p.8), “a proposição normativa tenta desvendar em quê as opções estruturais assumidas pelas organizações são derivadas da pressão exercida pelas normas e os valores”.

E por fim, o pilar cultural-cognitivo é centrado nos elementos culturais e cognitivos das instituições.

Nas estruturas institucionais, incidem as pressões de natureza regulativa, normativa e cognitiva, acolhidas no campo organizacional e que são definidas e redefinidas a partir da interpretação e interação entre os atores, constituindo critérios para a legitimidade das ações. A legitimidade, amplamente abordada pela Teoria Institucional, insinua que os ambientes

institucionais desempenham pressão sobre as organizações para justificar suas atividades, o que as direciona ao incremento da legitimidade mediante a adaptação com as estruturas institucionais prevalecentes (SCOTT, 1995). A consonância das organizações com os critérios socialmente estabelecidos constitui-se numa questão de sobrevivência para as organizações (MEYER e ROWAN, 1991; SCOTT, 1995; MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, 1993).

As estruturas institucionais regulativas constroem e regulam o comportamento por meio de regras, monitoramento, sanções e punições de maneira formal.

As estruturas institucionais cognitivas ainda alimentam significados que são partilhados entre os atores acerca das estruturas regulativas e normativas, ou seja, da realidade que cerca os atores, que constroem e ininterruptamente negociam a realidade social, numa conjuntura que contempla estruturas simbólicas, objetivas e externas que oferecem orientação. As estruturas cognitivas simulam modelos de comportamento individual com base na subjetividade, compreensões internalizadas – frutos da interpretação da realidade social em que se atua – servindo como categorias aplicadas para o pensar e o agir, bem como de alicerce para a constituição da identidade dos atores (SCOTT, 1995).

As estruturas institucionais são produto das pressões de natureza regulativa, normativa e cognitiva, oriundas do campo organizacional e que são esclarecidas a partir da interação entre os atores, criando critérios para a legitimidade das ações. Tal legitimidade, sugere ambientes institucionais exercendo pressão sobre as organizações para justificar suas atividades, o que as motiva a implementar a legitimidade através do ajuste das estruturas institucionais prevalecentes (SCOTT, 1995). A combinação entre as organizações e dos critérios socialmente construídos, resulta em uma questão de sobrevivência para as organizações (MEYER e ROWAN, 1991; SCOTT, 1995; MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, 1996).

As estruturas institucionais reguladoras constroem e regulam o comportamento através de regras, monitoramento, sanções e punições de maneira formal.

Para Scott (1995), a legitimidade das ações dos atores está relacionada com o cumprimento destes requerimentos, que por sua vez, diminui as incertezas entre os atores de uma estruturação social quanto às suas ações, na medida em que as interações vão compartilhando significados que são alterados ou reproduzidos mediante as interações entre os participantes num processo de interpretação constante da realidade.

No que tange às estruturas institucionais normativas, verifica-se que estas introduzem uma dimensão prescritiva e avaliativa na vida social, incluindo valores e normas que definem os significados legítimos para fins validados, enraizados na lógica do adequado, do correto,

perfazendo a rotina dos atores da rede em diferentes posições e papéis sociais, revelando aspectos morais e alinhamento cultural (SCOTT, 1995).

Os significados que são compartilhados entre os atores acerca das estruturas reguladoras e normativas são embasados pelas estruturas institucionais cognitivas, ou seja, a realidade que cerca os atores, que constroem e continuamente negociam a realidade social, num contexto que contempla estruturas simbólicas, objetivas e externas, oferecem orientação. As estruturas cognitivas representam modelos de comportamento individual com base na subjetividade, compreensões internalizadas – frutos da interpretação da realidade social em que se atua, servindo como categorias aplicadas para o pensar e o agir, bem como de base para a construção da identidade dos atores (SCOTT, 1995).

De acordo com a escola cognitiva do pensamento em estratégia (MINTZBERG et al, 2000) e tendo a noção de que o ambiente está na base dos estudos que entendem organizações enquanto sistemas abertos (MACHADO-DA-SILVA, 1999), tem-se uma realidade socialmente arquitetada pelo homem, demonstrada como um mundo subjetivo, cuja interiorização depende da forma como o indivíduo a interpreta, aprendendo com ela ao mesmo tempo em que a produz. Com isso, a perspectiva institucional no campo da estratégia passa a contar com as classes analíticas de ambiente, interpretação e estratégias de ação.

DiMaggio e Powell (1991) enfatizam que o conceito que melhor demonstra o processo de homogeneização é o isomorfismo, processo que coage e força uma unidade em uma população a assemelhar-se com as outras unidades que estão expostas às mesmas condições ambientais. O conceito de isomorfismo também compreende questões relacionadas à competição por poder político, legitimidade institucional e conveniência social. Os autores mencionam três isomorfismos: o coercitivo, o normativo e o mimético. Estes são apresentados como mudanças organizacionais que atuam como mecanismos propulsores para a legitimação:

- **Isomorfismo coercitivo:** Neste, as mudanças estratégicas são consequências tanto de pressões formais quanto de expectativas culturais da sociedade. É a influência política da legitimidade (leis, governo e pressão das partes interessadas). O isomorfismo coercitivo, de acordo com DiMaggio e Powell (1983) é o resultado de pressões formais e informais exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência, bem como autoridade.
- **Isomorfismo mimético:** As estratégias adotadas têm origem nas incertezas do ambiente, incompreensão de tecnologias organizacionais e quando há ambiguidade de metas. Resulta de respostas aos padrões de incerteza, com as resoluções para os problemas

identificados por meio de soluções encontradas por outras organizações. Ocorre na adoção de procedimentos e arranjos estruturais implementados por outras organizações, com o intuito de diminuir a incerteza acarretada por problemas tecnológicos, objetivos conflitantes e exigências institucionais (MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, 1993). O mimetismo se processa também pela constatação da atuação próspera de outra organização.

- **Isomorfismo normativo:** Encara as decisões estratégicas como sendo decorrência da profissionalização em que classes de profissionais pelem para obter melhorias em suas condições de trabalho. Está relacionado com a profissionalização. DiMaggio e Powell (1983) apontam que o nível de profissionalização é provavelmente o elemento mais importante como mecanismo normativo a ser analisado para o entendimento das pressões normativas do ambiente, podendo ser resultante da educação formal ou da formação e manutenção das redes de trabalho.

Da mesma forma que as empresas adotam as mesmas soluções, tomadores de decisão são mais propensos a aceitar uma determinada solução e acreditar que esta decisão irá melhorar o equilíbrio relativo entre os custos e benefícios da implantação da solução.

Setores institucionais são setores sociais onde prevalece um conjunto de regras e normas às quais as organizações devem se aderir se pretendem sobreviver, receber apoio e obter legitimidade de outras organizações e da sociedade. As instituições controlam a conduta humana, mediante padrões que determinam a ordem social (SCOTT; MEYER, 1981). Segundo Powell e DiMaggio (1991), a adoção de modelos normativos e estruturais ocorre por meio de quatro formas de institucionalização: coerção, normalização, indução e mimetismo organizacional. Esses mecanismos institucionais relacionam-se para a manutenção ou alteração de valores e práticas culturais. Esse processo de incorporação e conformidade com os atributos dominantes é denominado “isomorfismo estrutural”, uma tendência entre as organizações em possuir estruturas, normas, modelos cognitivos e tecnologias similares. O isomorfismo em relação ao ambiente no qual a organização se insere, segundo Meyer e Rowan (1991), faz com que ela incorpore os elementos legitimados exteriormente. A dependência desses elementos institucionais diminui as incertezas e turbulências do ambiente, evento que causa o êxito e a sobrevivência da organização.

A coerção organizacional é o processo de institucionalização pela imposição de estruturas organizacionais por autoridade legítima ou pela força, uma garantia de estabilidade e rápida concretização. Por força de alguma lei, grupos sociais adotam a imposição de critérios que regulam as atividades organizacionais e sociais (POWELL; DIMAGGIO, 1991).

Scott (2001) afirma ainda que as organizações carecem, além de seus recursos materiais, de aceitabilidade e credibilidade da sociedade. Desse modo, os princípios ligados à percepção do ambiente são apresentados, ou seja, os aspectos cognitivos das organizações.

O aspecto essencial tratado pela Teoria Institucional é o ambiente. Neste, pode-se verificar a importância e a forma com que ocorre a influência das estruturas organizacionais inseridas no mesmo.

DiMaggio e Powell (1983, p.76) definem o ambiente como campo organizacional. De acordo com os autores:

“entende-se por campo organizacional aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares”.

À definição desse ambiente, soma-se um conjugado de elementos culturais, como crenças, mitos e símbolos. De acordo com Machado-da-Silva e Fonseca (1993), o ambiente das organizações é dividido em dois níveis, o técnico e o institucional.

1) Ambiente técnico, que é aquele no qual produtos e serviços são produzidos, é caracterizado pela troca destes bens e serviços. Neste ambiente ocorrem as trocas no mercado, e as organizações que os produzem são premiadas pelo controle eficiente e eficaz do processo do trabalho; e

2) Ambiente institucional, que se diferencia pela elaboração de normas e exigências a que as organizações se devem conformar se querem obter apoio e legitimidade (SCOTT; MEYER, 1991, p. 123). Ainda em relação a ambiente institucional, Machado-da-Silva e Fonseca (1993), o definem como o ambiente que conduz ao estabelecimento e à difusão de normas de atuação, necessárias para o alcance da legitimidade organizacional.

Cabe ressaltar que a separação conceitual entre ambientes técnico e institucional é analiticamente relevante, mas não pode e nem deve implicar na ideia de que existem objetivamente dois ambientes. Esta distinção de níveis decorre da possibilidade concreta de existirem diferentes valores e significados atribuídos pelos atores sociais, em diferentes contextos de referência.

É de suma importância destacar que esses dois ambientes não são excludentes. Eles convivem. Deste modo ao considerar o ambiente, não se deve concluir que este é composto somente por recursos.

A partir do momento em que há o correto entendimento dos aspectos ambientais, torna-se possível então entender o Isomorfismo como um processo que as organizações tendem a tornarem-se parecidas. Definido como o processo em que as organizações tendem à

similaridade, o Isomorfismo apresenta-se como a explicação de determinadas mudanças organizacionais, esclarecendo o porquê das transformações serem direcionadas cada vez menos pela competição ou eficiência. DiMaggio e Powell (1983) explicam que os campos organizacionais em suas origens apresentam uma variabilidade de organizações maior, mas que com o passar do tempo, nota-se um grau cada vez maior de homogeneidade:

As organizações não competem somente por recursos e clientes, mas por poder político e legitimação institucional, por adequação social, assim como por adequação econômica. O conceito de isomorfismo institucional constitui uma ferramenta útil para se compreender a política e o cerimonial que permeiam parte considerável da vida organizacional moderna (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p.150).

Carvalho et al. (1999) caracterizam o Isomorfismo como forma das organizações encontrarem a legitimidade.

DiMaggio e Powell (1983) identificaram estímulos que são geradas não exclusivamente de forças externas. Segundo esses autores, as organizações também competem pelo poder político e legitimidade institucional para o bem social e econômico.

As pressões normativas, citadas anteriormente, são caracterizadas como um forte fator de similitude nas organizações. DiMaggio e Powell (2005) explanam a proximidade deste fator com a profissionalização dos integrantes das organizações, a partir do momento em que se definem processos semelhantes para manejar a produção, determinadas categorias de profissionais disseminam esses processos por diversas organizações. Assim,

Na medida em que gerentes e funcionários-chave são escolhidos nas mesmas universidades e selecionados a partir de um grupo comum de atributos, eles tenderão a enxergar os problemas da mesma maneira, a considerar como normativamente sancionados e legitimados os mesmos procedimentos, estruturas e políticas, e tomarão decisões de maneira similar (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.80).

O Isomorfismo Institucional propõe, como de modo progressivo, que as organizações se encaminham para uma tendência, ao copiarem umas às outras. Essa tendência é estabelecida por forças, tanto internas como externas, sob a forma de normas sociais; ou pressões por conformidade. Segundo DiMaggio e Powell (2005), a competição entre as organizações ocorre, não somente por clientes ou recursos escassos, mas também por legitimidade institucional e por poder político.

Dentre os enfoques da Teoria Institucional, Machado-da-Silva e Fonseca (1993), destacam a ênfase na influência do ambiente, ao colocar a legitimidade e o isomorfismo como fatores fundamentais para a sobrevivência da organização. O ambiente das organizações passa a ser conceituado não somente como um lugar de provisão de recursos e alvo de produção e rendimento, mas como uma fonte de significados para os membros da organização. As

organizações com esse enfoque têm mais que sofisticação técnica. É o resultado da progressiva racionalização de regras culturais que fornecem uma base independente para a construção das organizações. Como afirmam Vieira e Carvalho (2003), este enfoque não é apenas de cunho teórico, mais também de ordem prática.

Em volta dos processos de estabelecimento e advento de normas, valores, crenças e mitos está a organização, a qual influencia e é influenciada nos procedimentos de institucionalização. As autoras Tolbert e Zucker (1999) afirmam que nas organizações atuais as estruturas são emergentes, em vez de planejadas e produzidas. A informação é essencialmente livre, em vez de controlada; e a ordem é criada principalmente a partir da informação, em vez de pelas estruturas.

Neste sentido, para que a teoria institucional alcance sua razão de existência, torna-se fundamental que os valores defendidos pelas organizações sejam institucionalizados. As mesmas autoras definem o processo de institucionalização como “a forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente onde a organização opera”.

Institucionalizar-se, para uma organização, significa portanto, uma alternativa para mudanças necessárias à organização. Tais transformações ocorrem através da eficiência ou pura e simplesmente por adequações conformais adotadas na gestão organizacional. Tolbert e Zucker, *ibid.*, entendem a institucionalização como um conjunto de processos sequenciais que sugerem variabilidade nos níveis de institucionalização, implicando, deste modo, que alguns padrões de comportamento social estão mais sujeitos do que outros à avaliação crítica, modificação e mesmo à eliminação.

Pela abordagem institucional a sobrevivência das organizações, depende da capacidade organizacional de entendimento das regras, crenças, valores e interesses criados e consolidados num determinado contexto ambiental. Segundo Machado-da-Silva e Fonseca (1993), o modo de interpretar estes aspectos, com o intuito de posicionar-se a frente das pressões isomórficas, é explicado pela presença dos esquemas interpretativos, definidos como implicações resultantes da elaboração da percepção de objetos dispostos na realidade, que atuam como um ponto de referência, compartilhados e frequentemente implícitos, de eventos e comportamentos apresentados pelos agentes organizacionais em diversas situações. Desse modo, os valores são padrões de preferências racionalizadas por um indivíduo e compartilhados por um grupo da organização, que influenciam as decisões, enquanto que as crenças são pressupostos subjacentes que fornecem aos atores organizacionais uma maneira de sentir o ambiente e a organização.

Acerca do campo organizacional, Scott (1991) acredita que este conceito tem uma maior relevância para a teoria institucional, pois se refere a um conjunto de organizações que formam uma área reconhecida de vida institucional, onde são compartilhados significados comuns. Para Scott (1995), a identificação dos campos organizacionais tem contribuído para o exame dos tipos de diferenciação e sistemas de ligações que surgem entre os diversos conjuntos de organizações presentes numa localidade, bem como as conexões não locais, as influências culturais, políticas e técnicas, havendo uma tentativa de se fazer elos entre os níveis locais e societais. DiMaggio e Powell (1983, p. 201) afirmam que os processos de definição institucional do campo, consistem:

No aumento do grau de interação entre as organizações; na emergência de estruturas de dominação e padrões de coesão bem definidas; no aumento na carga informacional com as quais as organizações devem competir; e no desenvolvimento de consciência mútua entre os participantes num grupo de organizações que estão envolvidas em um empreendimento comum.

No aspecto prático, tem-se a preocupação com a validação empírica da abordagem e sua aplicabilidade no contexto brasileiro. Através de um estudo realizado junto a uma organização familiar, Machado-da-Silva e Fonseca (1993) inserem a perspectiva institucional no campo da análise organizacional, abrindo espaço para uma série de estudos na área. Dessa forma, o campo da estratégia passou a abrigar boa parte das pesquisas de validação empírica por meio da análise de diversas organizações brasileiras.

Em geral, o processo de institucionalização dentro das organizações não teve precedente, seja em termos de abrangência espacial, ou mesmo em termos de rapidez com que o conceito se popularizou nesse ambiente. Segundo a teoria institucional, no momento em que novos valores são institucionalizados na sociedade e se transformam em “mitos” a serem seguidos em um determinado setor, as organizações respondem a essas pressões adotando esses modelos e as práticas tidas como as melhores em um dado sistema social (MEYER e ROWAN, 1991).

2.2 Inovação na Administração Pública

Dessa forma, as inovações, sejam tecnológicas de produto/serviço e processo, sejam de gestão e de modelo do negócio, podem contribuir grandemente neste processo. Esse é um entendimento antigo e decorre da ideia de que uma organização deve ter sua continuidade estendida indefinidamente, como sugerem os seus contratos sociais. As organizações, não nascem com data de validade pré-estabelecida, a princípio, elas devem ser perpetuas.

Os estudos acerca de inovação para o setor público foram desenvolvidos em sua essência, na esfera das políticas de ciência e tecnologia. Em sua concepção, o conceito tinha caráter restrito à inovação tecnológica e era equiparável à invenção, implicando essencialmente em originalidade. A inovação era incentivada fundamentalmente pelas organizações privadas, instigada pela competição e busca da maximização de lucros.

Freeman (1995, p. 283) apontou da seguinte forma a sistemática e a continuidade desse processo de inovação:

O fato é que a maioria das invenções mais relevantes passa por mudanças drásticas ao longo de sua vida - mudanças que podem transformar completamente seu significado econômico. Os melhoramentos que uma invenção recebe depois que chegou ao mercado podem ser muito mais significativos, do ponto de vista econômico, do que a própria invenção em sua forma primeira.

O centro da questão é que as inovações de grande importância para a humanidade vêm ao mundo em condições muito primitivas, o que inviabiliza sua comercialização imediata. A competição entre as empresas, fundamentalmente baseada em pequenas modificações ou acréscimos, proporciona a evolução para um objeto viável para o mercado. Nessas condições, o processo de inovação é resultante de extensos processos de melhoria, aperfeiçoamento e *redesigns*, que podem envolver, ou não, tecnologia. Ou seja, todos os processos, descobertas, produtos ou serviços novos - não importa se *high-tech*, *low-tech* ou *no-tech* - que adicionam valor econômico à empresa são compreendidos como inovações.

Com as inovações, as discussões que contribuem para o desenvolvimento das organizações e para as suas formas de gestão de pesquisa e desenvolvimento (P&D), e de gestão da produção (processos, qualidade e marketing) são incorporadas naturalmente às organizações.

Toda inovação pode representar um avanço, e conseqüentemente reduzir a dependência das importações de produtos e tecnologias de produção, resultando em maior geração de divisas e possibilidade de reinvestimento.

Outra possibilidade é a geração de *royalties*, com venda de patentes ou licenças de exploração comercial. O que é frequente no seguimento farmacêutico e de equipamentos eletrônicos. Em algumas situações os produtos são caros não pelo custo em si, mas por não haver quem conheça o processo de industrialização ou mesmo quem conheça uma forma de fazê-lo com menor custo de produção, em virtude do grau de conhecimento incorporado ao processo.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou um prontuário e o chamou de Manual de Oslo. Na sua terceira edição (2005), a OCDE, define

Inovação como:

A implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de negócio, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. (Manual de Oslo, p. 55).

De uma forma estrita, Inovação tecnológica pode ser entendida de acordo com Schumpeter (1939) como melhorias em técnicas de produção e produtos. Esta inovação ainda pode ser de caráter organizacional, institucional e social. Inovações tecnológicas decorrem do processo de criação e difusão de novos conhecimentos traduzidos em produtos e de processos economicamente significativos.

Inovação também é resultado de um processo de aprendizagem, pois estes resultam em novos produtos, novas técnicas, novas formas de organização e novos mercados. Schumpeter ainda complementa dizendo que este processo de aprendizagem é influenciado por processos deliberadamente organizados, na qual algumas partes envolvidas da economia, como universidades, institutos de pesquisa e departamentos de P&D, estão organizadas com o intuito de buscar a criação e a utilização de novos conhecimentos, o que culminará em desenvolvimento, produção e marketing.

Sob a ótica econômica, ao longo dos últimos anos, muito vem se discutindo sobre a natureza, características e fontes de Inovação, com o intuito de procurar um maior entendimento da sua função perante o desenvolvimento econômico, destacando como marco fundamental a contribuição de Joseph Schumpeter, na primeira metade deste século, que focalizou a importância das inovações e dos avanços tecnológicos no desenvolvimento de empresas e da economia.

De forma genérica, existem dois tipos de inovação: a radical e a incremental. Pode-se entender a inovação radical como o desenvolvimento e introdução de um novo produto, processo ou forma de organização de produção inteiramente nova. Esse tipo de inovação pode representar uma ruptura estrutural com o padrão tecnológico anterior, originando novas indústrias, setores e mercados. De acordo com Dosi (1988, p. 145) o processo de inovação não pode ser considerado linear, pois:

Caracteriza-se por ser descontínuo e irregular, com concentração de surtos de inovação, os quais vão influenciar diferentemente os diversos setores da economia em determinados períodos. Além de não obedecer a um padrão linear, contínuo e regular, as inovações possuem também um considerável grau de incerteza, posto que a solução dos problemas existentes e as consequências das resoluções são desconhecidas a priori. Revelam, por outro lado, um caráter cumulativo, tendo em vista que a capacidade de uma empresa realizar mudanças e avanços, dentro de um padrão estabelecido, é fortemente influenciada pelas características das tecnologias que estão sendo utilizadas e pela experiência acumulada no passado.

O segundo tipo de Inovação é a de caráter incremental. Estas se referem à introdução de qualquer tipo de melhoramento em um produto, processo ou organização da produção. Todavia, não há alteração estrutural. Numerosos são os exemplos de inovações incrementais, muitas delas imperceptíveis para o consumidor, podendo gerar crescimento da eficiência técnica, aumento da produtividade, redução de custos, aumento de qualidade e mudanças que possibilitam a ampliação das aplicações de um produto ou processo. Também podem ser considerados inovações incrementais a otimização de processos de produção, o design de produtos ou a redução na utilização de materiais e componentes na produção de um bem.

A gestão pública no Brasil tomou um novo corpo a partir do início dos anos 1990, direcionando seus esforços no sentido de atender uma grande expectativa da sociedade. As grandes organizações públicas tornaram-se mais *accountables*.

A partir da inserção de mecanismos de controle de resultados e uso de indicadores para mensuração de desempenho e eficiência, a inovação passou a ser percebida como algo compatível com a gestão pública, a partir de motivações distintas dos estímulos do mercado.

Nesse sentido, os estudos sobre as particularidades e os fatores propulsores da inovação no setor público multiplicaram-se, assim como os concursos e premiações de inovação no governo, destinados a incentivar a geração e a difusão de inovações nos órgãos públicos, com o intuito de elevar o nível de governança e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Com isso, o conceito de inovação implementado no setor público contraiu maior abrangência e flexibilidade, ao explorar questões práticas, passando também por mudanças incrementais e não apenas radicais.

As boas práticas relacionadas a inovações em governança consideram que a inovação não é uma solução completa e fechada, mas uma solução aberta, transformada pelos que a adotam. Por isso Alberti e Bertucci (2006, p. 129) afirmam que a inovação nos governos pode envolver:

A incorporação de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou uma mudança significativa em relação à forma tradicional de fazer as coisas. Inclui novos produtos, novas políticas públicas e programas, novos processos, novos modelos de procedimentos para atender problemas de políticas públicas. A inovação no setor público pode incluir produção de coisas materiais, produtos ou a prestação de serviços, acompanhada por mudança organizacional e desenvolvimento de uma política pública.

Frequentemente a inovação é o produto final de um processo em que entidades públicas e privadas interagem e cooperam. No setor público a inovação tem por origem um problema a ser resolvido ou uma oportunidade de aprimorar seus produtos e serviços. Neste

processo, que leva ao desenho de novos modelos, é imprescindível que o gestor disponha de autonomia. A inovação é vista como um processo de transformação no repertório de ações da organização. Neste sentido Alberti e Bertucci (2006, p. 131) ainda afirmam que:

A Inovação é a implementação premeditada de mudança intencional de comportamento de agentes sociais, no contexto da atividade em consideração. É fazer algo de forma diferente e deliberadamente, a fim de atingir certos objetivos, e a razão de fazer isto é modelada pelo ambiente do indivíduo.

Os autores explicam que para que a inovação seja próspera deve ser percebida e acolhida, o que inclui aprendizagem. Com isso, a geração de informação, sua transmissão e recepção tem papel importante em qualquer teoria da difusão e impacto da inovação.

Atualmente, as empresas mais dinâmicas e lucrativas do mundo são justamente aquelas mais inovadoras. Uma inovação deve ser prática e ao mesmo tempo possuir valor comercial e, talvez ainda mais importante, tem que ser socialmente aceitável.

A inovação na área tecnológica é mais frequente, pois produz impactos sociais, ambientais, econômicos, políticos e culturais. Assim sendo, a inovação tecnológica deve acompanhar a tendência da sustentabilidade ambiental. A inovação é uma importante ferramenta para a sustentabilidade. Principalmente no atual momento histórico, no qual o debate acerca da limitação dos recursos naturais, ganha espaço em um discurso global, a Obsolescência Planejada e Obsolescência Perceptiva, tornam-se grandes vilãs a serem combatidas.

De acordo com Leonard (2005) em seu documentário *The story of stuff*, todos os nossos bens de consumo, que tornam a nossa vida mais confortável – como computadores, ar-condicionado, celulares, veículos, etc. – deveriam possuir uma vida útil bem maior do realmente possuem. Ela diz:

Obsolescência Planejada é uma outra forma de dizer "criado para ir para o lixo". Os bens de consumo são fabricados de modo que sejam inúteis o mais breve possível, para que o consumidor volte a comprar. Isso é óbvio em sacolas ou copos de plástico, mas agora se verifica isso em coisas maiores como celulares, DVDs, máquinas fotográficas, churrasqueiras, quase tudo! Até computadores! Percebe-se quando se compra um computador, a tecnologia muda tão rapidamente que em pouco tempo se torna quase um impedimento para a comunicação. Quando se abre um destes computadores pode-se verificar que a peça que se muda a cada ano é apenas uma pecinha no canto. Mas não se pode mudar apenas essa peça, porque cada nova versão tem um formato diferente, tem de jogar tudo fora e comprar um novo.

Como não bastasse a Obsolescência Planejada, ainda existe a Obsolescência Perceptiva.

Ainda segundo a autora, com a Obsolescência Perceptiva nos convencem a jogar fora coisas que ainda são perfeitamente úteis. Leonard (2005) explica como fazem isso:

Mudam a aparência das coisas. Por isso, se comprou suas coisas há alguns anos, todos percebem que seus bens não são atuais. Por exemplo, se eu tiver o mesmo monitor de computador na minha mesa por cinco anos, e a minha colega tiver comprado um computador novo, ela vai ter um monitor plano, brilhante que combina com o computador, com o celular e até com as canetas. Ela parece estar operando uma nave espacial, e eu pareço que tenho uma máquina de lavar na mesa. A moda é outro bom exemplo. Já se perguntou por que os saltos dos sapatos das mulheres passam de largos para finos num ano, e no próximo de finos para largos? Não é por haver um debate sobre qual deles é mais saudável. É para comprarmos sapatos novos.

O Estado, assim como os cidadãos, precisam direcionar seus esforços no sentido de filtrar suas reais necessidades de compras. E ao decidir comprar, buscar produtos que atendam suas expectativas, contudo que não prejudiquem o atendimento da expectativa das futuras gerações. A constatação dos graves danos causados aos ecossistemas conduziu as nações mais desenvolvidas à adoção de agendas de gestão sustentável, incluindo medidas relacionadas com o desempenho ambiental das respectivas administrações públicas. Para Meirelles (2012, p. 342), “administração pública é todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Diante deste cenário torna-se fundamental a inserção de práticas voltadas para a gestão ambiental, que segundo Barbieri (2007, p. 110):

A gestão ambiental consiste nas diretrizes e atividades administrativas e operacionais, tais como, planejamento, direção, controle, alocação de recursos e outras realizadas com o objetivo de obter efeitos positivos sobre o meio ambiente, quer reduzindo ou eliminando os danos ou problemas causados pelas ações humanas, quer evitando que eles surjam.

O governo brasileiro, a fim incentivar as boas práticas e inovações no setor público, criou em 1999 a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente. Esta Agenda, também conhecida pela sigla A3P, em virtude da letra “A” na inicial das três primeiras palavras, acompanhada da letra “P” em virtude da última, tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão dos resíduos (Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública).

A Agenda Ambiental na Administração Pública pode ser considerada como o marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira. A ênfase no caráter indutor da A3P deve-se ao fato de que este programa de gestão administrativa sustentável não possui natureza impositiva, regulatória, mas, tão somente, de

indução às boas práticas de gestão sustentável. Assim, a A3P concebe um aspecto indutor e não regulatório.

A Agenda Ambiental na Administração Pública é composta por diversos eixos temáticos. As Licitações Sustentáveis, também compõem um deles. A agenda propõe que todos os entes da federação deem prioridade em suas aquisições a produtos socialmente corretos, com o menor impacto ambiental, cujo processo de produção congregue padrões socioambientalmente sustentáveis, que geram em todo o seu ciclo de vida menor impacto. Trata-se da aquisição pela administração pública de bens e serviços melhores para o meio ambiente e para a saúde humana.

A inovação das Licitações Públicas Sustentáveis, trazidas pela A3P, começa em outra atmosfera da administração pública, além da gestão socioambiental. Inicia influenciando o processo de educação ambiental, pois se torna essencial para a concretização dos seus objetivos. Segundo Nascimento et al (2008, p. 39), a educação ambiental pode ser definida como:

Um processo de reconhecimento de valores e clarificações de conceitos, objetivando o desenvolvimento das habilidades e modificando as atitudes em relação ao meio, para entender e apreciar as inter-relações entre os seres humanos, suas culturas e seus meios biofísicos. A educação ambiental também está relacionada com a prática das tomadas de decisões e a ética que conduzem para a melhoria da qualidade de vida.

Neste sentido, a educação ambiental contribui para a construção de uma consciência propícia para o desenvolvimento do processo de institucionalização das compras verdes.

Segundo Bliacheris (2012, p. 163), “Essa consciência impõe aos cidadãos e organizações de nosso tempo uma nova forma de tratar e utilizar os recursos de nosso planeta, na qual se inclui o uso racional dos recursos naturais e o combate ao desperdício”.

O mesmo autor ainda complementa seu raciocínio afirmando que esta consciência, quando desenvolvida de forma coletiva, caminha no sentido de proporcionar uma alteração na cultura de uma determinada sociedade, construindo-se novos paradigmas.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) discutiu durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) o papel do setor industrial no processo de desenvolvimento de ações sustentáveis. Uma das inovações apresentadas e que gera mais sustentabilidade ao setor industrial pode ser constatada no caso do segmento de máquinas e equipamentos. Dados da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) mostram que 90% das empresas do setor adotam políticas que visam minimizar o impacto ambiental e mais de 60% das grandes empresas têm certificação ISO 14.001 (certifica o

sistema de gestão ambiental de uma companhia). A Abimaq criou, ainda, em 2009, o projeto Carbono Zero, que incentiva a adoção de medidas para reduzir as emissões de gás carbônico.

Ainda durante a Rio+20 a então ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, ressaltou que o grande incentivo para o alcance da sustentabilidade na indústria brasileira foi a inovação. Segundo ela:

Como vimos aqui nos exemplos destacados pelo setor, o desenvolvimento de novas práticas reduziu custos, aumentou a renda e gerou novos empregos. São novas práticas que, além de preservar o meio ambiente e a biodiversidade, geram receita e atendem às exigências do mercado consumidor.

No ano de 2001, a Organização das Nações Unidas criou um grupo de trabalho formado por 1.360 cientistas de vários países, com o intuito de avaliar as consequências das mudanças nos ecossistemas para o bem-estar humano e as bases científicas, necessárias para a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas. Este trabalho foi relatado em um documento intitulado “*Millennium Ecosystem Assessment*”. Segundo ele:

As escolhas acerca do que e quanto os indivíduos consomem são influenciadas não apenas por questões de preço, mas também por fatores comportamentais relacionados à **cultura, ética e valores**. Mudanças comportamentais (no consumo) que podem reduzir a demanda pela degradação dos ecossistemas podem ser incentivadas através de ações:

- dos governos, tais como: educação e programas de conscientização pública e promoção da gestão da demanda;
- da indústria: compromissos de usar matérias-primas com certificação ambiental, por exemplo, ou melhorar a rotulagem dos produtos, e
- da sociedade civil: através do aumento da conscientização pública. (grifo nosso).

Desta forma, pode-se verificar que para a institucionalização do conceito de compras verdes, fatores como a cultura da sustentabilidade, necessita estar difundido no nível estratégico de uma organização para que esse alcance o processo de institucionalização. Esta influencia, atua principalmente em duas fases: primeiro para que a uma determinada inovação proporcione a Habitualização, e em seguida para que os efeitos da Objetivação (impactos positivos, resistência do grupo e proteção dos *stakholders*) possam se concretizar gerando a Sedimentação, fase esta também conhecida como Institucionalização Total.

2.3 Sustentabilidade

A influencia da sustentabilidade na administração pública pode ser caracterizada pela capacidade de remunerar os seus recursos da organização e os fatores de produção, repondo os ativos usados para que haja reinvestimento, contudo sem prejudicar a capacidade de investimento de gerações futuras. Neste sentido, se a sustentabilidade dos negócios for entendida como uma contribuição efetiva para o desenvolvimento sustentável, então as

inovações passam a ter outros critérios de avaliação além dos convencionais.

Em torno do termo sustentabilidade tem se estabelecido debates acirrados no meio acadêmico, empresarial e governamental, tanto no Brasil como nas demais nações do mundo. Tal realidade deve-se ao fato de que as questões socioambientais se tornaram corriqueiras principalmente daqueles que se utilizam dos recursos naturais e do meio social para permanecerem e se perpetuarem em mercado competitivos (LANG, 2009).

O termo sustentabilidade remete ao vocábulo sustentar no qual a dimensão de longo prazo se encontra incorporada. A cada dia torna-se ainda mais imperativa a necessidade de encontrar mecanismos de interação nas sociedades humanas para que ocorra uma relação harmoniosa com a natureza. Segundo Ferreira (2012, p. 209):

“Numa sociedade sustentável, o progresso é medido pela qualidade de vida (saúde, longevidade, maturidade psicológica, educação, ambiente limpo, espírito comunitário e lazer criativo) ao invés de puro consumo material”.

A interação do homem com o meio ambiente deve levar em consideração a importância de se manter um comportamento prudente. Comparável a um predador ao explorar sua presa, porém com moderação, para que haja alimento por tempo indeterminado. Isto é, o ser humano necessitaria conhecer as particularidades do planeta para utilizá-lo por longo tempo garantindo a continuidade da própria espécie (SCHWEIGERT, 2007).

De acordo com Freitas (2012, p. 102):

A sustentabilidade é um princípio 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.

O sucesso da Sustentabilidade é resultado de um complexo padrão de organização que apresenta cinco características básicas: interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade. Se estas características forem aplicadas às sociedades humanas, essas também poderão alcançar a sustentabilidade (GUILHERME, 2007).

Segundo Enriquez (2008), na prática, esforços em direção à sustentabilidade envolvem conflitos. Alguns autores consideram a ideia de desenvolvimento sustentável “emergência sistêmica” e uma necessidade trazida pelo processo civilizatório. De acordo com Sgarbi et al (2008), o que ocorre é uma preocupação para criar um entendimento comum sobre os elementos que resultam em maior competitividade e produza um fator motivador da competitividade, proporcionando a sustentabilidade.

Revisando a literatura pode-se verificar que há vários enfoques para as dimensões da sustentabilidade. Os principais enfoques com seus respectivos autores são:

Quadro 2.2.2.1 – Principais enfoques da Sustentabilidade

Enfoque	Autor	Ano
Aspectos econômicos, sociológicos, ecológicos, geográficos e tecnológicos.	Costabeber	1989
Multidimensional: justiça social, viabilidade econômica, sustentabilidade ambiental, democracia, solidariedade e ética.	Carmano e Muller	1993
Social, Ambiental, Econômico, Geográfico e Cultural.	Sanchs	1994
Econômica, social, ambiental, política, cultural e institucional.	Carvalho	1999
Sociocultural, Técnico-agronômico, Econômico, Ecológico e Político-Institucional.	Darolt	2000

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentro da corrente que defende a multidimensionalidade da sustentabilidade, se encontra Freitas, que segundo ele faz-se necessário a análise conceitual conjunta de diversas abordagens, como a jurídico-política, ética, social, econômica e ambiental. Ele ainda afirma que:

O que pressupõe, antes de tudo, uma reviravolta hermenêutica habilitada a produzir o descarte de pré-compreensões espúrias e unidimensionais, como a libertação de tudo o que impede o cumprimento alastrado da sustentabilidade como princípio constitucional, na cena concreta. Afinal para crises sistêmicas, impõem-se soluções sistêmicas, estruturais e interdisciplinares, cooperativas e globais, com o engajamento de todos, não apenas dos governos (FREITAS, 2012, p. 207).

Neste sentido, Bliachereis e Ferreira (2012, p. 119) corroboram com Freitas (2012) quando abordam o caráter ético e jurídico da sustentabilidade. Segundo eles:

A sustentabilidade vincula ética e juridicamente, em sentido forte, pois se trata de princípio constitucional implícito, incorporado por norma geral inclusiva, a requerer eficácia direta e imediata dos imperativos da responsabilidade partilhada pelo ciclo de vida dos produtos e serviços. Tornou-se, ademais, princípio estampado na legislação infraconstitucional, no artigo terceiro da lei das licitações, o que explicita o princípio do desenvolvimento sustentável.

A primeira vez em que a comunidade internacional se reuniu para debater o meio ambiente global e as necessidades de desenvolvimento foi em 1972 em Estocolmo. A Conferência levou à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e à maior compreensão da urgência de se adotar um novo posicionamento

diante das questões ambientais. Esse novo pensar sobre o meio ambiente uniu países desenvolvidos e em desenvolvimento em torno de um objetivo comum e desencadeou uma série de Conferências Mundiais sobre temas como alimentação, moradia, população, direitos humanos, biodiversidade planetária e participação da mulher na sociedade, entre outros.

Em 1982, uma avaliação dos dez anos pós-Estocolmo aconteceu sob a supervisão do PNUMA, em Nairóbi, surgindo daí o clamor para a constituição de uma Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual foi implementada em 1983. No ano de 1987, os resultados dessa Comissão deram origem ao Relatório Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório *Brundtland*, cuja principal recomendação era a realização de uma conferência mundial que direcionasse as questões do meio ambiente e do desenvolvimento ora levantadas. O nome do referido relatório, foi dado em homenagem a quem primeiro usou o termo “Desenvolvimento Sustentável” buscando conceituá-lo de maneira clara: a norueguesa Gro Brundtland, ex-primeira ministra de seu país. Em 1987, como presidente de uma comissão da Organização das Nações Unidas, Gro publicou um livreto chamado *Our Common Future*, que relacionava meio ambiente com progresso. Nele, escreveu-se pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo Gro Brundtland (1987), "Desenvolvimento sustentável significa suprir as necessidades do presente sem afetar a habilidade das gerações futuras de suprirem as próprias necessidades". A proposta não era só salvar a Terra cuidando da ecologia, mas suprir todas as necessidades de gerações sem esgotar o planeta. "Nem de longe se está pedindo a interrupção do crescimento econômico", frisou Gro. Ela ainda complementa afirmando:

O que se reconhece é que os problemas de pobreza e subdesenvolvimento só poderão ser resolvidos se tivermos uma nova era de crescimento sustentável, na qual os países do sul global desempenhem um papel significativo e sejam recompensados por isso com os benefícios equivalentes.

Gro Brundtland antecipou em seu discurso o que ocorreria anos depois. A crise recente das economias do norte já salientava o papel dos países emergentes, como Brasil, China e Índia. É importante destacar que a sustentabilidade se aplica a qualquer empreendimento humano, de um país a uma família. Toda atividade que envolve e reúne pessoas tem uma regra clara: para ser sustentável, precisa ser economicamente viável, socialmente justa, culturalmente aceita e ecologicamente correta.

Após a publicação do Relatório *Brundtland*, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu realizar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992. Essa Conferência, também conhecida como Cúpula da Terra, Conferência do Rio ou simplesmente Rio-92.

Representantes de governos de mais de cento e cinquenta países, grandes empresas, associações setoriais, organizações não governamentais, milhares de pessoas, entre elas delegações e jornalistas do mundo inteiro, reuniram-se no final de agosto de 2002, em Joanesburgo, maior cidade da África do Sul, para a Convenção Mundial do Desenvolvimento Sustentável.

Após esta convenção, o desenvolvimento sustentável passou a ser visto a partir da integração de uma tripla dimensão: social, ambiental e econômica. Esta interação deve ocorrer de forma ampla, abrangente e holística, para satisfazer o conceito. Sem estes três pilares a sustentabilidade não se sustenta. Este processo se torna fundamental para tratar das questões relacionadas à sustentabilidade, assim como foi definido em Johannesburgo em 2002.

É importante verificar que esses conceitos podem ser aplicados tanto de maneira macro, para um país ou próprio planeta, como micro, as residências ou uma pequena vila agropecuária.

O capital humano de uma empresa, organização, empreendimento, ou mesmo de uma comunidade é o primeiro dos três pilares: o pilar **Social**. As pessoas precisam ser enxergadas como parte de um macro processo. Esta análise vai além do princípio de se pagar salários justos e estar adequado à legislação trabalhista, é preciso levar em consideração outros aspectos como o bem estar dos funcionários, proporcionado, por exemplo, um ambiente de trabalho agradável, e pensar na saúde do trabalhador e da sua família. Todavia, indo ainda mais longe, faz-se necessário que seja feita uma gestão dos efeitos da atividade econômica, analisando como as comunidades ao redor estão sendo afetadas, e quais são os principais problemas gerais daquela sociedade, como educação, violência e até o lazer.

A segunda variável é a Ambiental. Este pilar refere-se ao **capital natural** de um empreendimento ou sociedade. Ao se analisar a questão ambiental é de suma importância pensar no pequeno, médio e longo prazo. Num primeiro momento, praticamente toda atividade econômica tem impacto ambiental negativo. Por isso, a empresa ou a sociedade deve implementar medidas para amenizar esses impactos e compensar o que não é possível amenizar. Dessa forma uma empresa que usa determinada matéria-prima deve planejar formas de repor os recursos utilizados. Se não for possível, deve primeiramente diminuir o máximo o uso desse material, e gerenciar programas de compensação

ambiental, a fim de oferecer uma contrapartida para o impacto ambiental causado. Nenhuma dessas medidas, extingue a responsabilidade de qualquer empreendimento, organização ou empresa, de estar continuamente mantendo a adequação à legislação ambiental.

O terceiro pilar baseia-se no aspecto Econômico. Sob esta ótica são analisados os temas ligados à produção, distribuição e consumo de bens e serviços e devem-se levar em conta os outros dois pilares. Ou seja, não adianta lucrar devastando, por exemplo.

Por fim, a mais recente ação conjunta dos principais líderes aconteceu em junho de 2012, onde noventa e quatro chefes de estados reuniram-se no Rio de Janeiro, para novamente discutir questões ambientais. Muitas foram as discussões e manifestações em torno da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Em meio aos debates e ao registro de um Documento denominado: “O Futuro que Queremos”, muitas foram as críticas negativas expressadas por conhecedores do tema “Desenvolvimento Sustentável”, como também o reconhecimento de alguns avanços trazidos nas discussões e práticas implementadas durante os últimos anos.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) debateu durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) o papel do setor industrial no processo de desenvolvimento de ações sustentáveis.

O relato da indústria de cimento reforça o empenho do setor na busca por sustentabilidade. Dados da Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP) assinalam que o setor se destaca em eficiência energética. Por meio de coprocessamento utilizam resíduos (como pneus e biomassa) na produção de energia como combustível alternativo em fornos de cimento. A CNI ainda afirma que de um total de 870 mil toneladas de resíduos derivados de diversos setores, 672 mil toneladas são utilizadas como insumos energéticos e 198 mil como substitutos de matérias-primas. Além disso, o setor vem agindo, nos últimos 20 anos, na recuperação de áreas de extração de minérios não metálicos.

De acordo com a ministra do Meio Ambiente do Governo Brasileiro durante a Rio+20, Izabella Teixeira:

É absolutamente importante que a possamos compreender e nos conectarmos com a agenda da indústria para a promoção do desenvolvimento sustentável do país. A Conferência Rio+20, como um todo, é um chamado para que sociedade, governo e organizações desenvolvam ações concretas de sustentabilidade.

A ministra também reforça a ideia de que não são somente mais três pilares: econômico, social e ambiental, mas sim o conjunto da sustentabilidade, como as variáveis

Social, Econômica, Ecológica, Cultural, Espacial, Política e Ambiental. Na sua avaliação, nunca se viu tamanha mobilização da sociedade a favor de iniciativas sustentáveis. "Nos últimos 20 anos, no último encontro dessa amplitude (que foi a Eco 92), não existia uma sociedade e setor produtivo tão engajados nas questões ambientais".

Assim sendo, o conceito de sustentabilidade comporta sete aspectos ou variáveis principais. São elas:

- **Sustentabilidade Social** - melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e redução das diferenças sociais, com participação e organização popular. É preciso buscar a erradicação da pobreza e da exclusão, respeito aos direitos humanos e integração social;

- **Sustentabilidade Econômica** – é necessário que haja compatibilidade entre padrões de produção e consumo. Investimentos públicos e privados regulados a partir dos interesses do país, e não sujeitar o investimento a interesses de grupos empresariais;

- **Sustentabilidade Ecológica** - o uso dos recursos naturais deve minimizar danos aos sistemas de sustentação da vida: redução dos resíduos tóxicos e da poluição, reciclagem de materiais e energia, conservação, tecnologias limpas e de maior eficiência e regras para uma adequada proteção ambiental;

- **Sustentabilidade Cultural** - respeito aos diferentes valores entre os povos e incentivo a processos de mudança que acolham as especificidades locais;

- **Sustentabilidade Espacial** - equilíbrio entre o rural e o urbano, equilíbrio de migrações, desconcentração das metrópoles, adoção de práticas agrícolas mais inteligentes e não agressivas à saúde e ao ambiente, manejo sustentado das florestas e industrialização descentralizada;

- **Sustentabilidade Política** – em especial no Brasil é importante migrar da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, construção de espaços públicos comunitários, maior autonomia dos governos locais e descentralização da gestão de recursos;

- **Sustentabilidade Ambiental** - conservação geográfica, equilíbrio de ecossistemas.

O supramundo do conceito de sustentabilidade é que é possível para a humanidade, permanecer a viver no planeta e proporcionar o desenvolvimento de forma com que haja continuidade e equilíbrio em relação aos recursos disponíveis. A busca por tecnologias que extraem suas matérias-primas da natureza pode trazer melhorias na qualidade de vida das pessoas, contudo, não é aceitável que comprometa a vida de gerações futuras. Ou seja, a sustentabilidade está diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico e material

sem agredir o meio ambiente, usando os recursos naturais de forma inteligente para que eles se mantenham no futuro. Seguindo estes parâmetros, a humanidade pode garantir o desenvolvimento sustentável.

De acordo com Saschs (2000) existem algumas ações que podem contribuir com a sustentabilidade. São elas:

- Exploração dos recursos vegetais de florestas e matas de forma controlada, garantindo o replantio sempre que necessário;
- Preservação total de áreas verdes não destinadas à exploração econômica;
- Ações que visem o incentivo a produção e consumo de alimentos orgânicos, pois estes não agredem a natureza além de serem benéficos à saúde dos seres humanos;
- Exploração dos recursos minerais (petróleo, carvão, minérios) de forma controlada, racionalizada e com planejamento;
- Uso de fontes de energia limpas e renováveis (eólica, geotérmica e hidráulica) para atenuar o consumo de combustíveis fósseis. Esta ação, além de preservar as reservas de recursos minerais, visa reduzir a poluição do ar;
- Incentivo a ideias voltadas para a reciclagem de resíduos sólidos. Esta ação além de gerar renda e diminuir a quantidade de lixo no solo, possibilita a diminuição da retirada de recursos minerais do solo;
- Incremento da gestão sustentável nas empresas para diminuir o desperdício de matéria-prima e desenvolvimento de produtos com baixo consumo de energia;
- Atitudes voltadas para o consumo controlado de água, evitando ao máximo o desperdício. Adoção de medidas que visem a não poluição dos recursos hídricos, assim como a despoluição daqueles que se encontram poluídos ou contaminados.

A seguir no Quadro 2.2.2.2, é apresentado um resumo cronológico das principais perspectivas acerca da sustentabilidade.

Quadro 2.2.2.2: Resumo da perspectiva histórica e cronológica da sustentabilidade

Ano	Perspectivas
1972	Publicação do Relatório do Clube de Roma (<i>The Limits to Growth</i>) sobre riscos globais dos efeitos da poluição e do esgotamento das fontes de recursos naturais. Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia, com a participação de 113 países. O conceito de Eco-desenvolvimento foi apresentado por Ignacy Sachs, considerado precursor do Desenvolvimento Sustentável.
1975	Elaboração do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND-1975/79) que definiu prioridades para o controle da poluição industrial.
1980	Em 1980 surge a noção de Ecologia profunda, que coloca o homem como o componente de sistema ambiental complexo, holístico e unificado
1982	As nações fundadoras do Programa das Nações para o Meio Ambiente (PNUMA) reuniram-se em Nairóbi e realizaram uma avaliação dos dez anos pós Estocolmo. Surge daí o clamor para a criação da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento.
1983	É criada a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento.
1987	A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) forma o paradigma de Desenvolvimento Sustentável . Ao final do encontro deste ano a CMMAD elaborou um relatório (<i>Our Common Future</i>) que propunha diversas medidas a fim de proporcionar o desenvolvimento sustentável. Dentre as propostas estavam limitação do crescimento populacional, garantia de alimentação, preservação da biodiversidade e ecossistemas, diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias de fontes energéticas renováveis, aumento da produção industrial a base de tecnologias adaptadas ecologicamente, controle da urbanização e integração campo e cidades menores e a satisfação das necessidades básicas.
1991	A Câmara de Comércio Internacional (CCI) aprovou "Diretrizes Ambientais para a Indústria Mundial", definindo 16 compromissos de gestão ambiental a serem assumidos pelas empresas, conferindo à indústria responsabilidades econômicas e sociais nas ações que interferem com o meio ambiente. Essas diretrizes foram acatadas no Brasil, pelo Comitê Nacional da Câmara de Comércio Internacional, tendo-se criado a Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável.
1992	Realizou-se no Rio de Janeiro a ECO-92 (a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) na qual foram elaboradas a Carta da Terra (Declaração do Rio) e a Agenda 21, que reflete o consenso global e compromisso político objetivando o desenvolvimento e o compromisso ambiental.
1997	Discutido e negociado em Quioto no Japão, o Protocolo propõe um calendário pelo qual os países membros teriam obrigação de reduzir a emissão de gases do efeito estufa. Em novembro de 2009, 187 países haviam aderido ao Protocolo.
1999	John Elkington concebeu o <i>Triple Bottom Line</i> (TBL) para ajudar empresas a entrelaçarem os componentes do desenvolvimento sustentável: prosperidade econômica, justiça social e proteção ao meio ambiente em suas operações.
2002	Aconteceu, em Johannesburgo, a conferência mundial denominada Rio + dez, onde se instituiu a iniciativa " <i>Business Action For Sustainable Development</i> ".
2009	Realiza-se em Copenhague a 15ª Conferência do Clima (COP 15) das Nações Unidas, evento que reuniu 25 Chefes de Estado.
2012	Realiza-se no Rio de Janeiro, com a presença de 94 chefes de estado, a Rio+20, a qual discute um novo olhar e novas medidas para a sustentabilidade em função da nova realidade mundial, em relação a Rio 92.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A adoção de ações de sustentabilidade pode garantir em médio e longo prazo um planeta em boas condições para o desenvolvimento das diversas formas de vida, inclusive a humana. Garante os recursos naturais necessários para as próximas gerações, possibilitando a manutenção das florestas, matas, rios, lagos e oceanos, por exemplo. Garante uma boa qualidade de vida para as futuras gerações. Proporciona melhoria na qualidade de vida hoje, porém, sem comprometer a vida amanhã.

O tema sustentabilidade vem chamando a atenção dos governos, empresas e

pesquisadores nos últimos anos. Muitas personalidades com papel de destaque nos meios governamentais, empresariais e educacionais adotaram o discurso da sustentabilidade. Clamam pela necessidade de preservação ambiental e alertam para os potenciais efeitos do aquecimento global. Ainda há diversos autores que afirmam que o planeta não corre risco de ser extinto. A humanidade é que corre este risco. O atual estágio de degradação ambiental, não oferece risco ao planeta, mas sim a sobrevivência humana neste.

Segundo Freitas (2012, p. 109):

Trata-se da primeira vez na história, salvo risco de guerra nuclear, que a humanidade simplesmente pode inviabilizar a sua permanência na Terra, por obra e desgraça, em larga escala, do seu estilo devorante, compulsivo e pouco amigável. O alerta está acionado. Se o homem insistir em destruir o planeta, antes a espécie humana será extinta. O papel eticamente esperado, nesse contexto, é o de salvar a humanidade dela mesma, enquanto é tempo.

O mesmo autor conceitua Sustentabilidade como a “preocupação em assegurar, hoje, o bem-estar material e imaterial, sem inviabilizar o bem-estar, próprio e alheio, no futuro”. Ele ainda afirma que é necessário ir além do conceito de sustentabilidade. Ele traz em seu discurso o princípio da sustentabilidade. Segundo o autor:

Trata-se do princípio constitucional que determina, 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, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. Dessa forma reúnem-se elementos indispensáveis para tornar o conceito de sustentabilidade operacionalmente eficaz, a saber:

- 1 – a natureza de princípio constitucional diretamente aplicável;
- 2 – a eficácia, ou seja, o encontro de resultados justos;
- 3 – a eficiência, ou seja, o uso de meios idôneos;
- 4 – o ambiente limpo, descontaminado e saudável;
- 5 – a probidade, ou seja, inclusão explícita da dimensão ética;
- 6 – a prevenção: dever de evitar danos certos;
- 7 – a precaução: dever de evitar danos altamente prováveis;
- 8 – a solidariedade intergeracional, com o reconhecimento dos direitos das gerações presentes e futuras;
- 9 – a responsabilidade do Estado e da sociedade; e
- 10 – o bem-estar acima das necessidades materiais.

A maioria dos autores que conceituam sustentabilidade, afirmam que esta não precisa ser contraditória com o desenvolvimento. Há várias definições para sustentabilidade e desenvolvimento sustentável na literatura e organizações que tratam do tema. Isso decorre do fato de a sustentabilidade ser um conceito relativamente novo, possuir um caráter multidisciplinar e envolver diferentes interpretações que refletem diferenças de valor, circunstâncias localizadas e contextos específicos.

Além disso, o conceito acaba incorporado a vários assuntos, tais como a definição de

políticas governamentais, a gestão pública regional, a gestão de empresas e até mesmo o nosso estilo de vida (MAWHINNEY, 2002).

O grande aumento populacional ocorrido nas últimas décadas, trouxe consigo a necessidade de um imenso incremento na produção de alimentos, além de uma forte intensificação do processo produtivo. Contudo, as águas, os ares e as florestas não estavam sendo computados no custo da elaboração dos produtos, pois estes recursos estavam sendo vistos como ilimitados e infinitos. Esta forma tradicional de desenvolvimento começou a apresentar sinais de decadência, pois os recursos naturais eram uma limitação ao crescimento do sistema. Alguns cientistas preveem a insustentabilidade do sistema produtivo, se forem mantidos os atuais padrões de produção e de consumo, o que mudará o padrão de vida na biosfera, e pode muito bem torná-la inabitável pela espécie humana.

Após o 1987, com o Relatório de *Brundtland*, o mundo conhece uma perspectiva mais abrangente da sustentabilidade: o desenvolvimento sustentável. Neste relatório o desenvolvimento sustentável é idealizado como “o desenvolvimento que satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Desta forma, percebe-se de que os padrões de consumo e de produção de bens, no mundo moderno, seriam incompatíveis com a noção de desenvolvimento sustentável, em função de pressões e agressões que esses padrões imporiam ao sistema ambiental.

Depois disso, a expressão “desenvolvimento sustentável”, tornou-se ainda mais sólida a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992. Segundo Rigotto (2004, p. 129),

O desenvolvimento sustentável é hoje uma expressão que conforma um espaço de debate e disputa entre diversos significados. Abriga desde uma abordagem 22 programática de viabilização de um novo modelo de desenvolvimento, transformando o sistema de produção e consumo, até o pragmatismo de articular o ambiental e o social dentro do modelo vigente, fazendo disto novos nichos de mercado. Há os que usam o termo apenas para conferir um tom de modernidade ao seu discurso, sem compromissos com mudanças. Há os que consideram como uma agenda necessária e politicamente viável para o contexto atual, reconhecendo nele limites ou não. Há ainda os que consideram o conceito contraditório por natureza, desacreditando da possibilidade de articular desenvolvimento com sustentabilidade, seja pelos limites impostos pela e para a homeostase do ambiente, seja pelas características da lógica de mercado e da necessidade de expansão permanente, inerente ao capitalismo. As questões do papel do Estado e do mercado e da desigualdade nas relações internacionais são constantemente evocadas nos debates, no contexto da expansão do neoliberalismo e da globalização.

Um dos objetivos do desenvolvimento sustentável constante no relatório da CMMAD é o crescimento econômico como condição necessária para erradicar a pobreza. Todavia, há muitas objeções, pois existe um entendimento de alguns estudiosos que o crescimento

econômico é a origem dos graves problemas ambientais e sociais observados no mundo contemporâneo.

O crescimento econômico é algo sempre desejado e buscado por empresários e políticos, o que explicaria a grande adesão que esses deram ao movimento da sustentabilidade.

Atualmente, porém, é necessário que o ambiente corporativo tenha uma preocupação que vai além de produzir um bem ou oferecer um serviço de qualidade. Agora, além de um produto de qualidade, é necessário que a empresa ofereça qualidade à sociedade, ou seja, agregue valor à sociedade. Repensar as questões de ambiente, de mercado, concorrência e competitividade, torna-se fatores básicos. O diferencial é repensar os padrões de consumo, de expectativa e de acumulação capitalista.

A transformação de comportamento, hábitos e até de cultura é básico para a sobrevivência da humanidade e das futuras gerações.

A proteção ao meio ambiente tem uma dimensão econômica e um alcance social que se traduz em incentivos à reestruturação e à inovação.

3 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

3.1 – Conceito

De acordo com Santiago (2009), Compras Públicas Sustentáveis tem o intuito de buscar o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um meio ambiente equilibrado. Neste sentido o autor define licitação sustentável como um procedimento que admite a introdução de critérios ambientais, sociais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras.

Compras verdes são também conhecidas como Compras Públicas Sustentáveis, licitações públicas sustentáveis, eco-aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva. Para Ferreira (2012):

As compras verdes significam a preferência a ser dada em processos licitatórios aos produtos socioambientalmente corretos, com menor impacto ambiental, cujo processo de produção incorpore padrões socioambientalmente sustentáveis. Trata-se da aquisição de bens e materiais que geram em seu ciclo de vida menor impacto ambiental.

De acordo com a Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública (2009), entende-se por “compras públicas sustentáveis” o seguinte:

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

As compras verdes tem como objetivo principal utilizar o poder de compra do estado, visando direcionar as empresas a adotarem uma postura de produção mais sustentável, adequar as contratações públicas ao conceito de consumo sustentável, tendo em vista que o governo é um grande comprador e grande consumidor de recursos naturais, os quais não são perpétuos: acabam.

O consumo demasiado dos recursos do planeta prossegue aumentando em ritmo acelerado, causando grandes problemas ambientais tais como acumulação de substâncias perigosas no ambiente, degradação das florestas, perda da biodiversidade, poluição, escassez de água, chuva ácida, e ainda de acordo com alguns estudiosos, mudanças climáticas e aquecimento global.

Em uma perspectiva de longo prazo, esses fatores podem afetar o desenvolvimento e até mesmo continuidade de vida no planeta. Durante muitos anos os atores governamentais e

autoridades públicas não consideravam o impacto dos produtos que compravam, dos serviços que contratavam nem o das obras que empreendiam. Todavia, com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável no contexto global, observa-se que há uma necessidade de gerar políticas que levem em conta os aspectos ambientais.

Em virtude do grande volume de aquisições do Estado (no Brasil em 2011: 16% do PIB), este assume um viés norteador do mercado em direção ao tipo de produto que desejar. Segundo Stroppa (2009) poder de compra pode ser definido como “Prerrogativa que tem o consumidor de definir suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor de qualidade, produtividade e inovação tecnológica”. Neste sentido busca-se adequar a contratação ao conceito de **consumo sustentável**, levando em conta que o governo é um grande comprador e grande consumidor de recursos naturais.

Portanto, é necessário ajustar os gastos das compras públicas com a preservação ambiental, através da utilização do poder de compra do governo federal para a promoção do desenvolvimento sustentável, que se concretiza com a adoção de critérios socioambientais nos investimentos, compras e contratos de serviços dos órgãos da Administração Pública.

Seguindo definição do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (ARANTES, 2005, p. 13):

“o poder de compra significa o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que ao adquirir bens e serviços define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país.”

Sendo a Administração Pública uma grande consumidora de recursos naturais, bens e serviços, a mesma deve exercer seu papel estratégico na revisão de produção e consumo – apoiados no tripé atividade econômica, meio ambiente e bem-estar da sociedade – por meio de iniciativas no campo das compras públicas que estimulem a mudança nos padrões insustentáveis na produção de bens.

Considerando o poder de influência que o Poder Público exerce como agente econômico nas tendências de mercado, as compras públicas podem se transformar numa ferramenta importante, na medida em que têm o potencial de induzir o mercado a produzir com base na sustentabilidade ambiental.

De acordo com a Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008, do Ministério do Meio Ambiente, o então ministro João Paulo Ribeiro Capobianco afirma que:

A Administração Pública ao exercer seu poder de compra e de contratação desempenha papel de destaque na orientação dos agentes econômicos, e na adoção dos padrões do sistema produtivo e do consumo de produtos e serviços ambientalmente sustentáveis, incluindo o estímulo à inovação tecnológica.

Neste sentido o Estado pode utilizar o seu poder de compra para direcionar as empresas a adotarem uma postura de produção mais sustentável, que busque constantemente a inovação tecnológica, tendo em vista que a Administração Pública se mostra como um grande comprador e grande consumidor de recursos naturais.

De acordo com o Guia de compras públicas sustentáveis (2010), a maioria dos países tem normas similares no processo de compras ou aquisições públicas, nas quais, geralmente, são reconhecidas três fases onde podem ser incluídos os critérios ambientais, sociais ou éticos. Essas fases são:

1. Especificação do produto / serviço: onde é detalhado o tipo de produto ou serviço que se deseja adquirir;
 2. Definição do Documento de Bases e Condições Particulares: momento no qual se explicam as características técnicas específicas do produto ou serviço a ser adquirido.
 3. Avaliação, seleção e adjudicação: os critérios de avaliação dos ofertantes, os de seleção e os de adjudicação.
- Como exemplos de aplicação em cada uma dessas fases as seguintes, pode-se citar:
1. Na especificação de produto: define-se que se deseja adquirir papel reciclado.
 2. Na definição do documento de bases e condições particulares: define-se que seja de tamanho A4 de 90 gramas.
 3. Na avaliação, seleção e adjudicação dos ofertantes: são selecionados aqueles que tenham certificações do tipo ambiental, sociais ou éticas.

O tema compras públicas sustentáveis começou a ser discutido mundialmente a partir das ideias lançadas no capítulo quatro da Agenda 21. Esse capítulo contém as seguintes áreas de programas: exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo, destacando-se o item 4.23, que incentiva o governo a considerar o aspecto ecológico nas suas políticas de aquisição:

Os próprios governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, os governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízos dos princípios do comércio internacional (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

Dentre alguns dos focos discriminados na Agenda 21, podemos destacar:

- Cooperação internacional;
- Combate à pobreza;
- Mudança dos padrões de consumo;
- Habitação adequada;
- Integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões;

- Proteção da atmosfera;
- Abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres;
- Combate ao desflorestamento;
- Manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca;
- Promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável;
- Conservação da diversidade biológica;
- Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos;
- Fortalecimento do papel das organizações não governamentais: parceiros para um desenvolvimento sustentável;
- A comunidade científica e tecnológica;
- Fortalecimento do papel dos agricultores;
- Transferência de tecnologia ambientalmente saudável, cooperação e fortalecimento institucional;
- A ciência para o desenvolvimento sustentável; e
- Promoção do ensino e da conscientização ambiental.

3.2 – O papel do Estado

Papel é um conjunto de responsabilidades, atribuições, funções, atividades e autoridades concedidas a uma pessoa ou time. Papéis são definidos nos processos. Uma pessoa ou time pode ter múltiplos papéis.

O Estado como grande consumidor e grande comprador pode ser um importante indutor para a Institucionalização do conceito de compras verdes. A partir de exigências clarificadas nos editais de licitação, produtores e indústrias passam a buscar mecanismos inovadores com o intuito de incluir, em seus produtos e processos, critérios ambientais.

Neste sentido o Estado pode exercer um papel fundamental, buscando:

- Direcionar os investimentos, incentivando a produção de produtos verdes;
- Estimular produção sustentável, em maior escala;
- Atenuar distorções entre produção e consumo;
- Dar exemplo: expressão dos valores estatais.

3.3 – Abordagem do Ordenamento Jurídico Brasileiro às Compras Verdes

Para realizar um processo de licitação sustentável o gestor público necessita encontrar um perfeito equilíbrio entre a aplicação do princípio da isonomia, que orienta os procedimentos licitatórios, e as diretrizes constitucionais de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável.

O art. 170, VI, da Constituição Federal, determina que a ordem econômica observe “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

A carta magna também impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, de acordo com o caput do art. 225:

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.

A interpretação desses dispositivos constitucionais, tendo em conta o princípio da unidade da Constituição, nos conduz a um entendimento no sentido de que o Poder Público, quando da realização de processos licitatórios, deve considerar, em função de sua obrigação de defender e preservar o meio ambiente, a escolha de produtos, serviços e bens que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, sem, entretanto, estabelecer restrições que comprometam o tratamento igualitário nos processos competitivos.

A Lei nº 8.666/93, conhecida como lei geral das licitações apresenta dispositivos embaixadores para a Licitação Sustentável no seu Art. 12, incisos VII: “Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: VII – impacto ambiental”.

A Lei nº 9.605/98, ainda estabelece sanções restritivas de direitos em decorrência de infrações ambientais, proibindo o infrator de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos (art.72, § 8º, V).

O primeiro marco regulatório para a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental no âmbito do governo federal foi a Instrução Normativa nº 1, de 2010. Antes disso, em esfera restrita ao Ministério do Meio Ambiente, em 2008, houve a edição da Portaria Ministerial nº 61, de 15 de maio, com finalidade semelhante.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão regulamentou a utilização de critérios sustentáveis na aquisição de bens e na contratação de obras e serviços pelos órgãos do governo federal, através da adoção da Instrução Normativa nº 1, de 2010. Nesta,

ficou estabelecido no âmbito federal, a imposição de realização de compras pública sustentáveis, conforme o seu Art. 1º:

As especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

As obras públicas serão elaboradas visando a economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.

Segundo SANTOS (2012):

As regras das contratações sustentáveis, vão exigir uma readequação do mercado, já que nem todos os fornecedores terão produtos qualificados para as nossas exigências. Com essas medidas, o governo estimula sociedade a seguir esse caminho, não apenas porque dá o exemplo, mas também porque pode induzir os fornecedores a se preparem para fornecer produtos e serviços ambientalmente sustentáveis.

Segundo ele, o governo possui grande poder de compra e deve induzir essas mudanças junto ao mercado.

Entre as determinações, há a exigência para que as construtoras tenham um projeto de gerenciamento de resíduos provenientes da construção civil que atendam às normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Assim, os resíduos das obras seriam destinados a aterros sanitários ou usinas de tratamento de lixo.

A Instrução Normativa também prevê, no caso das obras públicas, a utilização de sistemas de reuso de água e energia, procedimentos para reduzir o consumo de energia, a utilização de materiais reciclados, reutilizáveis e biodegradáveis e que reduzam a necessidade de manutenção, além do uso de energia solar. Outra exigência é a comprovação da origem da madeira para evitar o emprego de madeira ilegal na execução da obra ou serviço.

O governo federal também recomenda que os bens e serviços sejam constituídos, no todo ou em parte, por material atóxico, biodegradável e reciclado e que não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva europeia RoHS (*Restriction of Certain Hazardous Substances*). Entre eles, o chumbo, o cromo, o cromo hexavalente e o cádmio.

Esses requisitos já constam das especificações para a aquisição de computadores verdes elaboradas pelo Ministério do Planejamento.

A Instrução Normativa ainda traz regras para a contratação de serviços, como a separação dos resíduos reciclados descartados pelos órgãos, a adequada destinação para pilhas e baterias e a utilização de produtos de limpeza e conservação de produtos que atendam às determinações da agência de vigilância sanitária brasileira – Anvisa. O documento também prevê que as empresas contratadas realizem programas internos de treinamento para a redução de consumo de energia elétrica e de água.

O Portal Comprasnet divulga as boas práticas, ações de capacitação, bem como um banco com editais de aquisições sustentáveis já realizadas pelo governo. Também disponibiliza acervo de produtos inservíveis que podem ser úteis a estados e municípios.

A Instrução Normativa N° 1 abrange os órgãos da Administração Federal Direta, Autarquias e Fundações.

A Lei n° 12.349, de 15 de dezembro de 2010, modifica radicalmente o quadro jurídico e operacional das licitações públicas no Brasil, obrigando todos os entes da Federação a promoverem licitações públicas sustentáveis.

O intuito da Lei 12.349 foi a alteração da Lei Geral de Licitações, buscando agregar às finalidades das licitações públicas um papel de indução do desenvolvimento nacional, por intermédio do poder de compra governamental. Com a referida lei o Congresso Nacional adicionou a palavra “sustentável” ao corpo da nova redação conferida ao art. 3° da Lei n° 8.666, de 1993, que ficou da seguinte forma:

“Art. 3° A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional **sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (Redação dada pela Lei n° 12.349, de 2010) (grifo nosso)

A inclusão do conceito desenvolvimento sustentável na lei de licitações representa um avanço nas discussões acerca do crescimento nacional e do desenvolvimento sustentável, demonstrando que é possível realizar uma compra pública considerando os aspectos ambientais.

Desta forma as licitações públicas no Brasil deixam de ser guiadas apenas pelos requisitos do melhor preço, passando a considerar também, critérios de sustentabilidade ambiental. A partir desta lei, passou a haver previsão expressa em lei ordinária para a inclusão de critérios de preferência nas licitações para promover contratações sustentáveis.

Todavia, ainda não existem regras legais explícitas de operacionalização de critérios preferenciais de sustentabilidade nas contratações efetuadas pelo Poder Público, o que viabiliza a utilização do poder normativo da Administração Pública para a regulamentação das licitações sustentáveis. Até então, o poder discricionário dado ao gestor público é o leme direcionador para a decisão acerca de qual percentual comprar de produtos sustentáveis.

A discricionariedade do agente público não reside em decidir se deve realizar licitações sustentáveis ou não. Não se trata de dever moral, mas de respeito ao princípio da legalidade e da eficiência decorrentes do Estado de Direito (Acórdão 1752/2011, TCU).

O quadro a seguir apresenta a evolução do Ordenamento Jurídico no que tange a Licitação Sustentável:

Quadro 3.2.1: Cronograma do Ordenamento Jurídico acerca das Licitações Sustentáveis

Ano	Norma	Abrangência
1988	Art. 170 da Constituição Federal	Todos os entes da federação
1988	Art. 225 da Constituição Federal	Todos os entes da federação
1993	Lei nº 8.666/93 - Lei Geral das Licitações	Todos os entes da federação
1998	Lei nº 9.605/98 - Lei do Meio Ambiente	Todos os entes da federação
2008	Portaria Ministerial nº 61, de 15 de maio 2010	Ministério do Meio Ambiente
2010	Instrução Normativa nº 1, de 2010	Governo Federal
2010	Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010	Todos os entes da federação
2010	Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010	Governo Federal

Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, a adoção de critérios de sustentabilidade nas licitações baseia-se desde preceitos legais e compromissos internacionais, como o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e a obrigação do Poder Público em defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras, até o que está promulgado na Constituição Federal de 1988 e artigos citados; na Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratações de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; na lei nº 12.349/2010, que altera o artigo 3º da Lei nº 8.666/93; na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), que tem como objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”; na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), que prevê no artigo 72, § 8, inciso V que as licitantes que descumprem a legislação ambiental podem

ser impedidas de participar de licitações por um período de até três anos; na Lei nº 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde, que considera no artigo 3º que a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos serviços essenciais; nos decretos, portarias, instruções normativas e resoluções editadas por órgãos e entidades que integrem o Instituto Federal do Meio Ambiente – especificamente o IBAMA; toda a base legal editada pelo Governo Federal; na Instrução Normativa IBAMA nº 31, de 03 de dezembro de 2009; na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente (Rio-92), que estimulou um plano de ação para promover o desenvolvimento sustentável; em um dos objetivos do milênio estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) que é a qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente e nos compromissos assumidos na Agenda 21, que proclama através do princípio oito que para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões não sustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas apropriadas

4 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada em duas etapas, a saber: na primeira foi realizado um levantamento documental através de consultas ao sítio do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Portal da Transparência, além do Comprasnet. O intuito foi conhecer o volume licitado e empenhado de produtos classificados como sustentáveis pelas Unidades Gestoras que serão investigadas na segunda etapa desta pesquisa. Segundo Siena (2010), “a pesquisa documental é elaborada utilizando materiais (documentos, banco de dados, etc.) que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados pelo pesquisador”.

A segunda etapa da pesquisa teve o objetivo de conhecer o grau de institucionalização do conceito de compras verdes por parte dos Ordenadores de Despesas e Pregoeiros das Unidades Gestoras estudadas. Para isto, foi realizado um levantamento através da aplicação de entrevista estruturada, e os resultados submetidos à análise de conteúdo.

As Unidades Gestoras investigadas foram selecionadas a partir dos seguintes critérios: Serem Unidades Gestoras do Governo Federal com autonomia administrativa e estarem sediadas no estado de Rondônia. Para identificar quais são as Organizações que atendem estes critérios foi consultado o Portal SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Na consulta, foram inseridos filtros para selecionar as Unidades Gestoras que tem sua matriz em RO, que possuem função Executora (autonomia administrativa), que estão ativas e que possuem Comissão Permanente de Licitações – CPL.

Com estas características chegou-se a uma população de 23 (vinte e três) unidades gestoras. Decidiu-se então, estudar uma amostra de 11 (onze) Organizações Públicas Federais existentes em Rondônia que possuem autonomia administrativa, conforme a seguir:

- UG 393914: Superintendência Regional do DNIT nos estados de RO/AC
- UG 160349: 17ª Brigada de Infantaria de Selva;
- UG 160347: 31ª Circunscrição de Serviço Militar;
- UG 160348: 5º Batalhão de Engenharia e Construção;
- UG 120081: Base Aérea de Porto Velho;
- UG 200068: Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal;
- UG 200131: 21ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal;
- UG 070024: Tribunal Regional Eleitoral;
- UG 193121: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA;
- UG 194001: Fundação Nacional do Índio – FUNAI;
- UG 135001: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA.

A Universidade Federal de Rondônia – UNIR, foi pesquisada para elaboração do pré-teste da pesquisa.

De acordo com o objetivo deste trabalho, o procedimento metodológico adotado foi concebido a partir de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa e de natureza aplicada. Quanto à abordagem qualitativa, levou-se em consideração que neste tipo de pesquisa, o pesquisador envolve-se diretamente com a situação estudada na busca por dados que em um determinado processo permita o entendimento da situação estudada pela visão que têm os sujeitos envolvidos. Quanto aos procedimentos e técnicas é uma pesquisa bibliográfica, documental e levantamento através da aplicação de entrevista com o intuito de conhecer o grau de institucionalização do conceito de compras verdes por parte dos Ordenadores de Despesas e Pregoeiros das Unidades Gestoras do Governo Federal, que possuem autonomia administrativa e estão sediadas no estado de Rondônia. As entrevistas serão realizadas de forma individual e os resultados serão submetidos à análise de conteúdo.

De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdo é definida como:

“Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. A análise de conteúdo é usada quando se quer ir além dos significados, da leitura simples do real. Aplica-se a tudo que é dito em entrevistas ou depoimentos ou escrito em jornais, livros, textos ou panfletos, como também a imagens de filmes, desenhos, pinturas, cartazes, televisão e toda comunicação não verbal: gestos, posturas, comportamentos e outras expressões culturais.”

As perguntas serão feitas com o intuito de conhecer o nível de aceitação das compras verdes, tendo em vista que em muitos casos o preço é mais elevado. Será perguntado:

1. A Unidade Gestora que o senhor atua realiza compras públicas sustentáveis?
2. Qual o percentual de compras verdes é realizado pela sua UG, em relação ao total das compras? E qual o valor envolvido em aquisições verdes no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2011?
3. Quais os principais produtos adquiridos?
4. A quando tempo foi realizada a última aquisição de produtos considerados sustentáveis?
5. Existe alguma outra ação tomada por sua Unidade Gestora para contribuir para a sustentabilidade ambiental?
6. No seu ponto de vista, o Estado tem uma função importante para a institucionalização do conceito de compras verdes, em razão do seu grande poder de compra?

7. Atualmente há alguma cobrança feita pelos órgãos de controle que operacionalmente a UG enfrenta dificuldade para atender?

A partir de consulta ao portal Comprasnet e Portal da Transparência, realizada na primeira etapa da pesquisa, será conhecido o valor licitado e empenhado por cada Unidade Gestora investigada. Todavia estes montantes demonstrados nos portais não especificam se são relativos a aquisições verdes ou não, demonstram apenas os valores totais. Por isso, a pergunta número dois, irá demonstrar a realidade de cada UG em relação as aquisições verdes. Desta forma, será possível conhecer a aceitação do conceito de compras verdes não apenas pelas palavras dos entrevistados, mas também pela confrontação desta, com as práticas da Unidade, a partir do conhecimento dos percentuais e valores licitados e empenhados em aquisições verdes.

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

A presente pesquisa buscou analisar a realidade das compras públicas sustentáveis – as compras verdes – não apenas no aspecto teórico, mas também na prática de algumas Unidades Gestoras, que possuem autonomia administrativa, ou seja, são responsáveis pela escolha do que é adquirido. Se possuem poder de decisão, quanto a descrição do objeto dos seus processos licitatórios, podem decidir por compras verdes. Este de fato, é o poder discricionário estabelecido pelo artigo 3º da lei geral das licitações – Lei 8.666/93.

As Organizações Públicas estudadas são descritas a seguir.

a) UG 393914: Superintendência Regional do DNIT nos estados de RO/AC

O DNIT é uma autarquia do Governo Federal, sendo responsável pelo sistema de transportes rodoviário, aquaviário e ferroviário do Brasil.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério dos Transportes.

A autarquia tem por objetivo implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais. Os recursos para a execução das obras são da União. Ou seja, o órgão é gestor e executor, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres.

A sede do DNIT é em Brasília, no Distrito Federal e atualmente, possui 23 unidades administrativas regionais – as superintendências. A Superintendência Regional do DNIT nos estados de RO/AC, UG 393914 é uma delas. Sua área de atuação abrange os estados do Acre e Rondônia.

b) UG 160349: 17ª Brigada de Infantaria de Selva

A 17ª Brigada de Infantaria de Selva (17ª Bda Inf SI), também conhecido como Brigada Príncipe da Beira, é uma das Brigadas Militares de Área do Brasil. Sua sede localiza-se em Porto Velho, em Rondônia.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Defesa.

Seu nome histórico faz referência ao Real Forte Príncipe da Beira, subordinada a esta

brigada. Possui sete organizações militares diretamente subordinadas:

- Companhia de Comando da 17ª Brigada de Infantaria de Selva - Porto Velho;
- Comando de Fronteira - Acre e 4º Batalhão de Infantaria de Selva - Rio Branco;
- Comando de Fronteira - Rondônia e 6º Batalhão de Infantaria de Selva - Guajará-mirim;
- 54º Batalhão de Infantaria de Selva - Humaitá;
- 17º Pelotão de Comunicações de Selva - Porto Velho;
- 17º Pelotão de Polícia do Exército - Porto Velho;
- 17ª Base Logística - Porto Velho;

Sua área de atuação é composta pelo estado de Rondônia, sul do estado do Amazonas e leste do estado do Acre.

c) UG 160347: 31ª Circunscrição de Serviço Militar;

A 31ª Circunscrição de Serviço Militar (31ª CSM) é uma unidade do Exército Brasileiro localizada no município de Porto Velho, responsável pelo alistamento, incorporação, licenciamento e mobilização dos cidadãos dos estados de Rondônia, Acre e parte sul do Amazonas.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Defesa.

É composta por seis delegacias, sendo três em Rondônia, duas no Acre e uma no Amazonas.

- 1ª Delegacia do Serviço Militar (31ª CSM), em Porto Velho;
- 2ª Delegacia do Serviço Militar (31ª CSM), em Ji-Paraná;
- 3ª Delegacia do Serviço Militar (31ª CSM), em Vilhena;
- 4ª Delegacia do Serviço Militar (31ª CSM), em Cruzeiro do Sul;
- 5ª Delegacia do Serviço Militar (31ª CSM), em Rio Branco; e
- 6ª Delegacia do Serviço Militar (31ª CSM), em Humaitá.

d) UG 160348: 5º Batalhão de Engenharia e Construção;

Instalado em Rondônia desde 1966, o 5º Batalhão de Engenharia e Construção (5ºBEC), pioneiro da Engenharia do Exército na Amazônia, já implantou mais de 1600 km de rodovias federais em revestimento primário. Dentre o acervo de suas realizações figura a

consolidação da ligação Porto Velho - Cuiabá, através da construção da BR-364, que reduziu substancialmente o tempo de percurso na grande longitudinal que liga, em qualquer época do ano, o Sudeste Amazônico aos grandes núcleos produtores do Centro-Sul do País.

O 5º Batalhão de Engenharia e Construção têm como missão principal assegurar o efetivo e regular emprego da Engenharia Militar, em benefício do Exército e do Estado Brasileiro, realizando a gestão de Obras, Patrimônio, Meio Ambiente, Material e Operações de Engenharia.

Atualmente desenvolve, através de convênios com órgãos federais, estaduais e municipais diversas Obras de Capital importância para o desenvolvimento e manutenção do progresso na Amazônia.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Defesa.

e) UG 120081: Base Aérea de Porto Velho;

A Base Aérea de Porto Velho - BAPV é uma base da Força Aérea Brasileira localizada na cidade de Porto Velho, capital do estado de Rondônia.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Defesa. Sua área de atuação compreende toda a extensão do estado de Rondônia. Possui três unidades de Destacamento de Controle do Espaço Aéreo. Um em Porto Velho, outro na cidade de Vilhena e outro na cidade de Guajará-mirim. Ainda na sua cidade sede, Porto Velho, possui dois Esquadrões de Grupo de Aviação.

f) UG 200068: Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal;

O Departamento de Polícia Federal (DPF), ou simplesmente Polícia Federal (PF), é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça, cuja função é de acordo com a Constituição de 1988, exercer a segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sobretudo exercendo atividades de Polícia Judiciária.

A Polícia Federal, de acordo com o artigo 144, parágrafo 1º, da Constituição Brasileira, é instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira. Atua, assim, na clássica função institucional de polícia.

No estado de Rondônia possui três delegacias, além da sede na capital: Vilhena, Ji-Paraná e Guajará-mirim.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Justiça.

Em Rondônia, as atividades de Licitações, Aquisições e gestão de contratos da Polícia

Federal como Unidade Gestora do governo federal é exercida pela Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal, UG 200068.

g) UG 200131: 21ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal;

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) é uma polícia federal, subordinada ao Ministério da Justiça, cuja principal função é combater os crimes nas rodovias e estradas federais do Brasil, assim como monitorar e fiscalizar o tráfego de veículos, embora também tenha passado a exercer trabalhos que extrapolam sua competência original, como a atuação dentro das cidades e matas brasileiras em conjunto com outros órgãos de segurança pública.

A 21ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal, atua nos estados de Rondônia e Acre, sendo composta por cinco delegacias, nas seguintes cidades: Porto Velho, Ji-Paraná, Pimenta Bueno, Vilhena e Rio Branco.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Justiça.

h) UG 070024: Tribunal Regional Eleitoral;

O Tribunal Regional Eleitoral (TRE) é o órgão do Poder Judiciário, no Brasil, encarregado do gerenciamento de eleições em nível estadual. Sua atuação abrange todo estado de Rondônia, através das suas trinta e cinco zonas eleitorais. Uma zona eleitoral corresponde a uma região geograficamente delimitada dentro de um Estado, gerenciada pelo cartório eleitoral, que centraliza e coordena os eleitores domiciliados na localidade. Uma zona pode ser composta por mais de um município, ou apenas por parte dele, e normalmente segue a divisão de comarcas da Justiça Estadual – limite territorial de competência de cada juízo.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Justiça.

i) UG 193121: Superintendência do IBAMA em Rondônia

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, mais conhecido pelo acrônimo IBAMA, criado pela Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). É o órgão executivo responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e desenvolve diversas atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais (água, flora, fauna, solo, etc). Também cabe a ele conceder licenças ambientais para empreendimentos de sua competência.

A Superintendência do IBAMA em Rondônia, UG 193121 é uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Justiça. Sua atuação compreende todo estado de Rondônia. Além da sede em Porto Velho, possui uma Gerencia Executiva em Ji-Paraná e um Escritório Regional em Vilhena.

j) UG 194001: Fundação Nacional do Índio: FUNAI – RO

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) é o órgão do Governo Federal brasileiro que estabelece e executa a política indigenista no Brasil, dando cumprimento ao que determina a Constituição brasileira de 1988. Compete à FUNAI promover a educação básica aos índios, demarcar, assegurar e proteger as terras por eles tradicionalmente ocupadas, estimular o desenvolvimento de estudos e levantamentos sobre os grupos indígenas. A Fundação tem, ainda, a responsabilidade de defender as comunidades indígenas; de despertar o interesse da sociedade nacional pelos índios e suas causas; e de gerir o seu patrimônio e fiscalizar suas terras, impedindo ações predatórias de garimpeiros, posseiros, madeireiros e quaisquer outras que ocorram dentro de seus limites e que representem um risco à vida e à preservação desses povos. As finalidades da FUNAI englobam o acompanhamento de ações que visem a proteção saúde e educação do povo indígena, a divulgação das suas culturas, além da realização de pesquisas para recolha de dados estatísticos sobre a população indígena no Brasil.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Justiça. Em Rondônia é composta pela Coordenação Regional nos municípios de Guajará-mirim, Cacoal e Ji-Paraná.

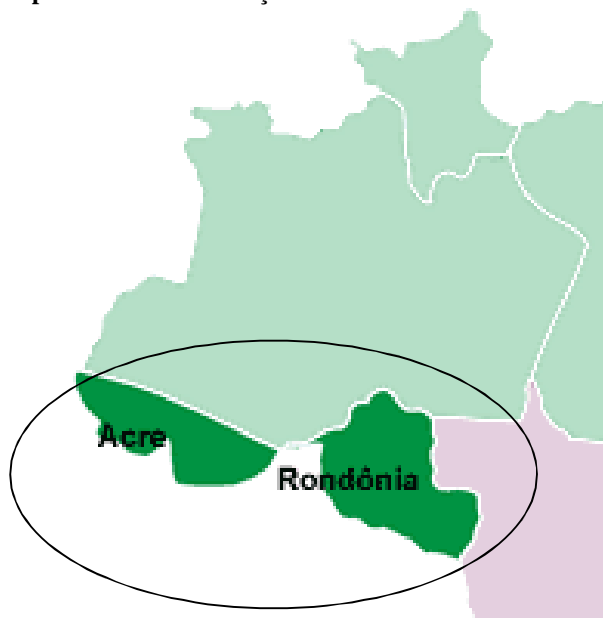
l) UG 135001: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária: EMBRAPA – RO

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) é uma instituição pública de pesquisa vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A principal missão da EMBRAPA é Viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira. A sua atuação junto à sociedade baseia-se numa estrutura organizacional composta de Unidades Ecorregionais, Unidades de Produtos, Unidades de Serviços, Unidades de Temas Básicos e Unidades Centrais, contando com 9.248 empregados, dos quais 2.215 são pesquisadores. Suas unidades (centros de pesquisa) estão distribuídas em quase todos os Estados do Brasil e suas ações de pesquisa têm abrangência nacional. A EMBRAPA – RO, UG 135001, é uma Unidade Ecorregional da instituição, com abrangência em todo estado de Rondônia.

É uma Unidade Gestora do Governo Federal, subordinada ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento.

Todas as Unidades Gestoras acima relacionadas, possuem uma área de atuação muito abrangente. Apesar da maioria delas estarem sediadas em Porto Velho – RO possuem sob sua jurisdição, todo estado de Rondônia, e algumas delas em estados vizinhos, como o Acre e o Sul do Amazonas.

Mapa 5.1 – Área de atuação das UG estudadas



Fonte: Elaborado pelo autor

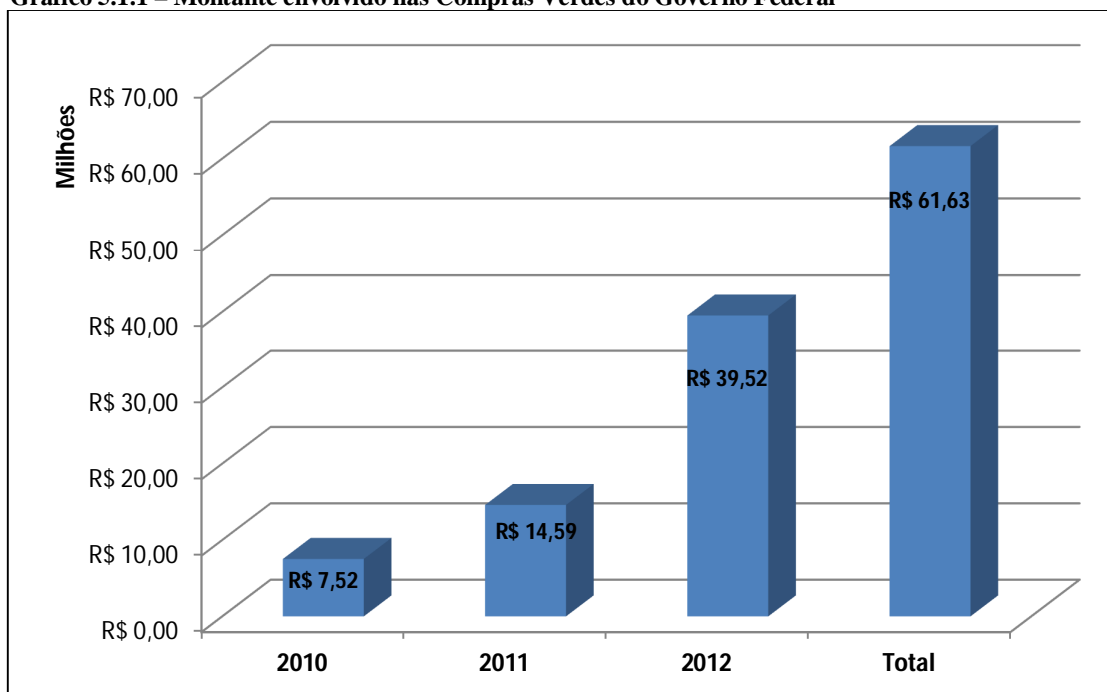
5.1 – CPS no Cenário Nacional

Os dados a seguir são frutos da primeira fase desta pesquisa, na qual pôde-se observar que no ano de 2004 o Brasil teve apoio internacional oferecido por entidades e organizações para iniciar as práticas e contratações sustentáveis, o que incentivou a realização de diversas iniciativas, dentre elas o projeto: Promovendo Compras Públicas Sustentáveis no Brasil. Este, visava promover a implementação de políticas e medidas de compras públicas sustentáveis em três governos piloto: o Estado de São Paulo, Minas Gerais e o município de São Paulo. A iniciativa teve como objetivo influenciar outros estados brasileiros e o governo federal a utilizarem seu poder de compra em prol do desenvolvimento sustentável.

No âmbito do Governo Federal, as primeiras aquisições públicas consideradas sustentáveis ocorreram no ano de 2010. Desde então a administração pública federal já investiu mais de R\$ 60 milhões, considerando o período de janeiro de 2010 até o mês de dezembro de 2012, na aquisição desses produtos, conforme demonstrado no gráfico 5.1.1 a seguir.

No ano de 2011 houve uma evolução de 94% em relação a 2010, ultrapassando a marca de 14 milhões de reais. No ano de 2012 as compras públicas sustentáveis no âmbito do governo federal chegaram próximo aos R\$ 40 milhões de reais, evoluindo 175% em relação ao realizado durante todo o ano de 2011.

Gráfico 5.1.1 – Montante envolvido nas Compras Verdes do Governo Federal



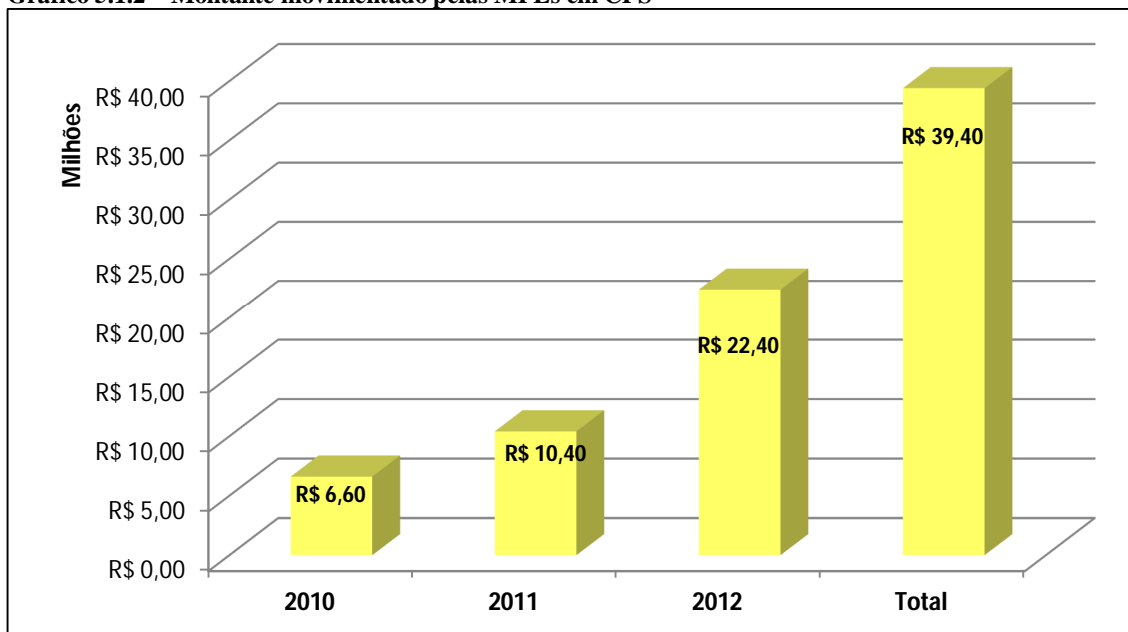
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Do total das Contratações Públicas Sustentáveis realizadas no ano passado, 99,4% foram licitadas através de pregão eletrônico. Em virtude das características destes produtos e serviços – bens e serviços comuns – esta se mostra a modalidade de licitação mais adequada neste processo. O pregão, na sua forma eletrônica é, portanto uma importante ferramenta para a disseminação das CPS.

Em relação ao porte as Micro e Pequenas Empresas (MPes) detém importante participação nas licitações sustentáveis. Em 2010 esse seguimento empresarial forneceu esses bens para os órgãos públicos federais, somando gastos na ordem de R\$ 6,6 milhões.

Em 2011 este montante subiu para R\$ 10,4 milhões e em 2012 o valor movimentado por este tipo de empreendimentos chegou ao patamar de R\$ 22,4 milhões, conforme demonstrado no gráfico 5.1.2, a seguir.

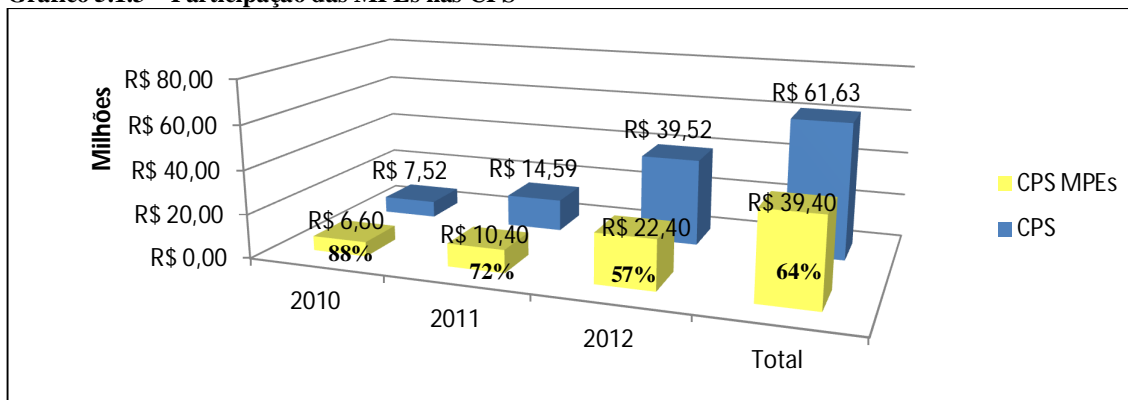
Gráfico 5.1.2 – Montante movimentado pelas MPEs em CPS



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Pode-se verificar que o montante envolvido em CPS nos últimos três anos, junto às Micro e Pequenas Empresas, passaram por um crescimento contínuo tendo uma participação importante no fornecimento de produtos sustentáveis para o governo. Por outro lado a participação percentual em comparação com o total contratado tem reduzido, em virtude do aumento das CPS junto às empresas de maior porte.

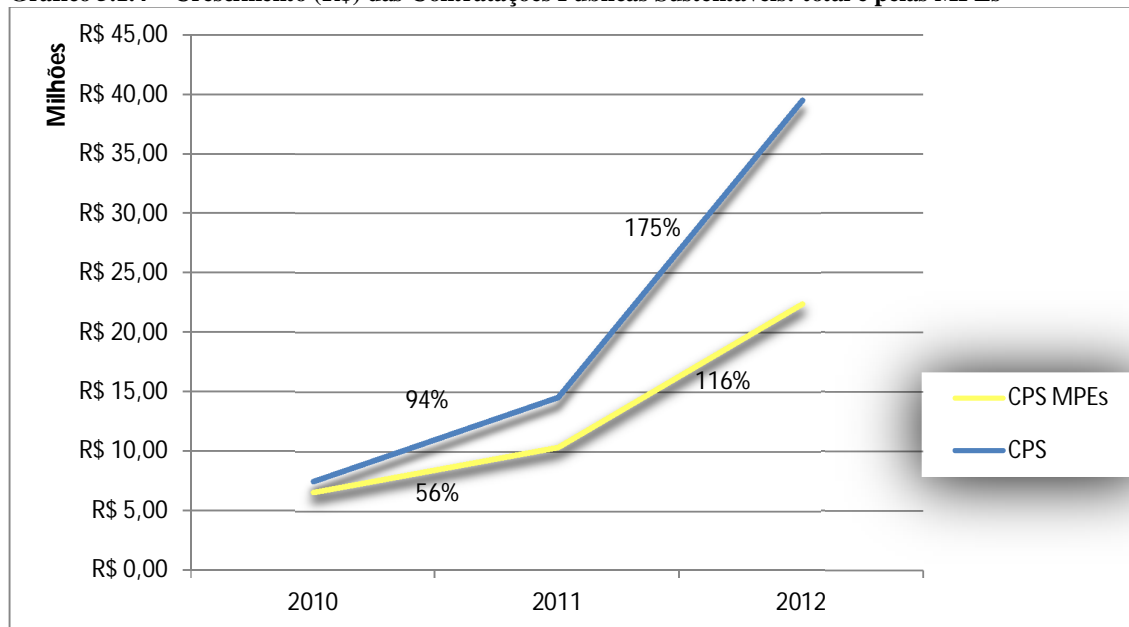
Gráfico 5.1.3 – Participação das MPEs nas CPS



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Como demonstrado no gráfico 5.1.3, as MPEs demonstram grande importância no processo de venda dos produtos sustentáveis. Fica claro que apesar da participação percentual delas no total das CPS estar se mostrando em queda, os valores monetários envolvidos estão em franco crescimento. Esta situação é demonstrada no gráfico 5.1.4, a seguir:

Gráfico 5.1.4 – Crescimento (R\$) das Contratações Públicas Sustentáveis: total e pelas MPEs



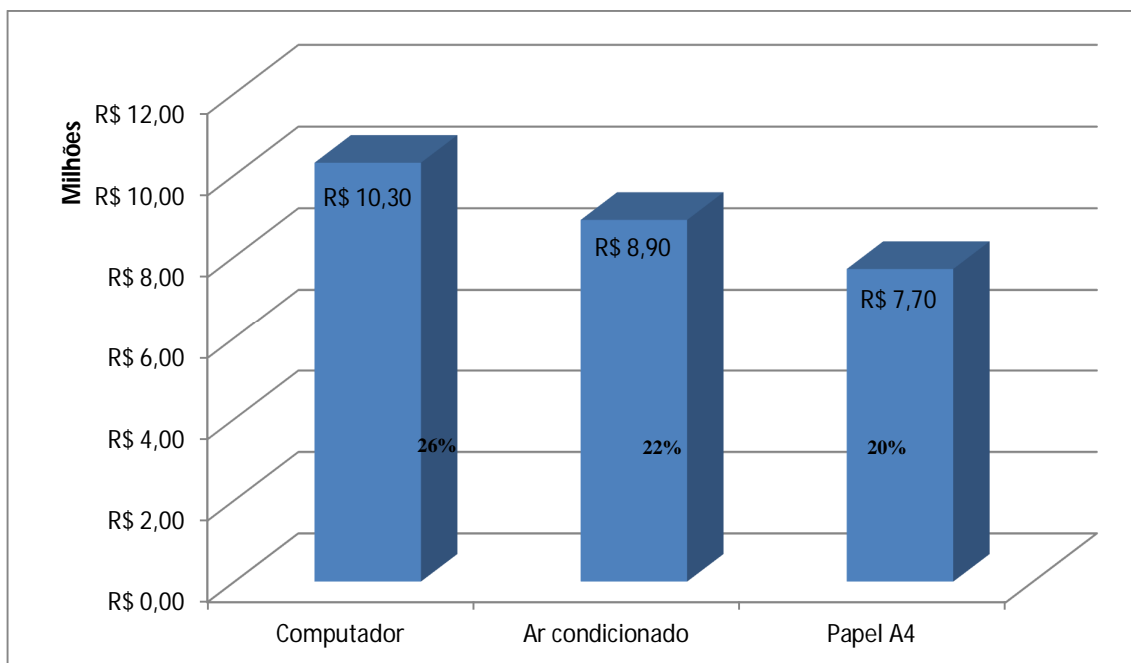
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Segundo o então secretário de logística e tecnologia da informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão no ano de 2012, Delfino Natal de Souza, este crescimento demonstra o interesse do governo federal em utilizar o seu poder de compra para potencializar a recente política de aquisições sustentáveis. Segundo ele, a gestão pública deve promover uma cultura institucional que sirva de exemplo para a sociedade.

Atualmente existem quinhentos e cinquenta produtos considerados sustentáveis no cadastro do Comprasnet – sítio governo federal utilizado para realização de 100% dos pregões eletrônicos no âmbito do governo federal. São produtos como lápis produzidos com madeira certificada, copos feitos de papelão para substituir os similares de plástico, papel reciclado, entre outros. Do total dos produtos cadastrados, 41,5% são cartuchos de tinta reciclados para impressora, 23,9%: toner reciclado para impressora, 7,5%: aparelho de ar condicionado, e 6,2% papel reciclado.

Como já mencionado, em 2012 as aquisições verdes movimentaram cerca de R\$ 40 milhões. Deste total, 68% foram representados pela aquisição de três produtos: computadores, ar condicionado e papel A4. Esta distribuição é apresentada no gráfico a seguir.

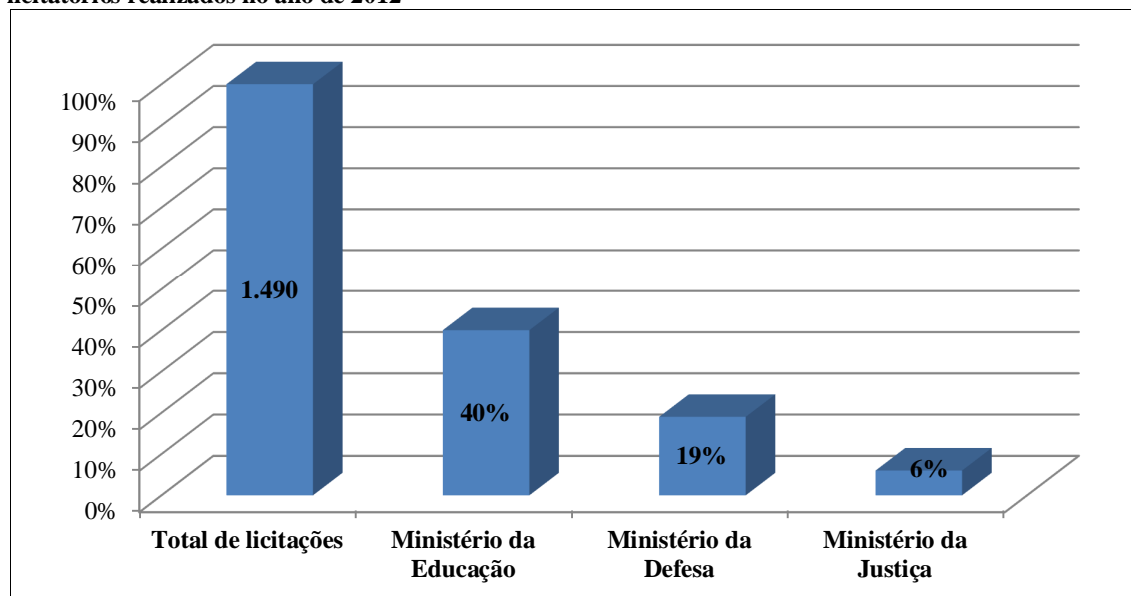
Gráfico 5.1.5 – Participação dos principais produtos verdes comercializados através das CPS em 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

No ano de 2012, no âmbito do Governo Federal, já foram realizadas 1.490 licitações consideradas sustentáveis, sendo que o Ministério da Educação (MEC) realizou um total de 600 licitações, o Ministério da Defesa realizou 283 licitações e o Ministério da Justiça realizou 78 licitações, conforme demonstrado percentualmente no gráfico 5.1.6.

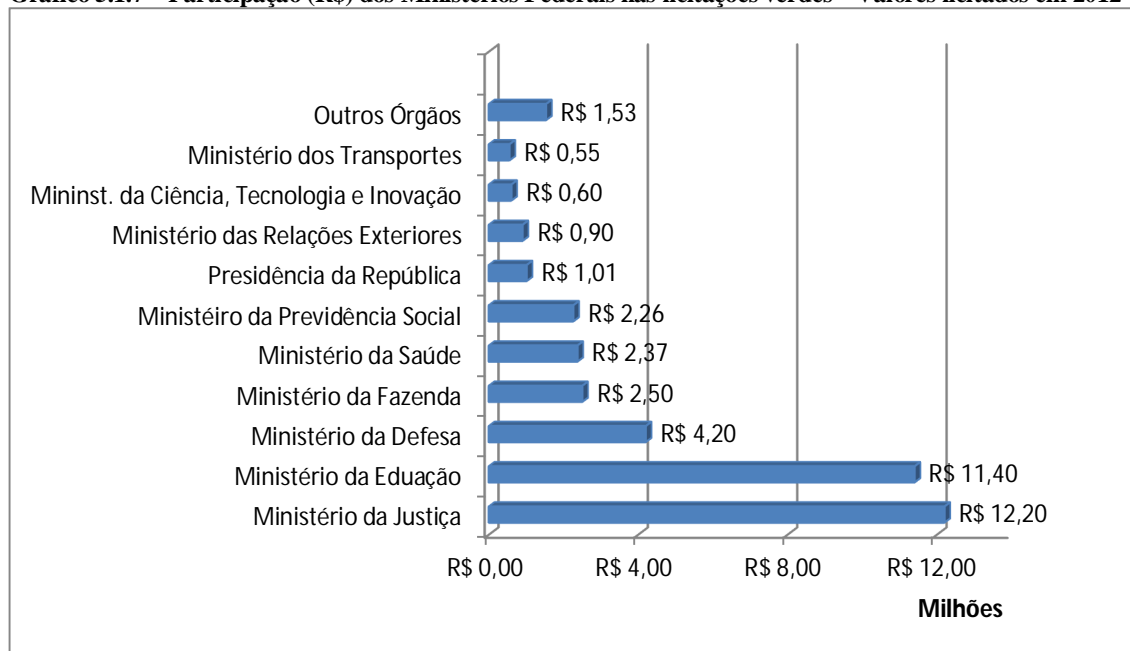
Gráfico 5.1.6 – Participação (%) dos Ministérios Federais nas licitações verdes – Número de processos licitatórios realizados no ano de 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Da mesma forma, quando analisamos o montante envolvido em licitações sustentáveis durante o ano de 2012, estes três ministérios também se destacam. Porém em outra ordem de participação. Do total de R\$ 39,52 milhões licitados por meio de licitações sustentáveis, o Ministério da Justiça movimentou um total de R\$ 12 milhões, o Ministério da Educação adquiriu por meio de compras verdes um total de R\$ 11,4 milhões, e por na terceira posição o Ministério da Defesa, o qual realizou um montante de R\$ 4,2 milhões em licitações sustentáveis. No gráfico 5.1.7 a seguir é apresentado o volume monetário dos ministérios do Governo Federal que participaram de processos de licitações públicas sustentáveis durante o ano de 2012:

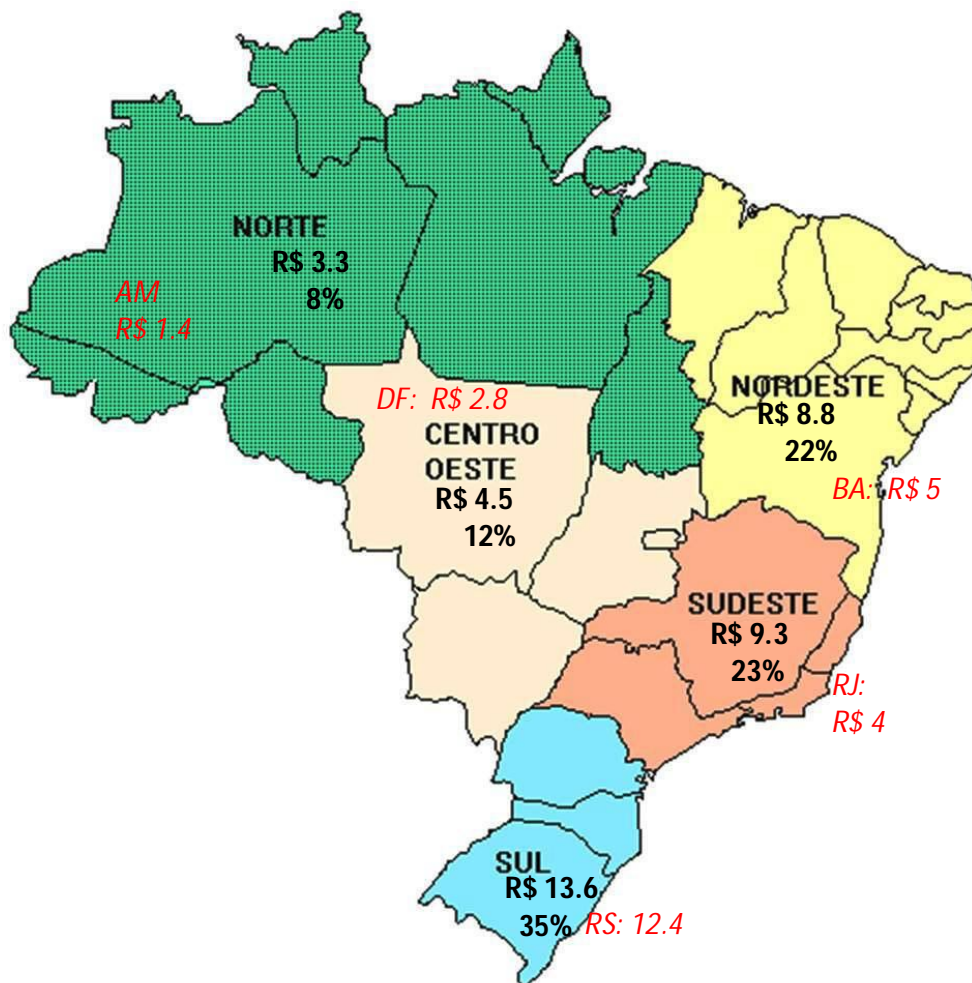
Gráfico 5.1.7 – Participação (R\$) dos Ministérios Federais nas licitações verdes – Valores licitados em 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Em uma análise da participação das regiões do Brasil, verifica-se que as compras sustentáveis, concentraram-se no ano de 2012, nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste. As quais participaram juntas com R\$ 31,7 milhões, ou seja, 80% das contratações sustentáveis ocorridas no país durante o ano de 2012. Os órgãos federais dos estados do Rio Grande do Sul, Bahia e Rio de Janeiro foram os que mais se destacaram, movimentando R\$ 12,4 milhões, R\$ 5 milhões e R\$ 4 milhões, respectivamente.

Mapa 5.2 – Participação das regiões brasileiras nas licitações verdes



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Em 2009, Brasil foi considerado pelo FMI a nona maior economia do mundo e o segundo da América, ficando atrás apenas dos EUA. Em 2011 o Produto Interno Bruto Brasileiro atingiu a marca dos 4,1 trilhões de dólares e as compras governamentais, neste mesmo período movimentam recursos estimados em 10% do PIB.

Nesse sentido, é enorme a responsabilidade do gestor público encarregado de definir as exigências do processo licitatório, assegurando a livre concorrência, sem perder de vista o interesse do governante em dispor do melhor produto/serviço, pelo menor preço. Todavia se valendo da prerrogativa de preocupar-se não apenas com o menor preço, mas também com a aquisição de produtos considerados sustentáveis.

Desta forma, e ainda levando-se em consideração o poder de compra que permeia nas mãos do Estado, em virtude do volume comprado, ocorrerá de uma forma cada vez mais acentuada a institucionalização do conceito de compras verdes.

De acordo com o portal da transparência, no exercício de 2009, o Governo Federal Brasileiro investiu 11.530.937.746,36 (onze bilhões, quinhentos e trinta milhões, novecentos e trinta e sete mil, setecentos e quarenta e seis reais) em obras e instalações, e 3.291.531.638,57 (três bilhões, duzentos e noventa e um milhões, quinhentos e trinta e um mil seiscentos e trinta e oito reais) em equipamentos e material permanente. O impacto econômico causado pelas compras e contratações realizadas pelo governo e seu poder de indução do mercado constituem fatores chave para a implementação de compras sustentáveis.

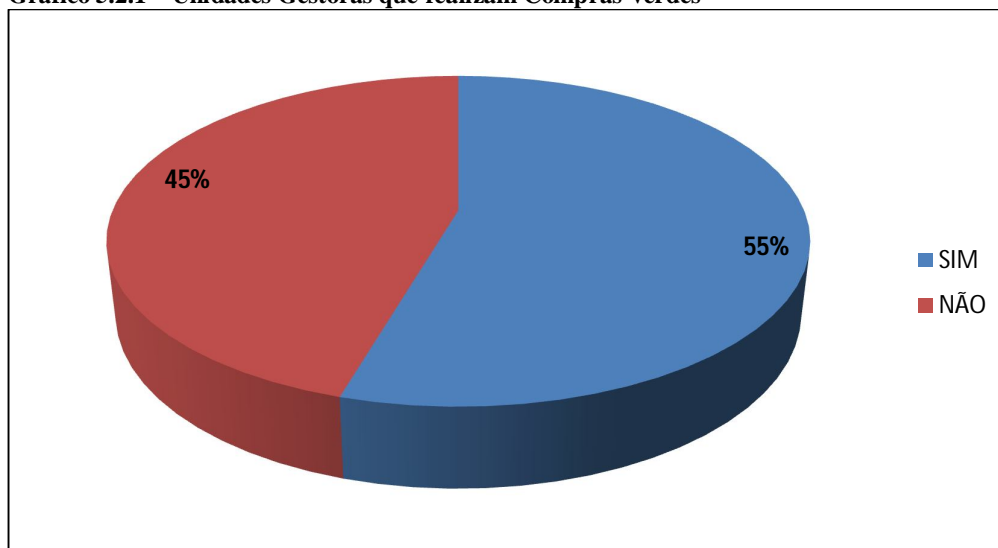
5.2 – CPS: Cenário das UG estudadas

Os resultados demonstrados a seguir, são oriundos das entrevistas realizadas com os Ordenadores de Despesas e com os Pregoeiros das Unidades Gestoras estudadas. Como intuito de preservar a identidade dos gestores e organizações estudadas, os resultados serão demonstrados neste trabalho de forma global, de forma a não identificar os respondentes nem as organizações a qual se referem.

A partir das entrevistas realizadas verificou-se que algumas Unidades Gestoras ainda não realizam Licitações Públicas Sustentáveis. Ou porque ainda não possuem equipe qualificada para implementar as compras verdes, ou mesmo devido ao desconhecimento da obrigatoriedade imposta pela Lei 10.349 de 2010, a qual deixa implícito na finalidade da licitação, a contribuição para o desenvolvimento sustentável.

Contudo, os gestores de das UG que ainda não implementaram em suas unidades as Licitações Públicas Sustentáveis, afirmam que estão em processo de treinamento de pessoal e implementação de processos para atender esta nova sistemática de compras por parte do governo. Todos se mostram conscientes da importância das Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis.

Das Unidades Gestoras investigadas, um pouco mais da metade realizam Licitações Públicas Sustentáveis, como demonstrado no quadro abaixo:

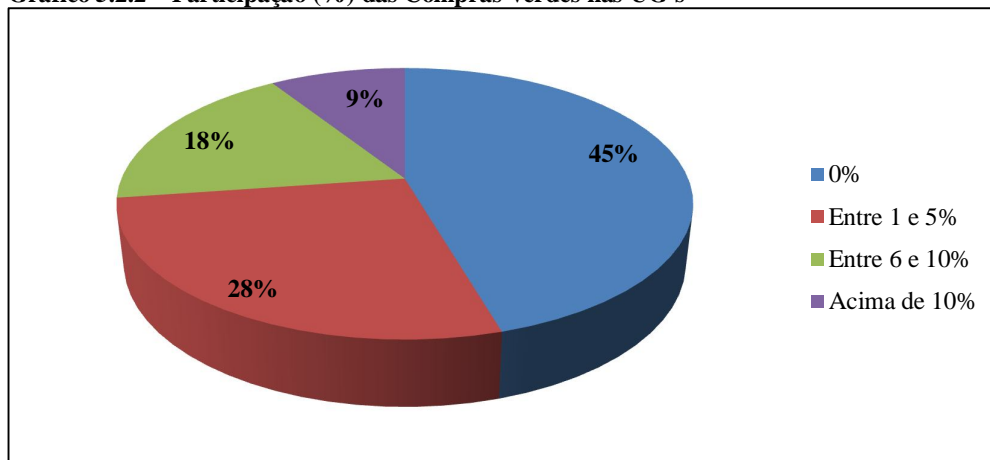
Gráfico 5.2.1 – Unidades Gestoras que realizam Compras Verdes

Fonte: Elaborado pelo autor

Todavia, este resultado torna-se ainda menos expressivo quando é analisado em conjunto com outros dados. Verifica-se que mesmo as Unidades Gestoras que utilizam as compras verdes, o fazem em pequeno percentual, quanto comparado com o total de compras realizadas pelo Órgão.

Os gestores apontaram que em virtude do preço superior dos produtos considerados sustentáveis, as compras verdes não podem ocorrer em maior escala. Apontaram também que, o orçamento anual, os repasses e as descentralizações de crédito, não levam em consideração a diferença de preços entre os produtos cadastrados como sustentáveis no Portal de compras do Governo Federal – Comprasnet – e os produtos comuns. Frequentemente os itens considerados como produtos verdes têm o preço de mercado superior a um produto que não tenha esta classificação, e que tenha as mesmas especificações do primeiro. Isto ocorre, em função da preparação da matéria prima, levando sempre em consideração todo o ciclo de vida do produto – desde a fabricação até o descarte ou reciclagem.

Gráfico 5.2.2 – Participação (%) das Compras Verdes nas UG's

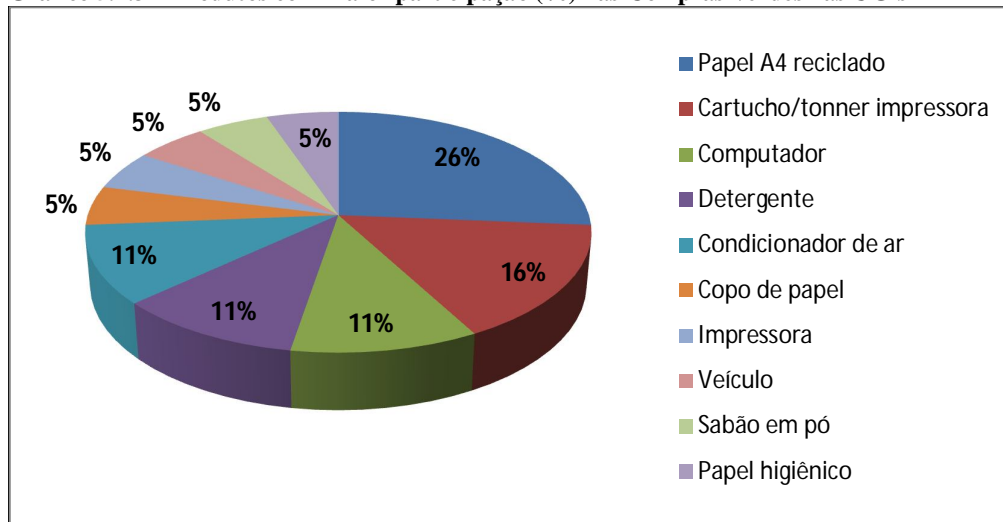


Fonte: Elaborado pelo autor

Como demonstrado no gráfico 5.2.2, 45% das UG estudadas não efetuaram aquisições de produtos verdes durante o período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012. Uma parcela equivalente a 28% das UG que tiveram seus gestores entrevistados realizaram compras verdes em até 5% dos seus processos de aquisições. 18% das organizações estudadas tiveram entre 6% e 10% das suas aquisições, registradas como aquisições verdes. E, por fim, apenas 9% superaram a marca de 10% das suas compras, como compras verdes.

Materiais de expediente como papel A4 reciclado e cartucho tipo *tonner* para impressoras foram apontados como os mais adquiridos, dentre os produtos verdes comprados pelas organizações estudadas. Juntos, representam 42% dos produtos adquiridos. No Gráfico 5.2.3, são demonstrados todos os produtos comprados através das licitações sustentáveis das Unidades Gestoras estudadas no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012:

Gráfico 5.2.3 – Produtos com maior participação (%) nas Compras Verdes nas UG's



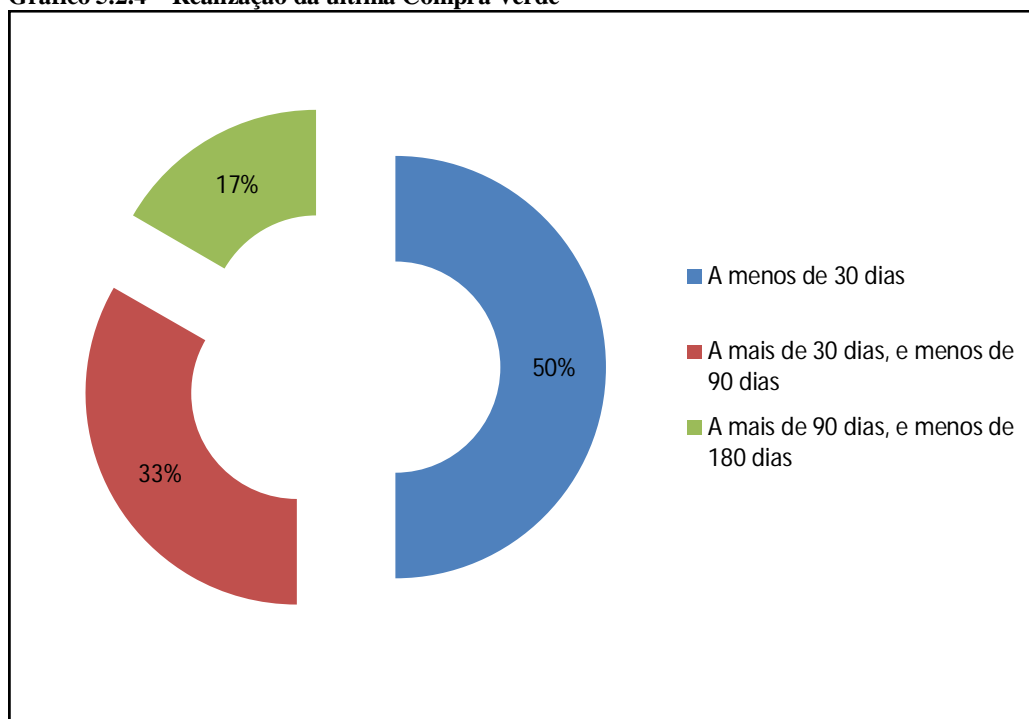
Fonte: Elaborado pelo autor

Produtos como computadores, detergente e condicionadores de ar participaram cada um com 11% das aquisições públicas sustentáveis das Unidades Gestoras estudadas.

Copos de papel, impressoras, veículos, sabão em pó e papel higiênico, participaram com 5% das compras verdes das organizações estudadas.

Das Unidades Gestoras que realizam Licitações Públicas Sustentáveis, 50% (cinquenta por cento) realizaram um certame deste tipo dentro dos últimos trinta dias, a contar da data da entrevista, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 5.2.4 – Realização da última Compra Verde



Fonte: Elaborado pelo autor

Outro aspecto observado a partir das entrevistas, é que além da Licitações Públicas Sustentáveis, 55% (cinquenta e cinco por cento) dos gestores entrevistados afirmam que tomam outras ações, além das compras verdes, buscando contribuir para a sustentabilidade. As ações vão desde a obrigatoriedade de utilização de copos não descartáveis para os seus servidores até palestras para o público interno da unidade, buscando a conscientização da importância dos assuntos relativos à sustentabilidade, em todas as suas faces.

Os gestores também foram questionados se acreditam que o Estado tem uma função importante para a institucionalização do conceito de compras verdes, em razão do seu poder de compra. Todos foram unânimes, afirmando que sim. Ressaltaram

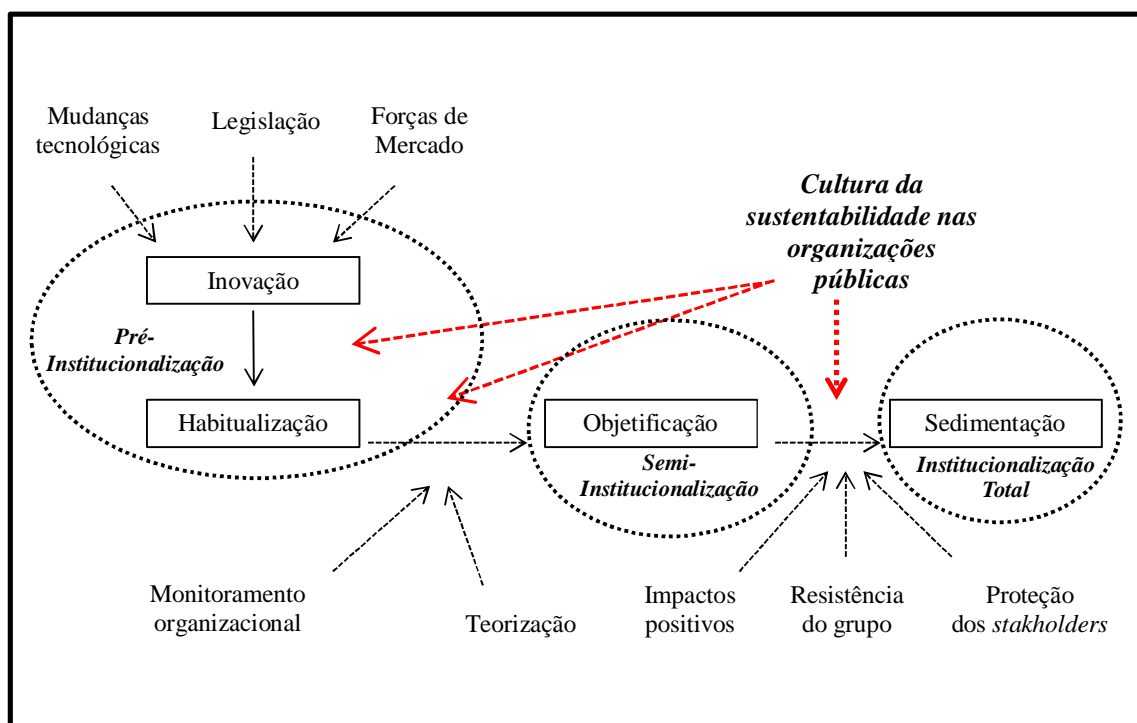
acreditarem que a partir das Compras Verdes o Estado dará exemplo para a iniciativa privada, que também passará a preferi-la. Desse modo, a demanda por produtos sustentáveis aumentará. De uma forma geral, afirmaram ainda que as Compras Verdes são de fundamental importância, pois podem direcionar as empresas para uma produção sustentável, tendo em vista que grande parte delas vendem seus produtos para o Estado, portanto, adequar-se-ão às exigências impostas.

Por fim, foi perguntado aos Ordenadores de Despesas e aos Pregoeiros se atualmente existe alguma cobrança feita pelos órgãos de controle que operacionalmente a UG enfrenta dificuldade para atender. A resposta afirmativa foi unânime. Todos os gestores responderam no mesmo sentido, dizendo que o orçamento recebido não prevê os preços superiores dos produtos verdes. Dessa forma, as Compras Verdes são reduzidas a uma pequena parcela.

6 CONCLUSÃO

Verificou-se nesta pesquisa que o atual estágio de institucionalização do conceito de compras verdes ainda está abaixo do desejado pelos gestores públicos. Dentro da Teoria da Institucionalização, na matriz proposta por Tolbert e Zucker (1999), as Compras Verdes já atingiram a fase da Pré-Institucionalização, pois por força de uma Legislação específica (Lei 10.349/10) a licitação assumiu no novo papel, tendo como uma de suas finalidades, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Neste sentido as Compras Verdes surgem como uma Inovação, que se fortalecida por Monitoramento Organizacional e processos de Teorização, poderão, evoluir para a fase Semi-Institucional. Este processo é demonstrado na Figura 7.1, a seguir.

Figura 7.1: Processo de institucionalização de compras verdes



Fonte: Adaptado pelo autor a partir da matriz de Tolbert e Zucker (1999, p. 207)

A cultura atua como um propulsor que direciona um determinado conceito ou ideia, no sentido da Institucionalização, proporcionando em sua fase final a propagação completa de estruturas em todo o grupo, quer em perpetuidade ou durante um longo período de tempo.

No que tange as Compras Verdes, isso será possível se este processo for duradouro e passado como um legado para as próximas gerações. Para isto acontecer faz-se necessário que haja arraigado em todo o Estado, a Cultura da Sustentabilidade.

Ações como o cadastro de produtos sustentáveis no portal de compras do Governo Federal – o Comprasnet – tem contribuído com a sua difusão. Outra ação que contribuiu fortemente para a institucionalização deste conceito é a explicitação legal e jurídica da responsabilidade de cada entidade da federação, em incluir critérios de sustentabilidade em seus certames. A modificação do art. 3º da lei 8.666/93 pela lei 12.349/10, a qual incluiu como objetivo das licitações públicas a promoção do desenvolvimento sustentável, foi apenas o primeiro passo deste processo.

Desse modo, a pesquisas indicou que cinquenta e cinco por cento dos gestores públicos entrevistados afirmaram que também implementam ações, dentro da sua esfera de responsabilidade, buscando contribuir com a sustentabilidade, ministrando palestras para os servidores e debatendo com estes possíveis iniciativas que possam contribuir com a preservação ambiental.

Todos os Ordenadores de Despesas e Pregoeiros entrevistados, das organizações objeto da amostra, demonstraram dispor de grande aceitação do tema Compras Públicas Sustentáveis, embora o envolvimento prático ainda seja pouco.

Por outro lado, o constante progresso da ciência tem contribuído grandemente para a ampliação da expectativa de vida das pessoas, aumentando a longevidade das populações mundiais. Ao lado desse cenário de expansão demográfica, a economia capitalista volta-se para potencializar a expansão de seus mercados com a elevação dos níveis de produção, necessitando, cada vez mais, de matérias-primas e de recursos naturais.

Assim, as pressões sobre o meio ambiente passaram a ser gigantescas, tanto pelo lado da busca de novas fontes de recursos, quanto pela degradação ambiental, resultante do despejo de resíduos na natureza.

Neste sentido, as Compras Verdes ocupam um papel de suma importância na tentativa de minimizar e quem sabe equilibrar este potencialmente trágico cenário. Neste, as Licitações Públicas Sustentáveis ocupam uma importante função, transformando as práticas de compras do Estado Brasileiro, num instrumento voltado para um meio ambiente sustentável, contribuindo para a atual e para as futuras gerações.

Levando-se em consideração a forte participação das compras estatais em relação ao PIB, pode-se verificar ao fim desta pesquisa que o Estado possui grande poder de compra, e por isso, tem a possibilidade de estimular e introduzir inovações no mercado, por meio da descrição objetiva e clara dos seus objetos licitados. O mercado como vendedor adequar-se-á ao requisitado pelo Estado, de forma que haverá uma produção

em maior escala de produtos sustentáveis, e em decorrência menores preços, que trarão benefícios para toda a sociedade, e principalmente, para as gerações futuras.

Contudo, as Compras Verdes ainda possuem uma pequena e inexpressiva participação no montante total das aquisições públicas, como foi verificado nas Unidades Gestoras objeto de estudo desta pesquisa. O Estado possui um importante papel para a institucionalização do conceito de Compras Verdes, e tem um potencial para atuar como direcionador do mercado, no sentido de uma produção mais limpa e mais comprometida com o meio ambiente. Todavia, necessita trabalhar de forma mais efetiva para alcançar resultados realmente expressivos.

É emergente a necessidade de que sejam considerados critérios de sustentabilidade ambiental, nos certames públicos, orientando as empresas para o uso racional dos recursos naturais, incluindo redução, reutilização e reciclagem, fomentando o desenvolvimento de tecnologias e processos mais limpos de produção, com produtos ecologicamente mais adequados ao meio ambiente, consequentemente reduzindo o impacto ambiental.

Observa-se que o consumo exagerado de recursos naturais tem causado danos irreversíveis ao meio ambiente em todo o mundo. Para reverter este processo, é necessário reduzir o consumo e repensar os processos de extração de matéria-prima, produção, armazenagem, expedição, distribuição e comercialização, refletidos na poluição do ar, do solo, da água superficial e da subterrânea, que causam danos à saúde tanto dos trabalhadores como da população em geral.

Além de pensar nesses novos processos, é preciso investir em outras ações em prol do meio ambiente, como na formação de recursos humanos de alto nível o que proporcionará uma acumulação de capital intangível: a incorporação de conhecimento. O capital humano é o ponto chave na transformação global. Por isso, torna-se um elemento estratégico da economia, pois leva a um melhor desempenho competitivo das organizações. Neste caso específico, como as pessoas são consideradas o capital intelectual das organizações, é necessário que estas estejam capacitadas para geração de conhecimentos em prol da sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

- ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. **Replicating Innovations in governance: an overview**. New York: Undesa, 2006.
- ALMEIDA, F. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- ARANTES, Rafael Setúbal. **Comercialização no Mercado Interno e Compras Governamentais**. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1199710858.pdf. Acesso em maio de 2013.
- BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BATISTA, E.; CAVALCANTI, R.; FUJIHARA, M.A. **Caminhos da sustentabilidade no Brasil**. São Paulo: Terra das Artes, 2006.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **A proteção do meio ambiente na Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Portugal, 1977.
- BIDERMAN, R.. **ICLEI Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2ª. Edição, Editora FGV: Rio de Janeiro, 2008.
- BLIACHERIS, Marcos Weiss. **Uso racional dos recursos na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- BLIACHERIS, Marcos Weiss; FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **Sustentabilidade na Administração Pública: valores e práticas de gestão socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: o município como lócus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS, 2007.
- CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. **Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações**. Rio de Janeiro: ANPAD, 1999.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo e misto**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **The iron cage revisited: institucional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. Chicago: American Sociological Review, 1983.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Ed.) **The new institucionalism in organizational analysis**. Chicago, University of Chicago Press: 1991.

DIMAGGIO, Paul J; POWEL, Walter W. **A Gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, V.45, n 2, abr/jun, 2005.

DOSI, G. **The nature of the innovative process**. Technical change and economic theory. Londres: Pinter Publishers, 1988.

ENRÍQUEZ, G. E. Vásquez. **Desafios da Sustentabilidade da Amazônia: Biodiversidade, cadeias produtivas e comunidades extrativistas integradas**. Universidade de Brasília, Tese de doutorado. 2008.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **Licitação sustentáveis como instrumento de defesa do meio ambiente: fundamentos jurídicos para a sua efetividade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREEMAN, C. **The national system of innovation in historical perspective**. Cambridge Journal of Economics, v. 19, n. 1, fevereiro de 1995.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GORE, A. **An inconvenient truth: the planetary emergency of global warming and what we can do about it**. New York: Rodale, 2006.

GUILHERME, Marcia Lucia. **Sustentabilidade sob a ótica global e local**. São Paulo: Papesp, 2007.

LANG, J. **Gestão ambiental: estudo das táticas de legitimação utilizadas nos relatórios da administração das empresas listadas no ISE**. Dissertação de mestrado. Universidade Regional de Blumenau, 2009.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Tradução de Henrique Augusto de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

LEONARD, Annie. **The story of stuff**. Disponível em <http://www.storyofstuff.org/movies-all/story-of-stuff/>. Acessado em maio de 2013.

MACHADO DA SILVA, Clóvis L. e FONSECA, Valéria S. **Estruturação da estrutura organizacional. Organização & Sociedade**. v. 1, n. 1, p. 07-32, Abril 1993.

MACHADO DA SILVA, Clóvis L. **Um modelo e quatro ilustrações: em análise a mudanças nas organizações**. In: Anais do XXIII ENANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

MARCOVITCH, J. **Para mudar o futuro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

MAWHINNEY, M. **Sustainable development: understanding the green debate**. Oxford: Blackwell Science, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEYER, J., SCOTT, W. R., & STRANG, D. **Centralization, fragmentation, and school district complexity**. Administrative Science Quarterly. 1987.

MEYER, J. W., ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT – MA. **Ecosystems and Human Wellbeing: Synthesis**. Washington DC: Island Press, 2005. Disponível em: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf> . Acessado em 24 de outubro de 2012.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

NATAL DE SOUZA, Delfino. **Licitações Verdes**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=95&sec=7>. Acesso em novembro de 2012.

NASCIMENTO, Luis Felipe; LEMOS, Ângela Denise da Cunha; MELLO, Maria Celina Abreu de. **Gestão Socioambiental estratégica**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

PEDROSO, M.C. **Casos sustentáveis**. GV-executivo, São Paulo, v.6, n.2, p.24-29, mar./abr. 2007.

RIGOTTO, Raquel M. **O “progresso” chegou. E agora?** As tramas da (in)sustentabilidade e a sustentação simbólica do desenvolvimento. Universidade Federal do Ceará, Tese de doutorado. 2004.

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

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. **Rumo à Ecosocioeconomia - teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SACHS, Ignacy, **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Coleção Idéias Sustentáveis. Ed. Garamond, 2006.

SANTIAGO, Leonardo Ayres. **Aspectos das Licitações Sustentáveis**. Disponível em <http://www.licitacoessustentaveis.com/2009/08/apresentação.html>. Acesso em março de 2013.

SANTOS, Rogério Santanna. **Licitações Sustentáveis no âmbito do Governo Federal**. Disponível em http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=24. Acesso em outubro de 2012.

SCHUMPETER, Joseph. **Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process**. New York: McGraw-Hill, 1939. 2v.

SCHWEIGERT, L. R.. **Plano diretor e sustentabilidade ambiental da cidade**. Dissertação de mestrado. Arquitetura e Urbanismo. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2007.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks, California: Sage Pub 2001.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**. London: Sage Publications, 1995.

SCOTT, W. Richard. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, W; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

SELZNICK, P. **Institutionalism "old" and "new"**. Administrative Science Quarterly, 1996.

SERRA, A.Cambaceres. **Implementação das diretrizes para a Proteção do Consumidor das Nações Unidas**: No Relatório Anual do Escritório Regional para América Latina e Caribe-Consumers International. 2010.

SIENA, Osmar. **Metodologia da pesquisa científica**: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Porto Velho. 2007.

SIENA, Osmar; OLIVEIRA, Clésia Maria de; BRAGA, Aurineide. **Normas para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos**: projeto monografia, dissertação e artigo. Porto Velho. 2011.

SILVA, Clóvis L. Machado da; GONÇALVES, Sandro A. **Nova técnica**: a teoria institucional. São Paulo: Atlas, 1999.

STROPPA, Christiane de Carvalho. **Licitação sustentável**. Em: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE COMPRAS GOVERNANTES, 9., 2009. Disponível em <http://licitacao.uol.com.br/9seminario/downloads.asp>. Acesso em 13/06/2012.

TAKAHASHI, A. R. W., ALMEIDA, F. R., & ALMEIDA, M. I. R. **Ambiente e estratégias segundo a teoria sistêmica e teoria institucional**: Estudo comparativo de casos em escolas públicas. XVII Congresso Latino-Americano de Estratégia - SLADE, Itapema – SC, SLADE. 2004.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. **Institutional sources of change in the formal structure of organizations**: The diffusion of civil service reform, 1880 – 1935. Administrative Science Quarterly, 1983.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. **A Institucionalização da Teoria Institucional.** In: CLEGG, Stewart R. et al. (Org.) Handbook de Estudos Organizacionais, v.1. São Paulo: Atlas, 1999.

VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. **Sobre organizações, instituições e poder.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ZUCKER, Lynne G. **The role of institutionalization in cultural persistence.** American Sociological Review, 1977.

ZUCKER, Lynne G. **Institutional theories of organization.** Annual Review of Sociology, 1987.