

UNIVERSIDADE ABERTA



**COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: UM ESTUDO
MULTI-CASO EM ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Marcus Vinicius de Souza Silva Oliveira

Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento

2018

UNIVERSIDADE ABERTA



**COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: UM ESTUDO
MULTI-CASO EM ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Marcus Vinicius de Souza Silva Oliveira

Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento

Tese orientada por

**Professor Doutor João Miguel Custódio Ferrão Neto Simão
Professora Doutora Sandra Sofia Ferreira da Silva Caeiro**

2018

RESUMO

Inserida na grande temática relacionada à produção e ao consumo sustentável, a compra pública sustentável é um instrumento valioso para o Estado confirmar a sua força e liderança social, econômica e ambiental na promoção de políticas em prol do desenvolvimento sustentável. Como reflexo dos esforços e indicativos de organismos internacionais, ela é praticada em todo o mundo por inúmeros governos nacionais, inclusive pelo Brasil – um país de grandes dimensões e uma economia emergente, investigado neste trabalho como um estudo de caso. A execução das compras sustentáveis nas organizações da Administração Pública brasileira está alicerçada pelo gradativo desenvolvimento do marco institucional e legal que apoia as ações. No entanto, a inclusão da sustentabilidade como critério a ser considerado nos processos de compras públicas resultou em alterações em seus sistemas organizacionais. Notadamente, tornaram-se mais complexos após a ampliação do rol de elementos sistêmicos e partes interessadas envolvidas. A depender da forma em que esses componentes são tratados, eles podem facilitar ou dificultar a implementação da política e a prática das compras públicas sustentáveis. No entanto, suas características ainda são pouco conhecidas ou descritas pela literatura, apesar de isso ser importante para o avanço da temática. O objetivo deste trabalho foi analisar os elementos sistêmicos e os *stakeholders* das compras sustentáveis das organizações públicas brasileiras e propor um modelo conceptual que apoie estas organizações na melhor implementação e desempenho do sistema de compras sustentáveis. A revisão da literatura abrangeu o estudo dos aspectos teóricos relacionados ao desenvolvimento sustentável, às compras públicas sustentáveis, aos sistemas organizacionais e aos *stakeholders*. A pesquisa foi dividida em duas fases. Na primeira ocorreram consultas a especialistas, responsáveis pelo desenvolvimento da temática em nível governamental, acadêmico e prático, e teve por objetivo compreender o papel do Estado brasileiro no incentivo ao tema e delimitar um conjunto preliminar de elementos e *stakeholders* do sistema. A segunda fase foi um estudo de múltiplos casos, realizado com o intuito de complementar o conhecimento, categorizar e analisar as partes interessadas envolvidas, contribuindo para o alcance do objetivo geral da pesquisa. A partir das análises individual e cruzada dos casos, foi possível identificar um conjunto de elementos sistêmicos, composto por necessidades, processos, resultados e formas de monitoramento típicos do sistema. Verificou-se que esses componentes são influenciados por temáticas transversais e por uma gama de *stakeholders* internos e externos à organização, cujas saliências foram discutidas. A partir da análise desses parâmetros, foi possível representá-los por meio de um *framework* que poderá ajudar: i) o Estado a aprimorar a política pública; ii) os gestores públicos, ao fornecer informações úteis para a tomada de decisão e melhoria da gestão do sistema. No âmbito do desenvolvimento sustentável, o trabalho contribuiu com o conhecimento relacionado com os padrões de consumo sustentável, inseridos num dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e tema tratado como uma das formas facilitadoras da transição para a sociedade mais sustentável.

Palavras-chave: Compras Públicas Sustentáveis, Desenvolvimento Sustentável, Teoria dos Sistemas, Teoria dos *Stakeholders*.

ABSTRACT

Inserted in the extensive thematic related to sustainable production and consumption, the public procurement is a valuable tool for the State to confirm its strength and social, economic and environmental leadership in the promotion of policies for sustainable development. As a reflection of the efforts and indicative of international organizations, it is practised worldwide by many national Governments, including Brazil — a large country and an emerging economy, investigated in this work as a case study. The implementation of sustainable procurement in the Brazilian public administration organisations is established by the gradual development of the legal and institutional framework which supports the actions. However, the inclusion of sustainability as a criterion to be considered in public procurement processes resulted in changes in their organizational systems. Notably, became more complex after the expansion of the role of systemic elements and parties involved. Depending on the way in which these components are treated, they can facilitate or impede the implementation of the policy and practice of sustainable public procurement. However, its features are still little known or described by the literature, although it is important to advance the theme. The objective of this work was to analyze the systemic elements and the stakeholders of the sustainable procurement of Public Brazilian Organizations and propose a framework that support these organizations in a better implementation and performance of the sustainable procurement system. The literature review included the study of the theoretical aspects related to sustainable development, to sustainable public procurement, organizational systems and stakeholders. The research was divided into two phases. At first there were consultations with specialists, responsible for the development of the thematic at governmental, academic and practical level, and aimed at understanding the role of the Brazilian State in encouraging the subject and define a preliminary set of elements and stakeholders of the system. The second phase was a study of multiple cases, carried out with the intention of complementing the knowledge, to categorize and analyze the stakeholders involved, contributing to the achievement of the overall objective of the research. From individual analysis and crossover of the cases, it was possible to identify a set of systemic elements, composed of needs, processes, results and forms of typical monitoring of the system. It was found that these components are influenced by cross-cutting themes and a range of stakeholders, internal and external to the Organization, whose saliences were discussed. From the analysis of these parameters, it was possible to represent them through a framework that can help: i) the State to improve public policy; ii) public managers, while providing useful information for decision making and improved management of the system. In the context of sustainable development, the work contributed with the knowledge related to the sustainable consumption patterns, inserted in one of the Goals of Sustainable Development and the theme treated as one of the facilitating forms of transition to a more sustainable society.

Key words: Sustainable Public Procurement, Sustainable Development, Theory of Systems, Stakeholders Theory.

DEDICATÓRIA

À minha família, especialmente minha esposa Andréa Figuerêdo e meus filhos Vinicius e Leonardo. Às minhas avós Creusa e Nevinha, *In Memoriam*, pois partiram durante o percurso desta pesquisa, deixando muita saudade.

AGRADECIMENTOS

Uma tese, apesar de ser um trabalho escrito por apenas uma pessoa, nunca se faz sozinho. Portanto, é necessário agradecer, demonstrar gratidão, por toda a ajuda recebida.

Agradeço à minha família, principalmente o núcleo afetado mais próximo (esposa, filhos e sogra), pelo incentivo e compreensão dos inúmeros períodos de ausência. A todos os professores do DSSD, especialmente aos orientadores Doutores João Simão e Sandra Caeiro, por terem aceitado o desafio da orientação a distância e por o terem cumprido de maneira dedicada e competente. Minha gratidão pela disponibilidade e conhecimentos compartilhados.

Aos colegas do Banco Central do Brasil, Cleber Pinto, José Maria, Geraldo Frazão, Cíntia, entre tantos outros amigos que me ajudaram a superar o obstáculo de desenvolver esta investigação, concomitantemente às atividades laborais desenvolvidas na instituição.

Aos colegas da Turma 3 do DSSD, especialmente à Glória Gonçalves, da qual me aproximei “virtualmente” nos últimos anos do doutoramento e com a qual pude compartilhar dúvidas, apreensões e conquistas, minimizando a sensação de isolamento presente durante o percurso de desenvolvimento da tese.

Aos revisores e participantes dos pré-testes, Alba Barbosa, Jorge Correia, Christiane Souto, Jamana Rodrigues, Marcos Antônio, Clóvis Barbosa e Alexandre Baracho, pelas importantes sugestões para melhoramento do trabalho.

Aos especialistas consultados e às organizações-caso participantes, pelo interesse e disponibilidade em contribuir com a pesquisa.

Aos administradores da sala de estudos Class Room, por proporcionarem um ambiente confortável e silencioso, um verdadeiro “porto seguro”, propício a desenvolver a concentração necessária para escrever a tese.

Finalmente, aos profissionais que me ajudaram de variadas formas: Iracema Passos, pelas traduções para o inglês dos artigos decorrentes desta tese, Rosa Adeyse, pelas inúmeras horas de transcrições realizadas e Cynthia Montarroyos, pelo *design* de várias figuras.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| RESUMO..... | ii |
| ABSTRACT..... | iii |
| DEDICATÓRIA..... | iv |
| AGRADECIMENTOS..... | v |
| ÍNDICE..... | vi |
| ÍNDICE DE QUADROS..... | ix |
| ÍNDICE DE TABELAS..... | x |
| ÍNDICE DE FIGURAS..... | xi |
| LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS..... | xiii |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| Apresentação do tema..... | 1 |
| Objetivos..... | 5 |
| Metodologia de investigação..... | 7 |
| Estrutura da tese..... | 9 |
| CAPÍTULO 1 – O Setor Público, o Desenvolvimento Sustentável e as Compras Públicas Sustentáveis | 14 |
| 1 Conceituação e evolução do desenvolvimento sustentável..... | 15 |
| 2 Contribuições do Estado para o DS..... | 19 |
| 3 A produção e o consumo sustentável e o Processo de Marrakesh..... | 23 |
| 4 As compras públicas sustentáveis..... | 27 |
| 4.1 Conceito de CPS..... | 28 |
| 4.2 A importância das compras públicas sustentáveis para o DS..... | 30 |
| 4.3 CPS: evolução, eventos e documentos precursores..... | 31 |
| 4.4 As compras públicas sustentáveis no mundo..... | 34 |
| 4.5 Políticas públicas e as compras públicas sustentáveis..... | 37 |
| 4.6 O papel do Estado na promoção das CPS..... | 43 |
| 4.6.1 O Estado e a função regulatória..... | 44 |
| 4.6.2 O Estado como participante do mercado..... | 47 |
| 4.6.3 O Estado como líder na temática..... | 50 |
| 4.7 O ciclo típico das compras públicas sustentáveis..... | 51 |
| 4.8 As diretrizes da ONU para a CPS..... | 53 |
| 4.9 As diretrizes do Mercosul para as CPS..... | 57 |
| 4.10 As diretrizes e a base normativa-legal das CPS no Brasil..... | 60 |
| 4.10.1 A Agenda Ambiental da Administração Pública..... | 60 |
| 4.10.2 O Guia de Compras Públicas Sustentáveis..... | 61 |
| 4.10.3 O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis..... | 62 |
| 4.10.4 A base normativa-legal das CPS no Brasil..... | 64 |
| 4.11 Para além da ONU: iniciativas de organismos internacionais..... | 75 |
| 4.11.1 O ICLEI..... | 75 |
| 4.11.2 O IGPN..... | 77 |
| 4.12 Benefícios, barreiras e facilitadores para a implementação das CPS..... | 78 |
| 5 Síntese do capítulo..... | 84 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 2 - Teorias de Base para as CPS: a Teoria dos Sistemas e a Teoria dos Stakeholders | 88 |
| 1 A Teoria Geral dos Sistemas | 88 |
| 1.1 Origens, conceitos e a abordagem do sistema aberto | 88 |
| 1.2 A Teoria dos Sistemas aplicada às organizações..... | 92 |
| 1.3 Limitações e abordagens teóricas derivadas | 95 |
| 2 Teoria dos <i>Stakeholders</i> | 97 |
| 2.1 Origens, conceitos e abordagens | 97 |
| 2.2 Principais críticas à Teoria dos <i>Stakeholders</i> | 101 |
| 2.3 A instrumentalização da Teoria dos <i>Stakeholders</i> | 103 |
| 2.3.1 O <i>Stakeholder Saliency</i> | 104 |
| 2.3.2 A proposta de categorização de Savage <i>et al.</i> (1991) | 110 |
| 2.4 Os <i>stakeholders</i> do sistema de CPS no Brasil..... | 112 |
| 3 Síntese do capítulo..... | 117 |
| CAPÍTULO 3 - Métodos | 120 |
| 1 Estratégia metodológica | 120 |
| 2 Métodos de pesquisa..... | 121 |
| 3 Delineamento da investigação..... | 121 |
| 3.1 Primeira fase | 124 |
| 3.2 Segunda fase | 126 |
| 3.2.1 Escolha dos casos e participantes dos grupos..... | 126 |
| 3.2.2 Instrumento de recolha dos dados, revisões e pré-testes..... | 131 |
| 3.2.3 Recolha dos dados..... | 133 |
| 3.2.4 Análise dos dados | 135 |
| 4 Síntese do capítulo..... | 141 |
| CAPÍTULO 4 - Resultados e Discussão | 143 |
| 1 Síntese dos resultados preliminares sobre os elementos sistêmicos das CPS..... | 143 |
| 1.1 <i>Stakeholders</i> | 143 |
| 1.2 Entradas, processos, resultados e <i>feedback</i> | 144 |
| 1.3 Análise SWOT | 145 |
| 1.4 Dimensões e temáticas transversais | 147 |
| 1.5 Planos de Logística Sustentável | 148 |
| 1.6 O papel do Estado brasileiro na promoção das CPS | 149 |
| 1.6.1 Resultados | 149 |
| 1.6.2 Discussão | 154 |
| 2 Apresentação dos casos individuais | 155 |
| 2.1 Caso 1: Banco Central do Brasil (BCB)..... | 156 |
| 2.2 Caso 2: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) | 171 |
| 2.3 Caso 3: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) | 185 |
| 2.4 Caso 4: Câmara dos Deputados Federais (Câmara) | 199 |
| 2.5 Caso 5: Superior Tribunal de Justiça (STJ)..... | 210 |
| 2.6 Caso 6: Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) | 223 |
| 2.7 Caso 7: Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (TRT6)..... | 235 |
| 2.8 Caso 8: Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE) | 248 |
| 3 Análise cruzada dos casos..... | 260 |

| | |
|---|-----|
| 3.1 Características organizacionais | 260 |
| 3.2 Principais entradas | 264 |
| 3.3 Processos e ferramentas | 266 |
| 3.4 Principais saídas | 269 |
| 3.5 Monitoramento e avaliação | 270 |
| 3.6 Dimensões e temáticas transversais | 271 |
| 3.7 Análise dos <i>stakeholders</i> | 276 |
| 3.8 Discussão dos resultados da análise cruzada..... | 284 |
| 4 Apresentação do <i>framework</i> | 309 |
| 5 Síntese do capítulo..... | 314 |
| CONCLUSÕES | 316 |
| A relevância da pesquisa | 316 |
| A investigação e seus objetivos | 317 |
| As limitações do estudo | 323 |
| Contributos do trabalho e recomendações para o poder público e suas organizações ... | 325 |
| Desenvolvimentos futuros..... | 328 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 330 |
| ANEXO I – CARACTERÍSTICAS, FERRAMENTAS E INICIATIVAS DE CPS NO MUNDO | 360 |
| ANEXO II – MARCOS LEGAIS E NORMATIVOS DAS CPS NO BRASIL | 363 |
| APÊNDICE I – RELAÇÃO DOS ESPECIALISTAS ENTREVISTADOS – FASE 1..... | 368 |
| APÊNDICE II – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS – FASE 1..... | 371 |
| APÊNDICE III – CATEGORIAS, SUBCATEGORIAS E UNIDADES DE REGISTRO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO – FASE 1 | 375 |
| APÊNDICE IV – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS – FASE 2..... | 380 |
| APÊNDICE V – CARTA DE APRESENTAÇÃO – FASE 2 | 393 |
| ANEXO VI – TESTES DE <i>SHAPIRO-WILK</i> E CORRELAÇÕES DE <i>SPEARMAN</i> | 395 |
| APÊNDICE VII – SÍNTESE DO CONJUNTO DE <i>STAKEHOLDERS</i> APONTADOS PELOS ESPECIALISTAS – FASE 1..... | 400 |
| APÊNDICE VIII – MÉDIAS E DESVIOS-PADRÃO DOS ATRIBUTOS PLU E MÉDIAS DOS POTENCIAIS PARA COOPERAR E AMEAÇAR DAS ORGANIZAÇÕES-CASO | 403 |
| APÊNDICE IX – SÍNTESE DAS CLASSIFICAÇÕES DOS <i>STAKEHOLDERS</i> , DE ACORDO COM A SALIÊNCIA E COM O MODELO DE SAVAGE <i>ET AL.</i> (1991)..... | 408 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 0.1 – Questões e objetivos de pesquisa..... | 6 |
| Quadro 1.1 – Benefícios, barreiras e facilitadores da implementação das CPS..... | 86 |
| Quadro 2.1 – Detalhamento dos tipos de <i>stakeholders</i> | 106 |
| Quadro 2.2 – <i>Stakeholders</i> no âmbito das CPS no Brasil..... | 115 |
| Quadro 3.1 – Síntese do delineamento da investigação..... | 122 |
| Quadro 3.2 – Organizações participantes..... | 129 |
| Quadro 3.3 – Identificação e principais contribuições dos revisores..... | 132 |
| Quadro 3.4 – Identificação e principais contribuições dos participantes dos pré-testes..... | 133 |
| Quadro 4.1 – Análise SWOT..... | 146 |
| Quadro 4.2 – Dimensões e temáticas identificadas..... | 148 |
| Quadro 4.3 – Síntese das categorizações <i>Stakeholder Saliency</i> e Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) – BCB..... | 169 |
| Quadro 4.4 – Síntese das categorizações <i>Stakeholder Saliency</i> e Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) – TJDFT..... | 183 |
| Quadro 4.5 – Síntese das categorizações <i>Stakeholder Saliency</i> e Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) – FNDE..... | 197 |
| Quadro 4.6 – Síntese das categorizações <i>Stakeholder Saliency</i> e Modelo de Savage – Câmara..... | 208 |
| Quadro 4.7 – Síntese das categorizações <i>Stakeholder Saliency</i> e Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) – STJ..... | 221 |
| Quadro 4.8 – Síntese das categorizações <i>Stakeholder Saliency</i> e Modelo de <i>et al.</i> (1991) – JBRJ..... | 233 |
| Quadro 4.9 – Síntese das categorizações <i>Stakeholder Saliency</i> e Modelo de Savage – TRT6..... | 246 |
| Quadro 4.10 – Síntese das categorizações <i>Stakeholder Saliency</i> e Modelo de Savage – TRE-PE..... | 258 |
| Quadro 4.11 – Síntese das características organizacionais dos estudos de caso..... | 263 |
| Quadro 4.12 – Síntese das principais entradas identificadas nos estudos de caso analisados..... | 264 |
| Quadro 4.13 – Síntese dos principais processo e ferramentas identificados na análise dos estudos de caso..... | 268 |
| Quadro 4.14 – Síntese das principais saídas identificadas na análise dos estudos de caso..... | 269 |
| Quadro 4.15 – Principal instrumento de monitoramento e avaliação..... | 270 |
| Quadro 4.16 – Principais dimensões e temáticas..... | 273 |
| Quadro 4.17 – Síntese da categorização dos <i>stakeholders</i> pelo modelo de Mitchell <i>et al.</i> (1997)..... | 277 |

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 3.1 - Limites de tolerância adotados..... | 137 |
| Tabela 3.2 - Combinação de médias dos atributos e categorias dos <i>stakeholders</i> ... | 137 |
| Tabela 3.3 - Padrões utilizados na categorização dos <i>stakeholders</i> pelo Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 138 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 0.1 – Representação sintética da estrutura da tese..... | 12 |
| Figura 1.1 – Mecanismos do Processo de Marrakesh..... | 26 |
| Figura 1.2 – As sete Forças-tarefa do Processo de Marrakesh..... | 27 |
| Figura 1.3 – CPS como elo entre o DS e as compras pública..... | 30 |
| Figura 1.4 – Processo de elaboração de políticas públicas..... | 38 |
| Figura 1.5 – Modelo conceitual das influências sobre as compras sustentáveis..... | 42 |
| Figura 1.6 – Ciclo típico de CPS..... | 51 |
| Figura 1.7 – Passos para implementação das diretrizes de CPS..... | 56 |
| Figura 1.8 – Ciclo do processo de implementação da CPS..... | 59 |
| Figura 2.1 – Representação de um sistema organizacional aberto..... | 93 |
| Figura 2.2 – Representação da organização e seus subsistemas..... | 95 |
| Figura 2.3 – Áreas de interface da Teoria dos <i>Stakeholders</i> | 98 |
| Figura 2.4 – Tipologia de classificação dos <i>stakeholders</i> | 105 |
| Figura 2.5 – Tipologia de classificação dos <i>stakeholders</i> de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 111 |
| Figura 3.1 – Representação sintética das fases do estudo..... | 123 |
| Figura 4.1 – Categorização dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do BCB pelo <i>Stakeholder Saliency</i> | 166 |
| Figura 4.2 – Classificação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do BCB pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 167 |
| Figura 4.3 – Categorização dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do TJDFT pelo <i>Stakeholder Saliency</i> | 180 |
| Figura 4.4 – Classificação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do TJDFT pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 181 |
| Figura 4.5 – Categorização dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do FNDE pelo <i>Stakeholder Saliency</i> | 194 |
| Figura 4.6 – Classificação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do FNDE pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 195 |
| Figura 4.7 – Categorização dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS da Câmara pelo <i>Stakeholder Saliency</i> | 206 |
| Figura 4.8 – Classificação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS da Câmara pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 207 |
| Figura 4.9 – Categorização dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do STJ pelo <i>Stakeholder Saliency</i> | 218 |
| Figura 4.10 – Classificação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do STJ pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 219 |
| Figura 4.11. Categorização dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do JBRJ pelo <i>Stakeholder Saliency</i> | 230 |
| Figura 4.12 – Classificação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do JBRJ pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 231 |
| Figura 4.13 – Categorização dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do TRT6 pelo <i>Stakeholder Saliency</i> | 244 |
| Figura 4.14 – Classificação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do TRT6 pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 245 |
| Figura 4.15 – Categorização dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do TRE-PE pelo | |

| | |
|---|-----|
| <i>Stakeholder Salience</i> | 255 |
| Figura 4.16 – Classificação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS do TRE-PE pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)..... | 257 |
| Figura 4.17 – Papel dos <i>stakeholders</i> governamentais..... | 302 |
| Figura 4.18 – Representação dos <i>stakeholders</i> do sistema de CPS no Brasil..... | 307 |
| Figura 4.19 – O undecágono do sistema de CPS..... | 310 |

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

10YFP – *10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production*

A3P – Agenda Ambiental da Administração Pública

AGU – Advocacia-Geral da União

BCB – Banco Central do Brasil

Câmara – Câmara dos Deputados Federais

CGU – Controladoria-Geral da União

CISAP – Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPS – Compra pública sustentável

DS – Desenvolvimento sustentável

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GSA – Gestão Socioambiental

IADS – *Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable*

Iclei – *Local Governments for Sustainability*

IGPN – International Green Purchasing Network

Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

JBRJ – Jardim Botânico do Rio de Janeiro

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPU – Ministério Público da União

OACAS – Organizações de Apoio às Causas Ambientais e Sociais

OCO – Órgãos Controladores do Orçamento

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIA – Organizações Internacionais de Apoio às CPS

ONF – Órgão Normalizador/Fiscalizador

ONU – Organização das Nações Unidas

OOP – Outras Organizações Públicas

PCS – Produção e Consumo Sustentável

PIB – Produto Interno Bruto

PLS – Plano de Logística Sustentável

PLU – Poder, Legitimidade e Urgência

PPCS – Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis

RDC – Regime Diferenciado de Contratações

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TGS – Teoria Geral dos Sistemas

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TRE-PE – Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco

TRT6 – Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região

TS – Teoria dos *Stakeholders*

UE – União Europeia

UNEP – *United Nations Environment Programme*

INTRODUÇÃO¹

Apresentação do tema

Em geral, a transição para o desenvolvimento sustentável (DS) não é uma tarefa simples e exige uma série de escolhas, criação de políticas públicas complexas e de difícil implementação. Reverter as políticas de desenvolvimento não sustentável, em nível nacional e internacional, igualmente demanda muito esforço (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento [CMMAD], 1987). As dificuldades enfrentadas na transição para o DS não envolvem questões únicas. Ao contrário, caracterizam-se pela complexidade sistêmica e estão relacionadas a aspectos sociais, ambientais, econômicos, políticos, institucionais, culturais e éticos (EEA, 2017). Diante dos desafios, precisa-se encontrar formas para promover transições ou transformações nos sistemas centrais, o que demanda mudanças nas instituições, nas práticas organizacionais, na tecnologia, nas políticas, no estilo de vida e nos pensamentos dominantes (EEA, 2015).

Vários meios são estabelecidos para auxiliar no caminhar em direção ao DS, com foco de atuação em setores da economia (por exemplo, construção e turismo sustentáveis), em lugares (cooperação com regiões subdesenvolvidas), em questões sociais e comportamentais (estilo de vida sustentável ou educação para sustentabilidade) e em ferramentas, políticas e programas, tais como no desenvolvimento do mercado de produtos sustentáveis e nas compras públicas sustentáveis (CPS) (United Nations Environmental Program [UNEP], 2009). Este trabalho está concentrado nesta última forma de promoção do DS, ou seja, na estratégia utilizada nas últimas décadas por vários países, com a orientação das Nações Unidas e de blocos econômicos, em prol de mudanças nos padrões de consumo governamental, por meio da inserção da sustentabilidade nos processos de compras públicas (Rainville, 2016).

Na área organizacional, a consideração dos aspectos de sustentabilidade nas aquisições é um tema emergente que alcançou importância nos últimos anos, a tal ponto de ser desenvolvida uma norma pelo *International Organization for Standardization* (ISO)

¹ Esta tese apresenta-se em PB (Português do Brasil)

com diretrizes específicas para as compras sustentáveis: a recém-lançada ISO 20400 (International Organization for Standardization [ISO], 2017).

Para a Administração Pública, a compra é uma atividade-chave governamental, utilizada para suprir suas necessidades de bens e serviços (Brammer & Walker, 2011; Kiiver & Kodym, 2014), mas que normalmente incorpora um valor financeiro muito alto, pois o Estado é o maior comprador institucional na maioria dos países. Estima-se que as aquisições públicas representem de 8 a 20% do Produto Interno Bruto (PIB) das nações (Brammer & Walker, 2011; United Nations Environmental Program [UNEP], 2014).

Atentando-se para o potencial indutor das mudanças, as políticas de CPS progressivamente entraram nas discussões promovidas no âmbito dos grandes encontros mundiais sobre DS e compõem seus principais documentos norteadores, tais como a Agenda 21 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento [CNUMAD], 1992), o Plano de Implementação de Joanesburgo (United Nations [UN], 2002), as Agenda 21 Locais, o Processo Marrakesh/10YFP, além de compor um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Consumo e Produção Responsáveis.

Como reflexo dos compromissos assumidos com as entidades supranacionais, principalmente com as Nações Unidas, várias nações desenvolveram e estão a praticar as políticas de CPS. No entanto, há significativas diferenças entre as formas de implementação, sistemas, ferramentas utilizadas e grau de desenvolvimento (Brammer & Walker, 2011). Também existe considerável variação nos esforços envidados pelas organizações na prática das CPS (Prier, Schwerin & McCue, 2016), que podem ir além das ações que são obrigadas a efetuar, impostas pela legislação específica (Jaafar, Aziz & Ramli, 2016).

Constata-se também o surgimento de pesquisas recentes que têm a preocupação em apresentar as políticas e as experiências com as CPS de variados países (apenas para citar alguns exemplos, Melissen & Reiders, 2012; Steiner, 2013; Turley & Perera, 2014; Romodina & Silin, 2016), demonstrando o interesse da comunidade científica em melhor entender a temática.

O Brasil, alinhado às diretrizes propostas pelas Nações Unidas, possui um conjunto de normas e leis voltadas para o desenvolvimento e aplicação das compras sustentáveis nas organizações públicas. O tema ganhou impulso principalmente a partir de 2010, quando o Estado brasileiro passou a apoiar e a desenvolver um arcabouço legal e institucional para as CPS, criando condições favoráveis para sua prática². As organizações públicas, por sua vez, tiveram seus sistemas de compras substancialmente alterados para incluir a sustentabilidade como elemento primordial de suas ações, tornando-se um novo sistema, com características próprias.

Dessa forma, a compra pública passou a envolver um processo decisório diferente, cujas etapas abrangem variados elementos sistêmicos (necessidades, processos, resultados, formas de avaliação e *stakeholders*), facilitadores ou complicadores da tomada de decisão, em nível governamental, estratégico e operacional (Gunther & Scheibe, 2006; Steurer, Gerald, Konrad & Martinuzzi, 2007). No entanto, as características deste sistema ainda são pouco conhecidas.

Entretanto, o tema vem despertando interesse também no meio acadêmico brasileiro e já se percebe algum nível de produção científica, notadamente concentrada no desenvolvimento de pesquisas em nível de mestrado e doutorado. Porém estes trabalhos estão focados na descrição das práticas em determinados ramos de atividade da Administração Pública, primordialmente, em universidades públicas (Rossato, 2011; Hegenberg, 2013; Carvalho, 2014; A. M. S. Costa, 2014; Galli, 2014), em instituições públicas de ensino (Lucena, 2016; Saldanha, 2016), no setor judiciário (Mendes, 2014) ou em Ministérios (Alencastro, 2014). Dessa forma, estudos mais abrangentes que incluam organizações públicas do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário são necessários para se promover o conhecimento mais amplo do sistema de CPS.

Diante da sua grandeza e do seu poder de compra, o setor público se torna um ator-chave na evolução das práticas sustentáveis (Bouwer *et al.*, 2006; Walker & Brammer, 2009). No entanto, considera-se que ele é complexo e envolve um conjunto extenso de *stakeholders* (Hood, 1991; Boyne, 2002; Rowley, 2011). Além de ser relativamente

² Antes do ano de 2010, os Estados de São Paulo e de Minas Gerais protagonizaram as ações de CPS no Brasil.

recente, o sistema inerente às CPS não é uma exceção, pois possui inúmeras partes interessadas, algumas delas com interesses desalinhados ou opostos (por exemplo, sociedade, fornecedores e o próprio Estado), vários elementos sistêmicos e outros temas de interesse, cujas particularidades são ainda pouco mencionadas, descritas ou discutidas pela literatura específica, porém é algo importante para o avanço da temática.

Por envolver complexidades administrativas específicas, é importante que os gestores públicos conheçam os componentes formadores do sistema e as formas de impulsioná-los (utilização dos facilitadores), bem como desviar-se dos problemas (complicadores). Espera-se também que possam desenvolver estratégias e ações adequadas para lidar com as demandas dos intervenientes. Dessa forma, o conhecimento resultante desta investigação poderá propiciar a melhor implementação, aperfeiçoamento e gestão do sistema de CPS.

Para o Estado brasileiro, o entendimento detalhado das características dos sistemas de CPS de suas organizações subordinadas poderá ser utilizado na promoção de melhorias na política pública (ou criação de outras) e para a viabilização do compromisso assumido perante as Nações Unidas de ascensão rumo ao desenvolvimento sustentável, por meio das políticas que estimulem as CPS.

Adicionalmente, para alguns *stakeholders*, principalmente aqueles que possuem interesses relacionados ao desenvolvimento, implementação e fiscalização da política de CPS, compreender a importância sistêmica que as organizações públicas lhes atribuem pode ser um indicativo da efetividade de suas ações. Esse conhecimento poderá norteá-los, caso necessário, nos ajustes de suas respectivas atuações e demandas sobre o sistema.

Ademais, a compreensão das peculiaridades das CPS de um grande país emergente, o maior da América do Sul, pode ser um exemplo pioneiro para outros países impulsionarem a prática das atividades. No Brasil, as compras e contratações públicas representam mais de 20%³ do PIB. Contudo, a participação das compras sustentáveis na Administração Pública ainda é baixa. Em 2017, o governo federal brasileiro finalizou

3 Fonte: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=SCN34&t=participacao-despesa-consumo-administracoes-publicas-brem> [27 de dezembro de 2017].

98.779 processos de compras, dos quais apenas 0,88% continham itens relacionados com a sustentabilidade do produto ou do serviço⁴.

Esses números demonstram o potencial de crescimento de utilização das CPS pelas organizações públicas brasileiras. Além disso, a baixa participação das compras sustentáveis em relação ao total de compras governamentais pode indicar a incompletude da política de promoção das CPS, ao não abordar todos os aspectos relacionados à sustentabilidade nas compras públicas. De mais a mais, mesmo se considerando que haja uma política bem estruturada, os órgãos públicos podem estar operacionalizando-a de maneira desalinhada aos objetivos traçados pelo Estado, frente às dificuldades que surgem, devido à novidade do tema e à falta de conhecimento sistematizado dos elementos que caracterizam o sistema. Ambas as possibilidades precisam ser esclarecidas, apesar de esta pesquisa estar centrada principalmente no segundo aspecto.

Considerando-se as CPS como uma das estratégias promotoras da transição para sociedades mais sustentáveis e a partir da identificação inicial dos problemas práticos enfrentados pelos gestores públicos, relacionados à escassez de informações metodizadas sobre as peculiaridades do sistema, aos inúmeros complicadores das práticas de CPS e à vasta gama de demandas dos *stakeholders* envolvidos, formulou-se a seguinte questão de partida desta investigação (Quadro 0.1): *Quais são as principais características dos elementos e stakeholders do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras?*

Objetivos

A questão de partida norteou a consecução do objetivo geral da pesquisa: ***Analisar os elementos sistêmicos e os stakeholders do sistema de compras públicas sustentáveis das organizações públicas brasileiras.*** Também baseado na questão de partida e na revisão da literatura, elaboraram-se quatro perguntas de pesquisa. A primeira delas está

4

Fonte: <https://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true> [27 de março de 2018].

focalizada na necessidade primária de compreensão do papel desempenhado pelo Estado na promoção da sustentabilidade inserida nos processos de compras de suas organizações subordinadas. Esta pergunta está relacionada ao objetivo específico 1 (Quadro 0.1).

Quadro 0.1 – Questões e objetivos de pesquisa

| |
|---|
| <p>Questão de partida: <i>Quais são os principais elementos sistêmicos e os stakeholders do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras?</i></p> <p>Objetivo geral: <i>Analisar os elementos sistêmicos e os stakeholders do sistema de compras sustentáveis das organizações públicas brasileiras.</i></p> |
| <p>Pergunta 1: <i>Quais são os papéis desempenhados pelo Estado brasileiro na promoção das CPS?</i></p> <p>Objetivo específico 1: <i>Entender os papéis preconizados pelo Estado brasileiro na promoção das compras públicas sustentáveis.</i></p> |
| <p>Pergunta 2: <i>Quais são as características mais marcantes dos principais elementos sistêmicos das CPS presentes nas organizações públicas brasileiras?</i></p> <p>Objetivo específico 2: <i>Caracterizar os elementos sistêmicos (entradas, processos, saídas e retroalimentação) das CPS nas organizações públicas brasileiras;</i></p> <p>Objetivo específico 3: <i>Identificar as dimensões e temáticas transversais às partes sistêmicas que influenciam o sistema de CPS.</i></p> |
| <p>Pergunta 3: <i>Quais são e como podem ser classificados os stakeholders do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras?</i></p> <p>Objetivo específico 4: <i>Identificar, categorizar e analisar os principais stakeholders envolvidos.</i></p> |
| <p>Pergunta 4: <i>Como representar, de forma sintética e objetiva, os elementos compositores do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras?</i></p> <p>Objetivo específico 5: <i>Propor um framework representativo do sistema de compras sustentáveis das organizações públicas brasileiras.</i></p> |

A segunda pergunta se originou a partir da identificação da utilidade de se entender as características sistêmicas formadoras do sistema, nomeadamente os elementos (Objetivo específico 2) e as dimensões e temáticas transversais (Objetivo específico 3) (Quadro 0.1).

A terceira pergunta decorreu do reconhecimento das influências que os *stakeholders* podem exercer sobre o sistema. Dessa forma, sua identificação, categorização e análise compuseram o objetivo específico 4 (Quadro 0.1).

A quarta pergunta, de caráter mais prático, originou-se a partir da identificação da necessidade de se representar os elementos do sistema de forma sintética e objetiva, conforme proposto no objetivo específico 5. Dessa forma, pretende-se desenvolver um modelo conceptual do sistema de CPS no Brasil, com base nos resultados obtidos nas fases da pesquisa, que apoie e contribua para a melhor implementação e aperfeiçoamento do sistema.

Metodologia de investigação

Esta investigação é um estudo de múltiplos casos (Yin, 2005), cuja unidade de análise se concentrou nas organizações públicas brasileiras. Ela foi composta por duas grandes fases: a primeira, de caráter exploratório, constituída pela revisão de literatura e pela consecução de entrevistas com especialistas em compras públicas sustentáveis. Esta fase foi iniciada a partir de uma extensa revisão de literatura (Saunders, Lewis & Thornhill, 2009) que abrangeu o estudo dos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, às compras públicas sustentáveis, aos sistemas organizacionais e aos *stakeholders*.

A partir desta revisão foi possível estruturar um conjunto preliminar de elementos que serviram de base para a consecução de entrevistas semiestruturadas com especialistas em CPS. Estas entrevistas tiveram como objetivos propiciar o entendimento sobre o papel do Estado brasileiro na promoção das CPS e sobre os principais componentes sistêmicos das atividades de compras sustentáveis em organizações públicas brasileiras.

A segunda fase, de caráter descritivo e explicativo, abrangeu a complementação das informações reunidas na primeira fase, além da categorização dos *stakeholders* envolvidos. Para tal, foram realizados grupos focais em oito organizações públicas, consideradas referências na temática. Ambas as fases forneceram elementos para que

fosse possível a consecução do objetivo geral da investigação e do objetivo específico 5: a proposição do *framework*.

Um *framework* é entendido como um conjunto particular de regras, ideias ou crenças que se utiliza para lidar com problemas ou tomar decisões⁵. Ele serve para identificar variáveis relevantes, práticas correntes e questões a serem resolvidas. Apesar de não ser possível representar as interações entre todas as variáveis envolvidas, os modelos conceituais ajudam os gestores a pensar o problema e a compreender a organização e o seu ambiente (Porter, 1991).

Em relação aos níveis de pesquisa, de acordo com os objetivos postos, poder-se-á classificar a investigação em três níveis: exploratório, descritivo e explicativo (Gil, 1994). A teoria relacionada às CPS ainda está em fase de desenvolvimento. Dessa forma, no nível exploratório, pretendeu-se desenvolver e esclarecer conceitos e ideias poucos claros ou explorados sobre a temática.

No nível descritivo, a investigação teve por intuito delinear adequadamente as características sistêmicas das CPS nas organizações selecionadas. Finalmente, em nível explicativo, objetivou-se a esquematização das características comuns, por meio de análise cruzada dos casos, de forma a possibilitar um maior grau de generalização analítica dos resultados. Portanto, é nesta fase que se aprofundou o conhecimento da realidade, uma vez que o esforço empírico desenvolvido na investigação se voltou para o entendimento e estruturação do sistema, cujas características ainda não foram devidamente apresentadas ou desenvolvidas pela literatura.

Quanto ao paradigma⁶ de investigação adotado, será útil apresentar a orientação predominante que influenciou na escolha dos métodos de recolha e análise dos dados. Assim, como pressuposto básico, assumiu-se que a realidade é uma construção social formada por indivíduos e organizações que percebem suas próprias realidades de maneira subjetiva e múltipla, como resultados das crenças e valores, das experiências

5 Definição de *framework* contida no Collins English Dictionary, disponível em <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/framework>. Neste trabalho, a palavra foi traduzida como “modelo conceptual”.

6 Na visão de Guba & Lincoln (1994), o paradigma de investigação representa o conjunto de crenças principais e a visão de mundo que orienta o pesquisador.

vividas e conhecimentos acumulados. Adotou-se o método indutivo, no qual o resultado da pesquisa foi fruto das interações entre o investigador e o objeto de estudo, onde o primeiro teve participação ativa na interpretação dos dados, apoiado pela reflexão de suas próprias experiências pessoais, por meio do diálogo com os participantes e outras fontes de evidências consultadas.

Os dados resultantes desta pesquisa foram do tipo qualitativo e quantitativo. Assim, adotou-se o método misto de investigação (quali-quantitativo) (Saunders *et al.*, 2009). Os dados da primeira fase foram do tipo qualitativo, cuja técnica de análise utilizada foi a análise de conteúdo (Bardin, 1977). A segunda fase abrangeu dados qualitativos e quantitativos. Para tratamento dos primeiros, novamente se utilizou a análise de conteúdo. Os dados quantitativos derivaram da classificação dos *stakeholders*, cuja técnica de análise resultou no desenvolvimento e na validação de um método quantitativo para a categorização das partes interessadas. Complementarmente, testes para verificação da normalidade dos dados e testes não paramétricos de correlação foram utilizados.

A representação sintética dos objetivos, principais características metodológicas e estrutura da tese está mostrado na Figura 0.1.

Estrutura da tese

A tese está estruturada em quatro capítulos, além desta Introdução e das Conclusões. Os Capítulos 1 e 2 tratam do Referencial Teórico. No Capítulo 1 se realiza a revisão sobre três temas relacionados: o Poder Público, o Desenvolvimento Sustentável e as Compras Públicas Sustentáveis. Nesta parte, examinam-se a teoria sobre a conceituação e a evolução do DS, as contribuições do Estado para o DS e para as CPS, as questões relacionadas à produção e ao consumo sustentável e as particularidades referentes às compras públicas sustentáveis, notadamente seu conceito, as relação com o DS, a política pública, as diretrizes internacionais e nacionais, a base normativa-legal, os benefícios, as barreiras e os facilitadores da implementação.

O Capítulo 2 versa sobre as principais características de duas teorias organizacionais de base para o entendimento do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras: a Teoria dos Sistemas e a Teoria dos *Stakeholders*.

O Capítulo 3 apresenta os detalhes dos métodos adotados, sinteticamente citados nesta Introdução. Cada etapa da investigação foi pormenorizada nesta parte do trabalho.

O Capítulo 4 – Resultados e Discussão – é composto por quatro partes. Na primeira, são apresentados os resultados da primeira fase da pesquisa, notadamente os decorrentes da análise de conteúdo das entrevistas com os especialistas consultados. Expõem-se os elementos sistêmicos emergentes, ainda de forma preliminar, que foram utilizados como base para a complementação do conhecimento na segunda fase do estudo. Além disso, aprofundou-se a discussão sobre os papéis desempenhados pelo Estado na promoção das CPS.

A segunda parte trata das apresentações dos casos individuais, nas quais as características de cada caso foram exibidas nas seguintes seções: a) Caracterização da organização; b) Principais entradas; c) Principais saídas; d) Monitoramento e avaliação; e) Dimensões e temáticas transversais; f) Categorização dos *stakeholders* pelo Modelo de Mitchell *et al.* (1997); g) Categorização dos *stakeholders* pelo Modelo de Savage *et al.* (1991); h) Análise conjunta dos *stakeholders*; i) Principais constatações sobre o caso.

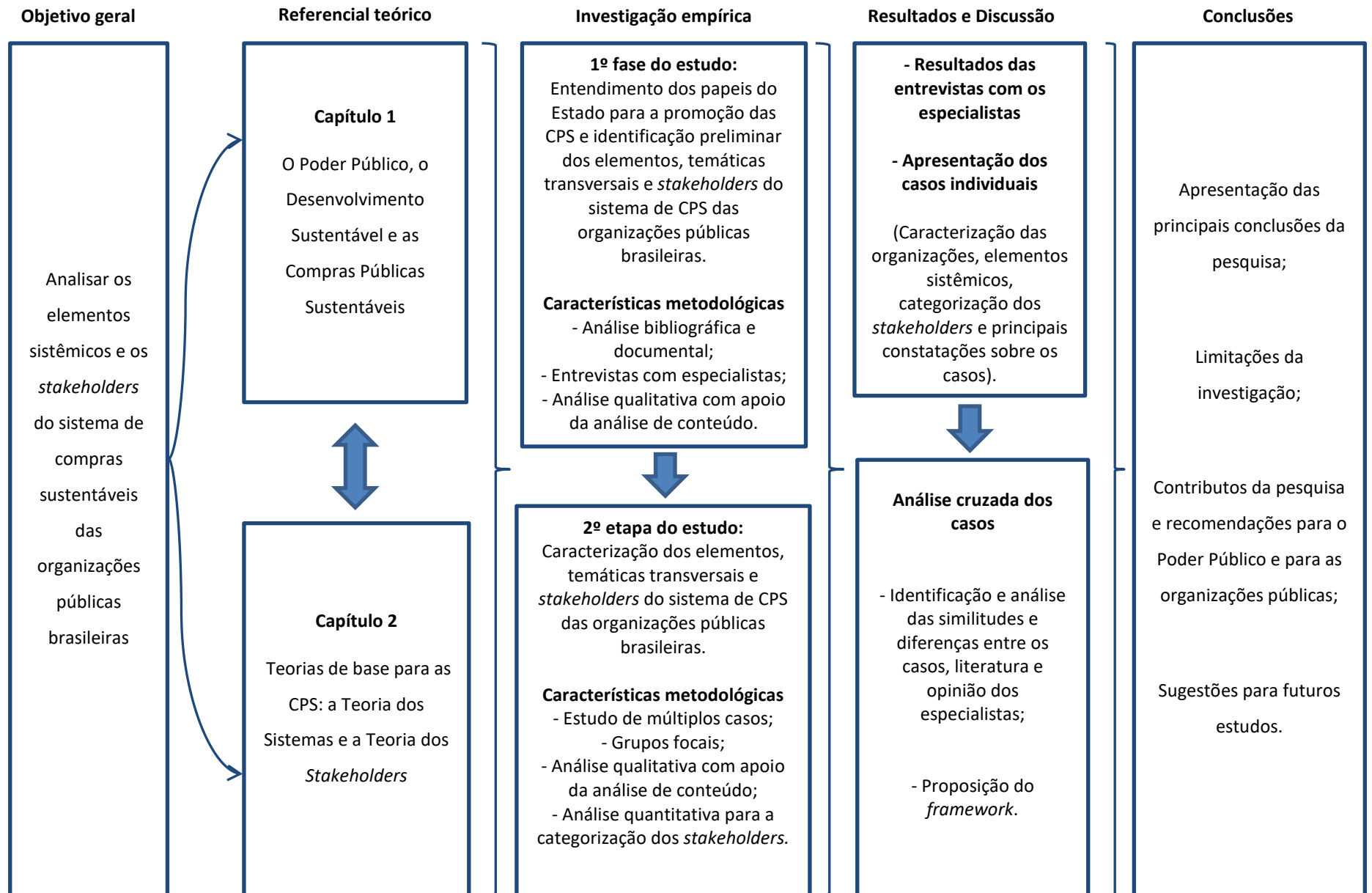
A terceira parte do Capítulo 4 trata da análise cruzada dos casos. Apresentam-se e discutem-se as semelhanças e as diferenças sistêmicas identificadas entre as organizações participantes, confrontadas com outras fontes de evidências, notadamente a literatura e as opiniões dos especialistas entrevistados.

Finalmente, a última parte deste capítulo apresentou um *framework*, como proposta de representação dos elementos sistêmicos compositores das compras sustentáveis nas organizações públicas brasileiras.

Nas Conclusões são ressaltados os aspectos ilativos do estudo, apresentadas suas limitações, estabelecidos os contributos do trabalho e as recomendações de ordem prática para o poder público e para as organizações públicas e indicados os temas para investigações futuras.

Por fim, os materiais considerados importantes para os esclarecimentos adicionais, especialmente aqueles referentes às entrevistas, aos grupos focais, aos testes estatísticos e outros resultados são apresentados nos Anexos e Apêndices.

Figura 0.1- Representação sintética da estrutura da tese



CAPÍTULO 1

O Setor Público, o Desenvolvimento Sustentável e as Compras Públicas Sustentáveis

CAPÍTULO 1 – O Setor Público, o Desenvolvimento Sustentável e as Compras Públicas Sustentáveis

As políticas de Compras Públicas Sustentáveis desenvolvidas pelo setor público estão inseridas na grande temática relacionada à Produção e ao Consumo Sustentável (PCS) e podem ser consideradas como uma das formas para atingimento dos objetivos inerentes ao Desenvolvimento Sustentável. Este capítulo apresenta os aspectos teóricos do relacionamento entre três temas: o Estado, o Desenvolvimento Sustentável e as Compras Públicas Sustentáveis.

A primeira seção trata da apresentação da evolução, da conceituação e características das dimensões do DS. Na seção 2 serão discutidas as contribuições que os governos nacionais podem oferecer em prol do desenvolvimento sustentável, apresentadas nos vários documentos norteadores do tema. A terceira seção descreverá os eventos e as discussões que alavancaram o grau de importância de uma temática abrangente e com potencial para apoiar a transição para as sociedades mais sustentáveis: a Produção e o Consumo Sustentável. Esta parte aprofundará as explicações sobre o Processo Marrakesh, por ser um mecanismo que incorporou as CPS como um dos temas de trabalho e serviu de referência para os países no desenvolvimento e na implementação das políticas de CPS.

O conceito e a importância das compras públicas sustentáveis para o desenvolvimento sustentável serão discutidos na seção 4. Para um melhor entendimento das ações desenvolvidas por instituições promotoras das CPS, será apresentada uma cronologia evolutiva dos eventos e documentos precursores, notadamente a Rio-92, a Agenda 21, a Rio +10 e o seu Plano de Implementação, a Agenda 21 Local e a brasileira, a Rio +20 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em seguida, será exibida uma visão geral das compras públicas sustentáveis no mundo. Nos pontos 5 e 6, tratar-se-á das políticas públicas e do papel do Estado na promoção das CPS. Um ciclo típico do processo de compras públicas sustentáveis também é apresentado. Na continuidade, mostrar-se-ão as diretrizes estabelecidas para as CPS por três instituições incentivadoras dessas políticas (em nível internacional, regional e nacional), respectivamente, as Nações Unidas,

o Mercosul e o governo brasileiro. Complementarmente, serão explicitadas as iniciativas de organismos internacionais distintos da ONU, especificamente o ICLEI e o IGPN. No último ponto da seção, discute-se sobre os benefícios, as barreiras e os facilitadores da implementação das CPS. Por fim, uma síntese do capítulo é apresentada.

1 Conceituação e evolução do desenvolvimento sustentável

As rápidas e marcantes transformações ocorridas ao longo de todo século XX despertaram o interesse para os temas relacionados à sustentabilidade. Grandes desastres ambientais, desigualdade social, crescimento econômico desordenado, crises econômicas decorrentes da escassez ou mal-uso de energia, alimentos e algumas matérias-primas foram alguns dos motivos que levou uma parcela da sociedade a questionar e a refletir acerca do modelo desenvolvimentista adotado.

A partir da década de 70, com o Clube de Roma, começou-se a desenvolver o conceito de desenvolvimento sustentável (DS), pautado na busca do equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental. Nos anos seguintes, várias ideias foram apresentadas como resultado dos momentos de reuniões dos pesquisadores interessados no tema, destacando-se a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972 e a Declaração de Cocoyok, fruto da Conferência das Nações Unidas e aprofundadas pela Fundação Dag-Hammarskjold, em 1975 (Delai, 2006). Todavia, somente em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum) que a ideia do DS como garantia para o atendimento das necessidades de gerações futuras foi amplamente divulgada e discutida (CMMAD, 1987).

O Nosso Futuro Comum foi fruto do trabalho da formação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMMA), sendo referência, até hoje, para a maioria dos estudos sobre DS. Por outro lado, o conceito de desenvolvimento sustentável não surgiu com a publicação da citada obra (apesar de nela ter ganho uma notoriedade nunca antes percebida). Ao contrário, documentos antecedentes ajudaram a estabelecê-lo e o Relatório Brundtland o consolidou. Por exemplo, o trabalho “Os Limites do Crescimento”, desenvolvido pelo Clube de Roma em 1972, reforçou a consciência pública sobre a crise ambiental, ao romper com a ideia de ausência de limites para a

exploração de recursos naturais, em detrimento da concepção dominante até então do crescimento contínuo da sociedade industrial. Nesse mesmo período, a noção da necessidade de existência de políticas de controle da poluição foi discutida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, na qual também foi demonstrada a urgência de criação de uma comissão especial para tratar do assunto (Delai, 2006; Blewitt, 2008; Ministério do Meio Ambiente [MMA], 2011a; Betiol *et al.*, 2012).

O grau de consciência e conhecimento do novo modelo de desenvolvimento foi ampliado substancialmente a partir de 1992, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁷. O evento culminou com a aprovação de um documento, denominado Agenda 21, no qual constava o compromisso assumido pelas nações em busca do desenvolvimento sustentável.

Após a Rio-92, outras conferências foram organizadas pela ONU com o intuito de discutir os temas relacionados à sustentabilidade, destacando-se a da População e Desenvolvimento, no Cairo em 1994, Pobreza e Desenvolvimento Social, em Copenhagen (1995), Assentamentos Humanos (Istambul, em 1996), Mulher, em Beijing (1997), a Cúpula do Milênio (Nova York, 2000), a Cúpula de Joanesburgo, em 2002 e a Rio +20, no Rio de Janeiro, em 2012.

Na Cúpula do Milênio foi desenvolvido um plano de ação mirando o desenvolvimento sustentável – os Objetivos do Milênio (ODM). As oito metas definidas no documento (as Metas do Milênio) refletiram o compromisso dos países signatários em atingi-las até 2015, evidenciando-se o avanço e fortalecimento dos pilares do DS (econômico, social e ambiental).

Ocorrida dois anos após a Cúpula do Milênio e dez anos após a Eco-92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁸ teve o intuito

⁷ Alguns termos usualmente utilizados para citar a referida Conferência: Cúpula ou Cimeira da Terra, Rio-92 e Eco-92.

⁸ Outros termos comumente utilizados para esta Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento são Cúpula ou Cimeira de Joanesburgo.

de discutir os avanços, as estagnações e os retrocessos ocorridos em relação ao que foi planejado na Rio-92.

Na Cúpula de Joanesburgo foi reafirmado o compromisso com as Metas do Milênio e propostos outros novos, enquanto que a Rio +20 retomou as discussões sobre os temas relacionados ao DS e lançou como tema principal de debate a economia verde. Porém seus resultados foram considerados fracos, frente aos grandes desafios que os governos, organizações e sociedade têm que enfrentar.

Por outro lado, como um dos resultados da Conferência Rio +20, foi criada a Agenda 2030, que corresponde a um conjunto de programas, ações e diretrizes que guiarão as atividades das Nações Unidas e seus países membros no tocante ao DS. Compõe a referida Agenda o rol de 17 objetivos (os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS), que sucederam e atualizaram os ODM (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MP], 2017).

Percebe-se, portanto que o desenvolvimento sustentável, tal como conhecemos hoje, é um conceito construído ao longo de, pelo menos, 40 anos. Várias definições e variantes foram apresentadas, como destaca Elliot (1999), na literatura, mais de setenta conceitos diferentes já foram propostos. No entanto, o conceito desenvolvido pela CMMAD e exposto no Relatório Brundtland é o mais citado e aceito:

Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras em atender as suas próprias necessidades. [...] um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras.

(CMMAD, 1987:8)

Depreende-se, portanto, que o conceito de sustentabilidade se baseia na necessidade de garantia da disponibilidade dos recursos terrestres para as futuras gerações, por meio de uma gestão que contemple a proteção ambiental (dimensão ambiental), a justiça social (dimensão social) e o desenvolvimento sadio da economia (dimensão econômica) (Biderman *et al.*, 2008). Por outro lado, o entendimento da sustentabilidade por meio de três dimensões, apesar de serem úteis por ajudar a envolver o público em geral e aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento sustentável,

além de simplista, apresenta-se limitada por ser muito antropocêntrica, compartimentada, sem completude e continuidade (Lozano, 2008).

Com a evolução da compreensão sobre o DS, outras dimensões foram incorporadas ao seu conceito. Sachs (2004) destacou o caráter “pluridimensional” da sustentabilidade, ao ressaltar, além dos pilares econômico, social e ambiental, os pilares territorial e político. O pilar territorial se relaciona com a distribuição espacial dos recursos, das atividades e das populações. Já o pilar político diz respeito à governança democrática. A inclusão das dimensões territorial e política evidencia a natureza sistêmica do conceito, razão pela qual o DS não pode ser atingido por meio de esforços isolados de países ou reforço de apenas algumas de suas dimensões.

Outros autores preferem tratar da dimensão política de uma forma mais ampla, nomeando-a pilar institucional. Essa dimensão faz jus à orientação política, à capacidade e o esforço investido pelo Estado e pela sociedade para a implementação das mudanças necessárias a uma efetiva busca pelo DS (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2012).

Freitas (2011) destaca que a perspectiva jurídico-política poderia ser levada em consideração no entendimento do DS e de seus instrumentos. Estes deveriam estar refletidos nas peças legais de qualquer nação, pois o autor considera ser um direito de todos a busca pela sustentabilidade e um dever constitucional inalienável e intangível de reconhecimento da liberdade dos cidadãos, a ser proporcionado por um “Estado Sustentável” que concretiza direitos relativos ao bem-estar duradouro da atual geração, sem prejuízo das futuras. No caso das CPS, o valor a representação da dimensão jurídico-política se torna mais evidente, pois boa parte das práticas de CPS decorre da obrigatoriedade normativa presente na base legal que as amparam.

No âmbito organizacional, Meehan e Bryde (2011) ressaltam que muitas organizações se preocupam principalmente com os temas ambientais (dimensão ambiental), em detrimento da dimensão social, incorporando, conseqüentemente uma visão incompleta da sustentabilidade.

As relações entre a ética, cultura e o desenvolvimento sustentável também vem recebendo atenção (Dresner, 2002; Becker, 2012). Caporal e Costabeber (2002), por exemplo, destacaram a ética e a cultura como dimensões do DS. Em trabalhos mais recentes, Viégas (Unpublished) considerou a ética como uma componente não material do DS, enquanto que Villac (2017), em trabalho específico sobre as CPS no Brasil, destacou-a como um valor e um princípio da sustentabilidade que deveria estar incorporada nas políticas de contratações sustentáveis. Apesar da destacada importância da ética na transição para o desenvolvimento sustentável, a dimensão tem sido desconsiderada (Burford *et al.*, 2013).

Há muito já debatido em nível conceitual, o desenvolvimento sustentável ainda gera importantes discussões, pois traz uma carga político-ideológica marcante e, em muitos casos, buscam-se convergências de ideias que são *a priori* antagônicas, difíceis de serem conciliadas na prática (Robinson, 2004). Trata-se de um processo complexo e multidimensional, no qual o Estado exerce, historicamente, papel protagonista. A busca pelo equilíbrio entre as dimensões da sustentabilidade só será alcançada pelo esforço conjunto do Estado, da sociedade e das instituições. Nesse aspecto, o Estado tem muito a contribuir, como será melhor discutido na próxima seção.

2 Contribuições do Estado para o DS

O Estado, na forma como é conhecido atualmente, surgiu a partir da consolidação do poder real sobre os demais poderes da época (nobreza, Igreja, cidades independentes, entre outros) ainda no século XVI. Sob uma forma inicialmente absolutista que evoluiu, após a Revolução Francesa, para o Estado-nação, forma mantida até os dias atuais e entendida como a totalidade da sociedade política – conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território (Dias & Matos, 2012).

Em uma sociedade moderna, muitas preocupações estão presentes, algumas delas sob a tutela do Estado como responsável pela formulação de políticas públicas para que ações sejam efetivamente desenvolvidas, a representar os interesses da sociedade. Entre essas preocupações, destaca-se a busca pelo desenvolvimento sustentável. Os

documentos basilares formadores do pensamento dominante acerca do DS evidenciam as contribuições que várias instituições (entre elas, o Estado) podem fornecer para o alcance da sustentabilidade em suas variadas dimensões.

O Relatório Brundtland, em sua parte III (Esforços Comuns), dedicou um capítulo inteiro às propostas de mudanças institucionais e legais em prol da transição para o DS, ao eger seis áreas prioritárias: descobrir as origens, lidar com os efeitos, avaliar os riscos globais, fazer opções com base segura, fornecer os meios legais e investir em nosso futuro. O Nosso Futuro Comum chama a atenção para a responsabilidade das Nações Unidas e dos governos no estímulo às políticas que busquem o desenvolvimento sustentável:

A responsabilidade de garantir que seus programas e orçamentos estimulem e apoiem políticas e práticas de desenvolvimento sustentável deveria caber a todos os principais organismos e agências internacionais do sistema das Nações Unidas. Os governos, por meio de resoluções paralelas de seus respectivos organismos, deveriam começar agora a reorientar e reconsiderar as atribuições, programas e orçamentos das agências básicas para o apoio ao desenvolvimento sustentável. Deveriam também empenhar-se em intensificar consideravelmente a coordenação e cooperação mútuas.

(CMMAD, 1987:355)

Os primeiros passos concretos do comprometimento dos Estados frente aos desafios do DS surgiram após a Eco-92, com a publicação da Agenda 21, e a decisão dos governos em:

Estabelecer um diálogo permanente e construtivo, inspirado na necessidade de atingir uma economia em nível mundial mais eficiente e equitativa, sem perder de vista a interdependência crescente da comunidade das nações e o fato de que o desenvolvimento sustentável deve tornar-se item prioritário na agenda da comunidade internacional.

(CNUMAD, 1992:7)

Ao longo de seus 40 capítulos, a Agenda 21 sugeriu uma parceria mundial para integrar ambiente e desenvolvimento, com inclusão social. O documento não teve valor jurídico nem compromissos obrigatórios, mas fez com que vários Estados abraçassem seus princípios, a escolher para desenvolver prioritariamente aqueles que consideravam mais urgentes (Betiol *et al.*, 2012). O documento destaca ainda que os governos devem

trabalhar em colaboração com as instituições adequadas, tentando procurar atender três objetivos amplos (CNUMAD, 1992):

a) Promover a eficiência dos processos de produção e reduzir o consumo perdulário no processo de crescimento econômico, levando em conta as necessidades de desenvolvimento dos países em desenvolvimento;

b) Desenvolver uma estrutura política interna que estimule a adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis;

c) Reforçar, de um lado, valores que estimulem padrões de produção e consumo sustentáveis; de outro, políticas que estimulem a transferência de tecnologias ambientalmente saudáveis para os países em desenvolvimento.

Notadamente em seu capítulo 28, a Agenda 21 trouxe a ideia de que os países, estados e cidades devessem desenvolver suas próprias agendas locais, pois muitos dos problemas tratados por ela tinham suas raízes nas atividades locais. O citado capítulo é dedicado ao papel das autoridades políticas locais na introdução de um planejamento global, destinado a promover o DS dentro de sua localidade (Baker, 2006).

A Agenda 21 também previu também que todas as autoridades locais de cada país devessem estimular a implementação e o monitoramento das propostas do documento. Como atividade, o documento considerou que:

28.3 Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma “Agenda 21 Local”. Por meio de consultas e da promoção de consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais locais, obtendo assim as informações necessárias para formular as melhores estratégias. O processo de consultas aumentará a consciência das famílias em relação às questões do desenvolvimento sustentável. Os programas, as políticas, as leis e os regulamentos das autoridades locais destinados a cumprir os objetivos da Agenda 21 serão avaliados e modificados com base nos programas locais adotados. Podem-se utilizar também estratégias para apoiar propostas de financiamento local, nacional, regional e internacional.

(CNUMAD, 1992:212)

Espera-se que as autoridades locais ajam como catalisadoras na implementação das iniciativas propostas na Agenda 21, e também como facilitadoras, ao promover a

participação ampla da sociedade, no sentido de elaborar as respectivas Agenda 21 Local, condizentes com as realidades locais (Baker, 2006).

Novos avanços surgiram na Cimeira de Joanesburgo. Em seu Plano de Implementação, indicou que os governos deveriam desenvolver programas-quadros decenais que apoiassem as ações nacionais e regionais para a mudança nos atuais padrões de consumo e produção. Grande destaque é dado à liderança que os países desenvolvidos devem exercer por meio da mobilização de fontes variadas, além da assistência técnica e financeira, e da capacitação dos países em desenvolvimento (UN, 2002).

Na Rio+20, o compromisso político dos governos com o DS foi renovado, em um encontro em que foram discutidos os progressos, estagnações e retrocessos ocorridos nos últimos vinte anos de conferências deste tipo (desde a Eco-92). Houve poucos resultados práticos em relação ao compromisso dos países com o DS. Apesar disso, o documento fruto do encontro – “O futuro que queremos” – incorporou algumas diretrizes e compromissos que podem indicar os próximos passos das contribuições que os governos podem fornecer para o desenvolvimento em bases sustentáveis.

O Estado brasileiro possui papel de destaque no cenário internacional das discussões e das ações em direção ao DS. Além de sediar dois grandes encontros mundiais para debates sobre o tema, o país alcançou e superou a maioria das metas do ODM e foi um dos líderes nas negociações que culminaram com a assunção da Agenda 2030 (MP, 2017).

Diante do exposto, percebe-se a natureza sistêmica do conceito de DS e as variadas contribuições que os Estados podem fornecer para o atingimento de seus objetivos. Apesar disso, deve-se considerar que não se alcança o desenvolvimento sustentável por meio do esforço isolado de um país, uma instituição ou uma dimensão, apesar da responsabilidade e liderança exercida pelos Estados ser uma condição essencial (Sachs, 2004; Simons *et al.*, 2001; CMMAD, 1987).

Defendido como uma das estratégias abarcada pelo DS, a Produção e o Consumo Sustentável será apresentado na próxima seção.

3 A produção e o consumo sustentável e o Processo de Marrakesh

No final da década de 80, a ONU, em uma assembleia geral ocorrida em 1989, convocou uma Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ocorrer três anos depois, no Rio de Janeiro. Nesse período, o tema desenvolvimento sustentável começava a ganhar força política, a partir da aceitação e dos debates do conceito e dos demais assuntos propostos pelo Relatório Brundtland (MMA, 2011a; Betiol *et al.*, 2012, Blewitt, 2008). Foi também na Eco-92 que o tema “Produção e Consumo Sustentável” começou a ser percebido como abrangente e importante para o alcance do DS⁹ (UNEP, 2009).

No Simpósio de Oslo, em 1994, o Ministério do Meio Ambiente da Noruega apresentou um conceito de Produção e Consumo Sustentável (PCS) que foi também adotado pela UNEP¹⁰:

A utilização de produtos e serviços relacionados que respondam às necessidades básicas e tragam uma melhor qualidade de vida, ao mesmo tempo em que minimize a utilização de recursos naturais e de materiais tóxicos, bem como as emissões de resíduos e poluentes, ao longo do ciclo de vida do produto ou serviço, de modo a não comprometer as necessidades das gerações futuras”

(PNUMA, 2012:55)

Fica claro no conceito proposto pelo PNUMA que a PCS envolve esforços conjuntos de atores, tais como empresários, comunidades, famílias e governos, através da produção e utilização eficiente dos recursos naturais, da minimização de resíduos e otimização de produtos e serviços (Falkman, n.d.).

Apesar do conceito de PCS ter sido incluído na agenda internacional desde o início dos anos 90, as ferramentas práticas e as metodologias de implementação somente recentemente estão a evoluir. A UNEP contribui significativamente para a robustez desse

9 Esse debate foi continuado em 1994 no Simpósio sobre Consumo Sustentável, realizado em Oslo, que analisou as diferentes áreas de consumo, bem como o papel dos *stakeholders*. Mais tarde, em 1999, as diretrizes das Nações Unidas de proteção ao consumidor foram expandidas para incluir um capítulo sobre “Produção e Consumo Sustentáveis” (UNEP, 2009).

10 *United Nations Environmental Program* (PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente).

corpo de conhecimento e experiência ao identificar novas estratégias e abordagens para modificação dos padrões insustentáveis de produção e consumo (Clark, 2006).

A discussão acerca das políticas de PCS obteve grande desenvolvimento quando o conceito de produção mais limpa (P+L) evoluiu para considerar toda a cadeia produtiva e o ciclo de vida dos produtos e serviços, além da inclusão, com mais ênfase, de questões sociais, até então negligenciadas em relação às questões ambientais (MMA, 2011a).

O debate relacionado à PCS deu seus primeiros passos ainda durante a primeira grande cúpula mundial do meio ambiente. O destaque mais importante foi lançado na Agenda 21, pois o documento não foi omissivo em relação à necessidade de mudanças no padrão de consumo dos recursos do planeta e já alertava que esse comportamento, particularmente nos países industrializados, é a principal causa da degradação ambiental do planeta. O capítulo 4 da Agenda 21 destacou que seria preciso adotar medidas que atendessem a dois amplos objetivos (CNUMAD, 1992):

- a) Promover padrões de consumo e produção que reduzam as pressões ambientais e atendam às necessidades básicas da humanidade; e
- b) Desenvolver uma melhor compreensão do papel do consumo e da forma de se implementar padrões mais sustentáveis.

Ainda em seu capítulo 4, o documento cita que para atingimento dos objetivos de DS, será necessária eficiência na produção e mudanças nos padrões de consumo, no sentido de priorizar o uso ótimo dos recursos e reduzir o desperdício ao mínimo. Será preciso “uma reorientação dos atuais padrões de produção e consumo, desenvolvidos pelas sociedades industriais e por sua vez imitados em boa parte do mundo” (CNUMAD, 1992:19). Nesse contexto, o papel do Estado é destacado como grande consumidor e indutor de padrões de produção e consumo:

4.23 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. Conseqüentemente, esses 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 prejuízo dos princípios do comércio internacional.

(CNUMAD, 1992:8)

Uma década após as primeiras argumentações sobre PCS em âmbito mundial, o assunto tomou corpo e foi amplamente debatido na Cúpula de Joanesburgo, com avanços evidentes, tal como o maior deles: a proposição da elaboração de um conjunto de programas com duração de dez anos – *10 Years Framework Program*, como parte de uma série de ações que ficaram conhecidas como Processo de Marrakesh.

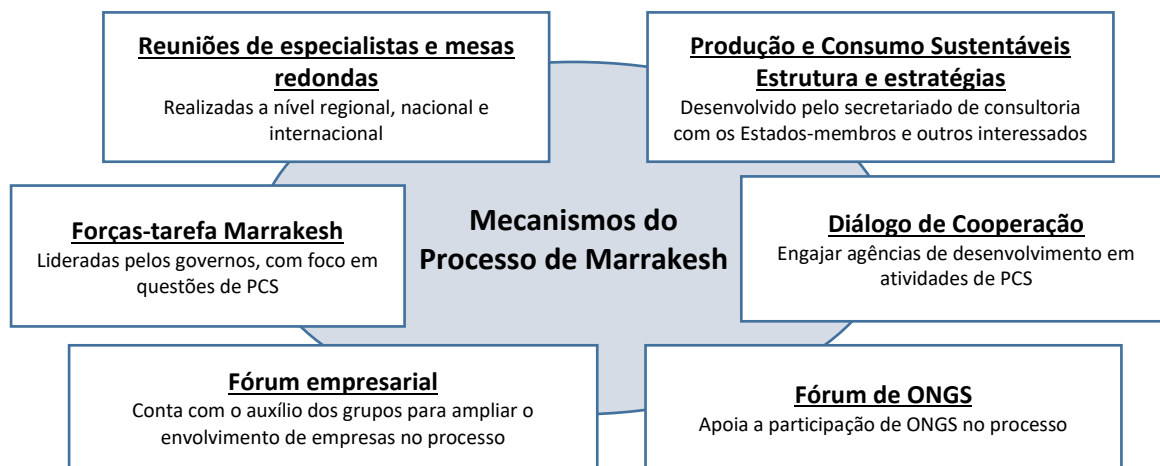
Lançado pela ONU em 2003, sob a coordenação do PNUMA e do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), o Processo possui dois principais objetivos: a) promover o desenvolvimento e a implementação das políticas, programas e projetos de PCS, ao prover suporte para os governos, setor privado e outros interessados, em nível nacional e regional e; b) fornecer *inputs* para a elaboração do *10 Years Framework Program*, com a finalidade de apresentar um *framework* caracterizado por ser uma abordagem coordenada e de baixo custo para promover a construção da cooperação e capacidade internacional na transição para a Produção e o Consumo Sustentável (MMA, 2011a; United Nations Environmental Program [UNEP], 2011).

Os Estados participantes do grande encontro realizado em Joanesburgo se comprometeram a estabelecer planos de trabalho regionais em PCS. Assim, em 2003, na cidade de Marrakesh no Marrocos foi realizado a reunião de especialistas para elaboração do programa de políticas em PCS – o Processo Marrakesh – evento considerado o principal marco do desenvolvimento e das ações implementadas em relação à busca de padrões mais sustentáveis de produção e consumo.

O Processo de Marrakesh consistiu em um plano estabelecido para cumprimento dos compromissos assumidos na Cúpula de Joanesburgo e teve a participação de governos nacionais, agências de desenvolvimento, setor privado, sociedade civil, além da coordenação da ONU (MMA, 2011a). Foram criados os Grupos de Trabalho (Forças-tarefa ou *Task Forces*) – iniciativas voluntárias dos governos que se comprometeram com o desenvolvimento de uma série de ações, em âmbitos nacional e regional, destinadas a promover mudanças nos padrões de produção e consumo (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2012).

A criação das Forças-tarefa de Marrakesh foi o principal ponto de convergência para incentivar as nações a avançar em seus processos de produção, consumo e compras públicas sustentáveis, através da elaboração de estratégias nacionais e regionais, mecanismos de implementação, intercâmbio de experiências e cooperação internacional (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2011), mas outras iniciativas foram desenvolvidas no âmbito do Processo de Marrakesh, relacionado à Produção e Consumo Sustentáveis. A Figura 1.1 a seguir apresenta esses mecanismos.

Figura 1.1 - Mecanismos do Processo de Marrakesh



Fonte – Adaptado de UNEP (2009:11)

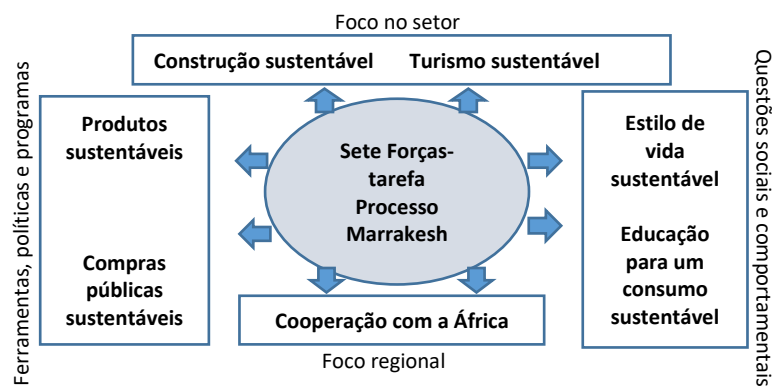
Os países que aderiram ao Processo Marrakesh se propuseram a desenvolver atividades que conduzissem à elaboração do Plano de Ação criado pelo PNUMA¹¹, com metodologia específica desenvolvida pelas Sete Forças-tarefa (Figura 1.2).

As sete frentes de trabalho ficaram responsáveis pela criação de instrumentos necessários ao desenvolvimento sustentável (Betioli *et al.*, 2012). O intuito da *Task Force* foi reunir as experiências mais desenvolvidas em PCS dos países para disseminação e elaboração de manuais metodológicos (IPEA, 2011). O Processo de Marrakesh apoia a organização de oficinas de capacitação e mesas redondas nacionais dos temas inerentes

¹¹ No Brasil, em 2011, foi lançado o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável (PPCS).

ao PCS, em vários países, inclusive no Brasil, mas a integração do PCS em planos de desenvolvimento nacional e local é o principal resultado do Processo. O PNUMA tem sido uma instituição-chave nessa atividade, ao produzir as diretrizes para o desenvolvimento dos programas e planos de ação em Produção e Consumo Sustentáveis, tal como a Força-tarefa para as CPS (UNEP, 2011).

Figura 1.1 - As sete Forças-tarefa do Processo de Marrakesh



Fonte – Adaptado de UNEP (2009:11)

Na Rio +20 foi decidida a continuação do Processo de Marrakesh, denominado de *10 Year Framework Program on Sustainable Production and Consumption Patterns (10YFP)*, como forma de continuidade dos estudos e incentivos para o desenvolvimento das políticas de CPS por vários países (Cavalcanti *et al.*, 2017). Uma das estratégias para promover a Produção e o Consumo Sustentável, as CPS, tema central deste trabalho, serão discutidas na próxima seção.

4 As compras públicas sustentáveis

Desde a década de 70, organismos internacionais discutem sobre a necessidade de alterações nos padrões de produção e consumo no mundo. No rastro dessas discussões, o conceito e as políticas de CPS também estão a se intensificarem, principalmente por meio dos esforços de instituições de atuação mundial, notadamente a ONU, que oferece espaços para debate e desenvolvimento das grandes questões inerentes ao tema.

4.1 Conceito de CPS

Preocupações ambientais e sociais nas atividades de compras se desenvolveram primeiramente no setor privado. A atenção inicial foi direcionada para a gestão ambiental da cadeia de suprimentos (Zhu, Sarkis & Geng, 2005; Srivastava, 2007), mas posteriormente as questões sociais, tais como suborno ou contratação injusta (Wood, 1995; Carter, 2000), condições de trabalho (Graafland, 2002; Mamic, 2005), minorias étnicas (Carter, Auskalnis & Ketchum, 1999; Krause, Ragatz & Hughley, 1999) e o uso da compra pública como instrumento de regulação social (McCrudden, 2004) começaram a ser estudadas.

No setor público, o fato é que vários anos se passaram até que as autoridades despertassem para o impacto e o valor intrínseco dos produtos e serviços adquiridos por elas. Após a publicação do *Nosso Futuro Comum*, observou-se uma tendência em promover políticas que considerem os aspectos ambientais e sociais (além dos econômicos) nas compras públicas.

As compras públicas sustentáveis são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade em seus processos licitatórios (IPEA, 2011). É uma solução para integrar considerações sociais e ambientais em todas as etapas do processo de compras governamentais, com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos (Biderman *et al.*, 2008) nas compras realizadas por órgãos governamentais ou do setor público (Preuss, 2009; Walker & Brammer, 2009). Ao incorporar as considerações de ordem social, as CPS se diferenciam das compras verdes (ou ecológicas), que abrangem apenas os aspectos ambientais e econômicos (European Commission [EC], 2006; Brammer & Walker, 2011).

O grupo de trabalho britânico sobre o tema definiu CPS como um processo mediante o qual as organizações satisfazem suas necessidades de bens, serviços, obras e utilidades públicas, de tal forma que alcançam um alto rendimento baseado na análise de todo o ciclo de vida, que se traduz em benefícios não só para a organização, mas também para a sociedade e a economia, a reduzir os danos ao meio ambiente (Defra, 2006). Esta definição foi aprovada e também adotada pela Força-tarefa de Compras Públicas Sustentáveis do Processo de Marrakesh (PNUMA, 2012).

A equipe de CPS do Reino Unido ainda destacou que as compras sustentáveis devem considerar as consequências ambientais, sociais e econômicas do design, do uso de materiais não renováveis, dos métodos de fabricação e produção, da logística, da prestação de serviço, do uso, manejo, manutenção e reutilização, das opções de reciclagem, da eliminação e das capacidades dos fornecedores frente a essas consequências em toda a cadeia de suprimentos (Defra, 2006).

Dessa forma, são exemplos de utilização de critérios sustentáveis nas compras públicas (Steurer *et al.*, 2007; Betiol *et al.*, 2012; Roos, 2012; Teixeira, 2013):

- **Econômicos** – custos dos produtos ao longo do seu ciclo de vida (aquisição, manutenção, operações e custos relacionados ao descarte), qualidade, disponibilidade e funcionalidade, promoção da inovação e diversidade de mercados, entre outros;
- **Sociais** – justiça social e equidade, segurança, direitos humanos, condições de trabalho, geração de empregos, igualdade de oportunidades e acessibilidade, priorização das MPEs e comunidades locais, entre outros;
- **Ambientais** – emissões para o ar, terra e água, alterações climáticas, biodiversidade, uso de recursos naturais e escassez de água durante todo o ciclo de vida do produto, minimização da utilização de recursos (redução, reciclagem e reutilização), entre outros.

Brammer e Walker (2011) defendem que as licitações sustentáveis envolvem essas três dimensões. É uma forma de promover o DS por meio de uma sociedade forte e justa, com respeito aos limites ambientais. Teixeira (2013) estudou os desafios e as oportunidades para inserção dos critérios econômicos, sociais e ambientais nas compras realizadas pelo governo brasileiro.

Para além dos critérios econômicos tradicionalmente considerados nos processos de compras públicas, constata-se a crescente utilização dos critérios sociais e ambientais. O trabalho de Steurer *et al.* (2007) identificou 103 iniciativas de CPS desenvolvidas por 26 Estados Membros da União Europeia e concluiu que 47,6% delas tratavam dos critérios ambientais e sociais, 41,7% consideravam apenas de critérios ambientais e 6,8% apenas

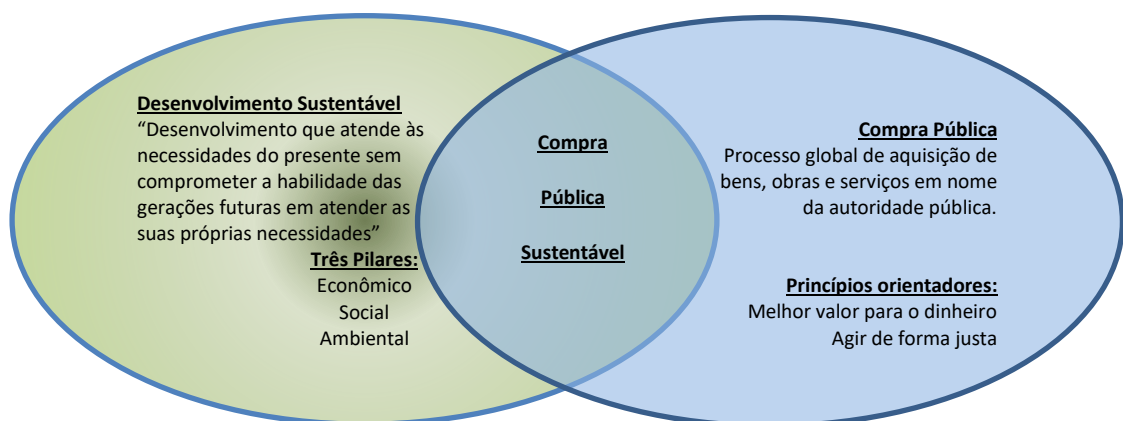
sociais. Brammer e Walker (2011), em abrangente pesquisa em mais de 280 organizações públicas de 20 países participantes, identificaram intensa utilização de aspectos sociais, principalmente os relacionados às compras de micro e pequenas empresas (MPE) locais, às questões de trabalho e segurança.

4.2 A importância das compras públicas sustentáveis para o DS

As licitações sustentáveis estão a ser cada vez mais utilizadas como instrumentos de apoio às políticas e programas nacional, regional e internacional, cujos objetivos são a promoção de desenvolvimento sustentável. Todavia, um longo caminho vem sendo trilhado.

As compras públicas têm, em sua essência, a tentativa de adequação entre a oferta e a demanda, e possuem como princípios a serem equilibrados a busca pela melhor relação custo x benefício e a garantia de condições equitativas de participação dos concorrentes, representados pelos princípios da transparência, publicidade, proporcionalidade, entre outros. Portanto, os conceitos de DS e de aquisições públicas não são incompatíveis. Ao contrário, poderá haver áreas de interfaces nas quais as compras públicas sustentáveis será o elo entre os dois temas (Figura 1.3).

Figura 1.3 - CPS como elo entre o DS e as compras públicas



Fonte – Adaptado de Roos (2012)

A inclusão da CPS na pauta de discussão dos temas relacionados ao DS está alinhada a própria característica dos processos de sustentabilidade nas compras, uma vez que estas passam a incorporar critérios ambientais e sociais, além dos econômicos, ações que vão ao encontro do próprio conceito de DS que, apesar de complexo, busca uma sociedade mais equilibrada do ponto de vista social, sem se descuidar das questões inerentes ao meio ambiente, a garantir, dessa forma, equidade entre a geração atual e as futuras (Roos, 2012).

As discussões sobre a consideração da sustentabilidade nos processos de compras públicas se fazem presentes nos grandes encontros sobre desenvolvimento sustentável. Especificamente, a Cimeira de Joanesburgo, formalizada em seu Plano de Implementação, encorajou de maneira substancial a prática de compras públicas que estimulem o desenvolvimento e a difusão de tecnologias ambientais, além de promover a integração dos pilares do DS (Roos, 2012). Mais tarde, esse processo foi continuado através da criação da força-tarefa de CPS no âmbito do Processo de Marrakesh.

Em síntese, com o compromisso de assumir cada vez mais as CPS como uma das formas para o atingimento do DS, muitos governos estão a utilizar as estratégias de contratações públicas na busca do alcance de metas ambientais e de justiça social. Essas iniciativas efetivamente institucionalizam as CPS, deixando claro para os formadores de políticas públicas que elas desempenham um papel estratégico para a realização das metas do desenvolvimento sustentável (Roos, 2012).

4.3 CPS: evolução, eventos e documentos precursores

Embora muitos países tenham considerado e intensificado a inclusão de aspectos sociais e ambientais em suas compras desde a década de 80, apenas nas duas últimas décadas houve maior progresso das compras públicas sustentáveis (Gunther & Scheibe, 2006). Instituições como a Organização das Nações Unidas, juntamente com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e o Banco Mundial, buscaram incorporar as práticas em suas operações internas, a promover a discussão inicial do tema. Mas foi após o ano de 2001 que essas organizações lançaram

um grupo de trabalho sobre licitações social e ambientalmente responsáveis, com o objetivo de adotar os conceitos e disseminar as práticas (McCrudden, 2004).

A Eco-92 foi o embrião da promoção das políticas de CPS, ao enfatizar que o DS só poderia ser alcançado se as nações reduzissem significativamente (ou mesmo eliminassem) padrões insustentáveis de produção e consumo, considerados como as principais causas da degradação ambiental do planeta (CNUMAD, 1992).

A Declaração do Rio, em seu Princípio 8, é enfática ao afirmar que para se atingir o DS e a melhor qualidade de vida das pessoas, os países devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas apropriadas. Foi o primeiro grande alerta sobre a importância do consumo em bases sustentáveis, tornando o assunto inerente à agenda do desenvolvimento (IPEA, 2011; Betiol *et al.*, 2012).

A Carta da Terra e a Agenda 21 reforçaram a necessidade da formação de novos modos de gestão de territórios e de relacionamentos entre o homem e a natureza. Notadamente esse último documento realizou uma análise das causas do desenvolvimento insustentável (Baker, 2006) e destacou o papel dos governantes na inserção de mudanças em padrões insustentáveis, que podem ser alcançadas, em parte, por meio do desenvolvimento e implementação de CPS (Betiol *et al.*, 2012).

A Agenda 21 ainda tomou como uma das atividades principais dos governos o exercício da liderança por meio das aquisições públicas:

4.23. 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, esses 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 prejuízo do comércio internacional.

(CNUMAD, 1992:20)

Observa-se que as ideias contidas na Agenda 21 contemplam, de forma marcante, o aspecto ambiental, sem citar as dimensões social e econômica das compras públicas sustentáveis. Por outro lado, a Agenda 21 foi o primeiro grande e abrangente documento da ONU a citar diretamente as aquisições públicas como estratégia benéfica para o DS,

assunto que foi posteriormente retomado com força, dez anos depois, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo. Este encontro foi de suma importância para o tema da PCS, pois nele ocorreu o incentivo concreto à adoção de um consumo e produção sustentáveis pelos países, em busca do DS, no sentido de encorajar os governos a adotarem políticas de aquisições que considerem a difusão de bens e serviços adequados ao meio ambiente (IPEA, 2011; MMA, 2011a; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MP], 2010).

O Plano de Implementação de Joanesburgo (UN, 2002) foi o principal documento produzido pela Conferência e relacionado aos processos de aquisições sustentáveis. Em relação às CPS, o item 19 do Plano trata do incentivo das autoridades competentes, em todos os níveis, para a consideração do DS e na tomada de decisões que incorporem o planejamento do desenvolvimento nacional e local, os investimentos em infraestrutura, o desenvolvimento empresarial e as compras públicas. Para essas últimas, o Plano prevê a promoção de políticas que incentivem o desenvolvimento e a disseminação de bens e serviços ambientalmente saudáveis, além da capacitação e treinamento das autoridades competentes.

Alguns governos responderam mais rapidamente aos compromissos assumidos na Cúpula da Terra e na Cimeira de Joanesburgo. Notadamente nos países membros da OCDE, em especial a União Europeia, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Japão que as políticas de CPS tiveram maior eco. Entre os BRIC, Brasil, China e Índia já desenvolveram marcos legais em CPS (IPEA, 2011; Perera, Chowdhury & Goswami, 2007).

A Agenda 21 brasileira é a resposta do Brasil ao compromisso assumido por várias nações, contido na Agenda 21, em desenvolver suas respectivas Agenda 21 Locais. Com certo grau de atraso, em 2002 foi concluída a Agenda 21 brasileira, que trouxe como um de seus objetivos a “produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício”. Estranhamente a Agenda 21 brasileira não tratou especificamente do tema “compras públicas sustentáveis”, mas isso não foi motivo suficiente para o Brasil não desenvolver políticas sobre o assunto, traduzidas em leis e regulamentos que, alguns anos depois, trouxeram segurança jurídica na aplicação das licitações sustentáveis em todo o país.

Dez anos depois, a Rio +20 trouxe, entre outros temas, o avanço no diálogo sobre as questões de consumo, governança, sustentabilidade urbana e economia verde. Embora não tenha havido avanços conceituais importantes, sendo considerada por muitos como uma experiência frustrante, a Rio +20 ratificou o compromisso assumido pelas nações em relação à PCS, anteriormente firmado na Rio-92 e na Cúpula de Joanesburgo. O documento aprovado ao final do encontro “*The future we want*” (United Nations [UN], 2012) reforçou a ideia das compras públicas como instrumento fundamental para o avanço da construção de uma economia verde e inclusiva – principal tema do evento (Betiol *et al.*, 2012).

Especificamente para as compras públicas sustentáveis, a Rio +20 se constituiu um evento importante, pois foi nele que o PNUMA criou a Iniciativa Internacional de Compras Públicas Sustentáveis (IICPS), com o objetivo de promover a implementação mundial das CPS através de uma maior cooperação entre as principais partes interessadas e uma melhor compreensão de seus impactos potenciais (PNUMA, 2012), além da continuação do Processo de Marrakesh (10YFP).

Nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Objetivo 12 visa assegurar padrões de PCS. Especificamente, a meta 12.7 do citado Objetivo apregoa a promoção das práticas de CPS, aderentes às políticas e prioridades nacionais (Ministério das Relações Exteriores [MRE], 2014). O Brasil, como uma das nações que se comprometeu a cumprir os ODS, apresentou em 2017 o primeiro Relatório Nacional Voluntário (MP, 2017). No entanto, o dossiê não trouxe informações relativas às CPS.

4.4 As compras públicas sustentáveis no mundo

Nas duas últimas décadas, inúmeros estudos sobre as realidades nacionais das CPS têm sido realizados, por exemplo, no Reino Unido (Hall & Purchase, 2006, Walker & Brammer, 2009), na Suécia (Faith-Ell, Balfors & Folkesson, 2006), nos Estados Unidos (Coggburn, 2004; Clark, 2006), na Alemanha (Gunther & Scheibe, 2006), na China (Geng & Doberstein, 2008; Zhu, Yong & Geng, 2013), na Itália (Testa *et al.*, 2012), na Holanda (Prenen, 2008; Melissen & Reiders, 2012), na Noruega (Michelsen & Boer, 2009), na

África do Sul (Turley & Perera, 2014), na Rússia (Romodina & Silin, 2016), na Suíça (Steiner, 2013) e no âmbito da União Europeia (Steurer *et al.*, 2007).

Em todo o mundo, as políticas de CPS vêm acompanhadas de um arcabouço jurídico-legal que lhe dá sustentação. A Coreia do Sul foi um dos primeiros países a publicar uma legislação específica relacionada às aquisições públicas sustentáveis (Biderman *et al.*, 2008), mas especificamente as compras verdes sofreram estímulos governamentais algumas décadas antes. Por exemplo, em 1976, nos Estados Unidos, a Lei *Resource Conservation and Recovery Act* (RCRA) estimulava o reuso, a reciclagem e a redução dos recursos, bem como obrigava a compra de papel com, no mínimo, 30% de papel de origem reciclada. Em seguida, no governo do Presidente Bill Clinton, uma série de iniciativas governamentais de reformulação das contratações foi lançada. Notadamente, a *Executive Order number 12873*, de 1993, tratava de aspectos relacionados à sustentabilidade nas compras (Coggburn & Rahm, 2005).

Na Europa, Reino Unido, Suécia, Holanda, Áustria, Dinamarca, Finlândia e Alemanha tornaram-se referências na área, com a implementação de sistemas de compras sustentáveis, muitas informações disponíveis e realização de pesquisas científicas. Em Portugal, em 2007 foi aprovada a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas para o período 2008-2010. A experiência propiciou a atualização da política e o novo compromisso assumido pelo governo português com a aprovação Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCE 2020)¹².

Já os EUA, Canadá e África do Sul tem seu foco voltado para a dimensão social, com ênfase na promoção de oportunidades igualitárias para mulheres, população indígena, negra, micro e pequenas empresas, entre outros, enquanto que no Japão, países da União Europeia e Reino Unido a ênfase é ambiental (McCrudden, 2004; Brammer & Walker, 2007; Steurer *et al.*, 2007).

As condições diferenciadas de participação das micro e pequenas empresas (MPE) é um dos instrumentos de incentivos em que a dimensão social das compras públicas se sobressai. Em vários países essa estratégia é utilizada para estimular o segmento.

¹² <https://encpe.apambiente.pt/content/sobre?language=pt-pt> [16 de abril de 2018].

Merecem destaques as experiências dos Estados Unidos, Israel e África do Sul em que o setor público direciona parte de suas compras públicas para as MPE (Moreira & Morais, 2003; Clark, 2006).

Uma das primeiras experiências do estabelecimento de preferência para as MPE pelos governos ocorreu nos Estados Unidos, a partir de 1953, com a publicação do chamado *Small Business Act*, criado para ajudar os pequenos negócios em sua capacidade de competir em condições de igualdade com as empresas de maior porte, inclusive por meio das atividades de compras governamentais, dado o incentivo à subcontratação de MPE, preferência na contratação e reserva de mercado (United States, 1953; Moreira & Morais, 2003).

Também se percebe a tendência, em nível mundial, de utilização das compras públicas como um instrumento de melhoria de padrões econômicos nacionais, ao adotar o favorecimento de empresas locais em detrimento de fornecedores estrangeiros (Vagstad, 1995; Brülhart & Trionfetti, 2004; Brammer & Walker, 2011). Há inúmeros exemplos, tais como as normas americanas *Buy American Act* (de 1933) e a *American Recovery and Reinvestment Act* (de 2009), a norma argentina (de 2001) e as normas chinesa e colombiana (ambas de 2003) (Squeff, 2014).

Ainda em 2004 a União Europeia (UE) incluiu, principalmente por meio de Diretivas, questões relacionadas à inclusão de critérios ambientais e sociais nos processos de compras públicas realizadas pelos países membros. Por outro lado, a CPS ainda é tratada como um instrumento voluntário (Teixeira, 2013). As orientações comunitárias mais recentes da UE (Estratégia Europa 2020) ratificaram o compromisso do bloco com as CPS, defendendo-as como instrumento com potencial integrador das políticas de cunho econômico, social e ambiental¹³.

O estudo de Steurer *et al.* (2007) mostrou que há uma variação considerável quanto ao grau de desenvolvimento das CPS entre os países europeus. Entre os 27 países pesquisados, um terço deles tinham desenvolvido e implementado um plano de ação e ferramentas específicas para as licitações sustentáveis, com ênfase no aspecto ambiental.

¹³ <https://encpe.apambiente.pt/content/sobre?language=pt-pt> [16 de abril de 2018].

Baseado nos trabalhos de Brammer e Walker (2007), Perera *et al.* (2007), IPEA (2011) e IADS (2008), algumas características, ferramentas e iniciativas de CPS desenvolvidas em vários países são apresentadas no Anexo I.

4.5 Políticas públicas e as compras públicas sustentáveis

Mundialmente, as práticas de compras sustentáveis efetivadas pelo poder público estão alicerçadas por leis, regulamentos, padrões e diretrizes específicas (Chiarini, Opoku & Vagnoni, 2017; Rainville, 2016; Uttam & Roos, 2015; Testa *et al.*, 2012), o que torna a discussão sobre política pública mais premente. No entanto, antes mesmo de entender-se seu conceito, é necessário ter-se a noção do que é política. De forma objetiva, Birkland (2005) a define como o processo por meio do qual a sociedade determina quem, quando e como obtém o quê. Relaciona-se às variadas formas de exercício de poder no cotidiano e como esse poder é usado para propiciar benefícios e recursos à sociedade.

Por ser uma área recente da ciência política, ainda não se formou um consenso na literatura sobre o conceito de política pública. Usualmente é definida como um instrumento ou conjunto de ações dos governos para o enfrentamento de um problema público (Souza, 2006).

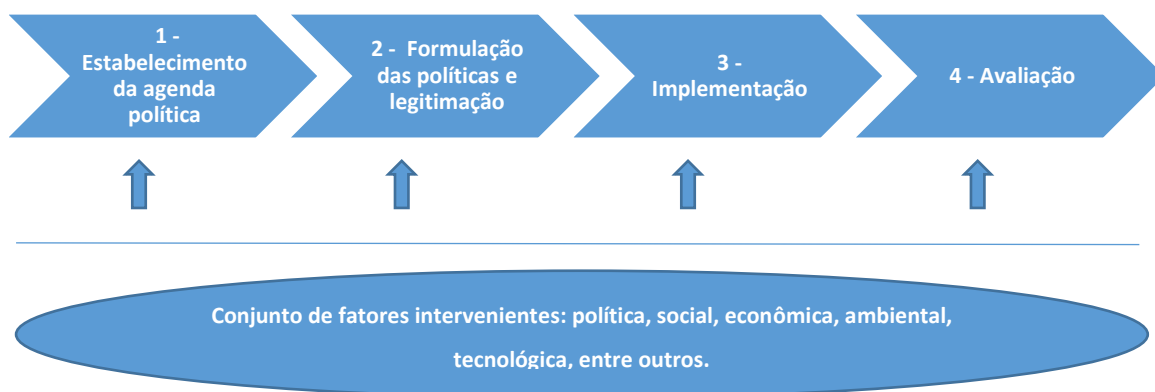
As políticas públicas são caracterizadas pelas ações do Estado voltadas para o desenvolvimento de setores e necessidades específicas da sociedade, tais como educação, saúde, transporte, segurança pública, desenvolvimento tecnológico, social, econômico e ambiental. Nesses casos, a ação está atrelada à intencionalidade, pois até mesmo uma “não ação” poderá ser considerada uma política pública que, como bem ressaltou Birkland (2005:17): “é tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não”. Nessa linha de raciocínio, fica manifesta que as ações de promoção das CPS é uma política pública, bem como as decisões governamentais de não adquirir produtos que não estejam alinhados ao conceito de sustentabilidade.

Uma das características que marcam qualquer política pública é seu objetivo de propor soluções para problemas de natureza pública, ou seja, não restrito a um único indivíduo. Dessa forma, a formulação das políticas é um processo complexo que abrange

múltiplas dimensões, pois equivale à soma das ações dos governos ao agir diretamente ou por meio de agentes e influenciar a vida dos cidadãos (Peters, 1993).

O clássico estudo de Lasswell (1956), para o entendimento do processo de construção das políticas públicas, propôs uma abordagem dividida em quatro fases (Figura 1.4): a) estabelecimento da agenda política; b) formulação e legitimação; c) implementação e; d) avaliação. O modelo de Lasswell ainda leva em consideração as influências de fatores intervenientes de natureza política, econômica, social, ambiental, tecnológica, entre outras, ao longo das quatro fases propostas.

Figura 1.4 – Processo de elaboração de políticas públicas



Fonte – Adaptado de Lasswell (1956)

Desde a publicação do modelo de Lasswell, outros foram propostos (Jones, 1970; Howlett, 2000; Anderson, 2003; Kingdon, 2003; Pasquino, 2010, somente para citar alguns exemplos), mas houve poucas alterações nas bases conceituais, de tal forma que a proposta de Lasswell é amplamente aceita e estudada sob várias perspectivas de processos de elaboração e avaliação de políticas públicas (Brewer, 1999; Howlett, 2000; Sabatier, 1999).

As políticas públicas devem se concentrar em programas concretos, critérios, linhas de ação, normas, planos, além de serem preferencialmente incluídas nas disposições constitucionais, leis, regulamentos, decretos, entre outros (Dias & Matos, 2012). As

políticas de apoio às compras públicas sustentáveis também parecem seguir esse esquema.

Quanto à sua natureza, uma das formas de agrupar as políticas públicas é de acordo com suas arenas decisórias. Segundo a Teoria das Arenas de Poder, desenvolvidas nos clássicos estudos de Lowi (1964; 1972), cada tipo de política pública está relacionado a um tipo de debate político (arena), composta por atores, estruturas de decisões e contextos institucionais. De maneira conceitual, pode-se dividi-las em quatro tipos:

- a) **Regulatória** – ao se estabelecer controles, regulamentos e padrões de comportamento das atividades, o Estado claramente distingue grupo de privilegiados e prejudicados por suas ações. Exemplo: leis ambientais;
- b) **Distributiva** – ao atender necessidades específicas de grupos da sociedade, o Estado não necessariamente irá afetar negativamente os interesses de outros grupos ou indivíduos. Exemplos: Concessão de subsídios, renúncias fiscais e incentivos;
- c) **Redistributiva** – Ao se utilizar de mecanismos que diminuam as desigualdades, o Estado redistribui recursos financeiros, direitos e outros benefícios entre os grupos sociais e intervém na estrutura econômica-social. Os incentivos às minorias (mulheres, indígenas, negros etc.) e às micro e pequenas empresas (MPE) são exemplos dessa política ligada às compras públicas sustentáveis;
- d) **Constitutivas ou estruturadoras** – estabelecem as regras sob as quais as políticas públicas são desenvolvidas. A busca pelo desenvolvimento nacional sustentável presente na Constituição Federal e na Lei Geral das Licitações brasileira é um exemplo de política pública estruturadora que fundamentará o desenvolvimento de outras políticas específicas.

Percebe-se que, de acordo com a Tipologia de Lowi, as políticas de compras públicas sustentáveis são tão amplas que suas ações podem pertencer a qualquer dos quatro tipos propostos, pois abrangem aspectos econômicos, sociais, ambientais, institucionais, políticos, jurídicos etc.

As políticas públicas são as principais ações governamentais capazes de influenciar diretamente os negócios (Buchholz & Rosenthal, 2004) e a resultar em preocupações importantes para muitas empresas (Keim & Baysinger, 1988), pois habitualmente há conflitos de interesses entre essas políticas e a livre economia de mercado, sendo o Estado a única entidade com legitimidade para representar a sociedade (Buchholz & Rosenthal, 2004), além de ter a responsabilidade na formação e estrutura do ambiente de negócios e das relações entre os *stakeholders* (Sibel & Ömür, 2005).

O poder público, ao se engajar em uma proposta de DS, deverá ter a capacidade de influenciar o mercado com o objetivo de transformar padrões produtivos e as formas de comprar e consumir. Tais ações envolvem a revisão ou revogação de políticas públicas existentes ou mesmo a criação de novas (Wolff & Schönherr, 2011), pois uma das funções das contratações públicas é apoiar as políticas públicas mais abrangentes, contribuindo para o atingimento dos objetivos definidos (Telgen *et al.*, 2007).

Inicialmente compreendidas apenas como processos utilizados pelo Estado para aquisição de bens, serviços e obras, as compras governamentais ganharam importância nas últimas décadas e atualmente foram alçadas como instrumentos de implementação de políticas públicas, particularmente para a promoção do desenvolvimento sustentável (Prier *et al.*, 2016). Nesse âmbito, as políticas públicas de CPS podem promover a proteção social, alavancar aspectos econômicos e adotar medidas de proteção ambiental.

No aspecto social, a utilização das aquisições públicas para incentivar resultados sociais não é uma estratégia recente. McCrudden (2004) destaca que no século XIX ações isoladas começaram a aparecer. Na Inglaterra, em 1891, a Câmara dos Comuns aprovava uma resolução que tratava do “salário justo” a ser pago aos trabalhadores que realizassem contratos com o Estado. Nos EUA, em 1840, o governo decretou uma ordem executiva que previa a jornada máxima diária de 10 horas para certos trabalhadores que prestavam serviço para o Estado. Mais tarde, os preços praticados nos contratos governamentais serviram como preços mínimos a serem pagos para os trabalhadores da iniciativa privada. Em outros momentos, vários governos utilizaram as contratações de obras públicas para amenizar os efeitos do desemprego em seus respectivos países.

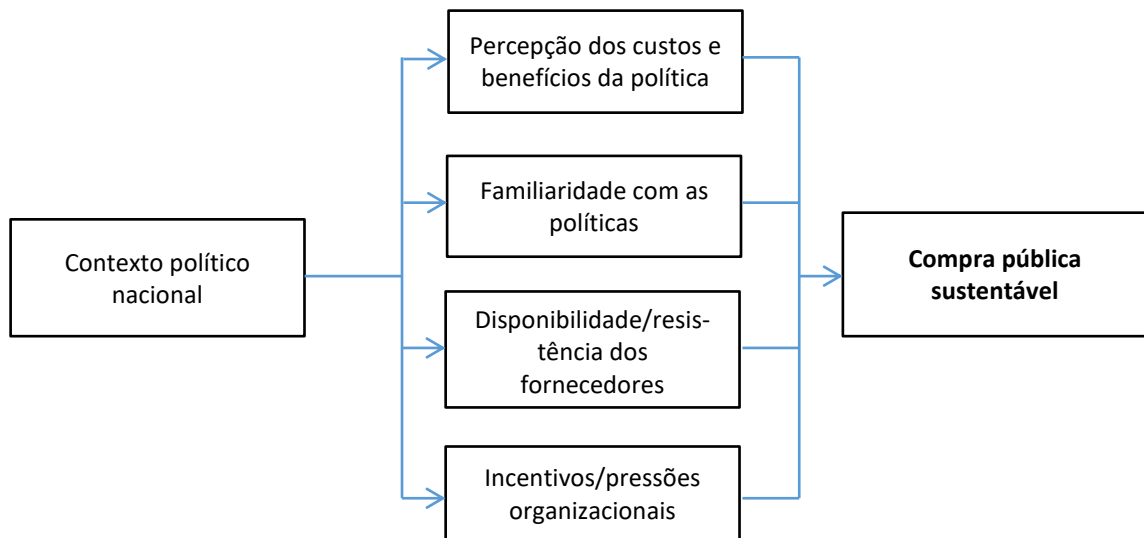
Atualmente, as políticas de CPS continuam a privilegiar questões econômicas, traduzidas em normas que garantam a manutenção e criação de empregos, proteção à participação de micro e pequenas empresas e fornecedores locais nos processos licitatórios, estímulo à inovação ou ao fortalecimento de indústrias específicas (Telgen *et al.*, 2007), entretanto, no contexto social, protegem os interesses de segmentos menos favorecidos ou mais vulneráveis da sociedade, tais como as pessoas com deficiência, mulheres, negros, indígenas etc. (McCrudden, 2004) e pode garantir condições de trabalho adequadas aos empregados das empresas que fornecem produtos, serviços e obras ao Estado, ou mesmo promover novas oportunidades de trabalho para grupos marginalizados (IPEA, 2011). Sob o prisma ambiental, as ações são inúmeras, indo desde a simples compras de produtos recicláveis até a discutível preferência por empresas ambientalmente responsáveis.

As compras sustentáveis não podem ser entendidas como uma política a ser desenvolvida de forma isolada. O próprio setor produtivo carece de incentivos específicos para a formação de um mercado de “produtos sustentáveis”, intensivos em técnicas de produção mais limpas, gestão ambiental adequada, processos de reciclagem e disposição final dos produtos, oportunidades para micro e pequenas empresas e minorias específicas da população (IPEA, 2011). Todas essas ações necessariamente envolvem políticas públicas de natureza estruturadora, distributiva, redistributiva e regulatória (Lowi, 1972).

Entender o contexto no qual as políticas nacionais de promoção das CPS se desenvolvem é algo essencial. Brammer e Walker (2011), a partir do aperfeiçoamento do estudo desenvolvido por Gelderman, Ghijzen & Brugman (2006) propuseram um arcabouço conceitual capaz de elucidar os elementos inter-relacionados que influenciam as políticas públicas de CPS (Figura 1.5).

De acordo com o modelo, as CPS derivam de um contexto da política nacional, influenciada por quatro elementos. O primeiro elemento impactante se refere à percepção dos custos e dos benefícios na adoção das compras sustentáveis, as quais são normalmente percebidas como mais caras, apesar de haver exceções. Essa característica é particularmente importante para o contexto das organizações públicas, devido às suas usuais restrições orçamentárias.

Figura 1.5 – Modelo conceitual das influências sobre as compras sustentáveis



Fonte – Adaptado de Brammer e Walker (2011)

Por outro lado, a familiaridade com as políticas (segundo elemento) é um fator que conta a favor das compras sustentáveis, pois as organizações que efetivamente entendem as políticas públicas tendem a melhor implementar suas ações de sustentabilidade em compras, a incluir os desafios, as competências e as ferramentas adequadas para o processo (Brammer & Walker, 2011; Walker & Brammer, 2009).

A terceira influência se relaciona à disponibilidade de produtos e serviços no mercado e à resistência dos fornecedores em desenvolver os citados produtos. Nesse aspecto, ganha importância o papel do Estado no incentivo à competitividade e inovação no setor, algo que será discutido adiante.

O quarto elemento faz referência ao incentivo organizacional para a implementação e real utilização das políticas de compras sustentáveis, as quais requerem o esforço e o apoio das políticas públicas estruturadoras (em nível governamental) e do próprio corpo gerencial de nível sênior das organizações (em nível organizacional), em uma abordagem *top-down*.

O Estado, de forma inequívoca, assume papéis específicos ao apoiar e desenvolver políticas de promoção das compras sustentáveis, como será demonstrado a seguir.

4.6 O papel do Estado na promoção das CPS

A influência do Estado no mercado oscilou ao longo do tempo, com experiências diversas, nas quais sua participação variou desde uma regulação e presença fortes e ativas até uma participação mínima. Ambos os extremos apresentam características marcantes e aspectos positivos e negativos.

Adam Smith, com a obra *A Riqueza das Nações*, publicada em 1776, foi o primeiro grande representante da corrente ideológica que apregoa que a tutela do Estado sobre os agentes econômicos é desnecessária e até mesmo prejudicial. O autor defendeu o livre funcionamento do mercado, isento da intervenção estatal, pois o próprio sistema encontraria mecanismos de autorregulação que o levaria ao equilíbrio. Por outro lado, ilustrativamente, em alguns países em que predominou a doutrina do *laissez-faire*, principalmente a partir do século XVIII, ocorreram vários abusos das empresas em relação a alguns de seus *stakeholders*, notadamente clientes, sociedade e concorrentes.

Em contraposição à teoria de Adam Smith, Keynes defendeu que a autorregulação do mercado não seria capaz de promover o emprego, evitar crises de superprodução e ajustar o crescimento econômico aos recursos naturais disponíveis. Já durante o século XX, o Estado retomou a responsabilidade de regulamentar as ações empresariais, para a defesa do interesse público, destacando-se como único elemento com verdadeira legitimidade para implementar medidas capazes de alterar a maneira como as empresas atuam (Buchholz & Rosenthal, 2004).

Devido ao seu elevado potencial de compra, o poder público pode promover a demanda (Parikka-Alhola, 2008), e assim ampliar o mercado de produtos e serviços sustentáveis (Uyarra & Flanagan, 2010). Sob um olhar meramente econômico, os gastos com as compras públicas tendem a crescer na mesma proporção que os países aumentam seu PIB. Torna-se claro, dessa forma, que devido ao impacto crescente na economia, esses gastos deveriam ser planejados e investidos de forma estratégica, a incluir o

desenvolvimento de políticas públicas capazes de alcançar objetivos sociais, ambientais e econômicos alinhados à busca pelo desenvolvimento sustentável (IPEA, 2011).

As relações dos atores envolvidos nos problemas de produção e consumo são complexas, pois eles impactam e são impactados mutuamente (Betiol *et al.*, 2012). As arenas de poder para a formação de políticas públicas são igualmente conflituosas. Nessas relações, merece destaque o papel específico do Estado que é o planejador, implementador e fiscalizador das políticas de incentivo à produção e consumo sustentável.

Notadamente nas compras governamentais, o governo é um grande comprador, pode influenciar o mercado através das políticas públicas adotadas e seus atos regulatórios impõem limites ao comportamento das empresas (Porter, 1980; Telgen *et al.*, 2007). Dessa forma, o Estado desempenha alguns papéis: é o regulador, autor das normas e participante do mercado. É como se fosse, ao mesmo tempo, jogador, autor das regras e árbitro de um jogo (Telgen *et al.*, 2007). Além disso, o Estado exerce função de liderança, servindo de exemplo para que outros *stakeholders* adotem melhores padrões de produção e de consumo (United Nations [UN], 2008). Nas próximas seções serão destacados os principais aspectos teóricos dessas funções.

4.6.1 O Estado e a função regulatória

A função regulatória do Estado está relacionada com as intervenções governamentais desenvolvidas com vistas a salvaguardar as políticas públicas, ao disciplinar, fiscalizar ou reprimir ações de terceiros que vão de encontro ao interesse público (Winiarki, 2006).

No que se refere ao DS, a função regulatória visa garantir a implementação de políticas públicas específicas e, conseqüentemente, o atendimento de finalidades públicas contidas no ordenamento jurídico constitucional. No caso particular das CPS, há uma importante mudança de perspectiva, pois os processos de compras não são mais apenas encarados como simples ações de aquisições de produtos e serviços (normalmente pelo menor custo possível), mas uma forma de modificação nos padrões

de consumo do Estado (Betiol *et al.*, 2012). Assim, quanto mais sustentáveis forem os produtos e serviços adquiridos, maior será o impacto positivo no mercado e no meio ambiente (Grandia, 2016).

A atividade regulatória do Estado em relação às CPS envolve questões econômicas, sociais e ambientais. O tema econômico está representado por normas que garantam a manutenção e criação de empregos, proteção à participação de micro e pequenas empresas (MPE) e fornecedores locais nos processos licitatórios, estímulos à inovação ou ao fortalecimento de indústrias específicas. As questões sociais abrangem a proteção dos interesses de segmentos menos favorecidos ou mais vulneráveis da sociedade. As questões ambientais tratam da não utilização de produtos que agridam o meio ambiente e o incentivo ao reuso e reciclagem de materiais (McCrudden, 2004; Telgen *et al.*, 2007).

No entanto, a adoção desses parâmetros não é uniforme em todo o mundo. Em alguns países predominam os incentivos de cunho ambiental, enquanto que, em outros, a dimensão social é mais ressaltada (Walker & Brammer, 2012). No Brasil, por exemplo, os processos de compras governamentais que privilegiam segmentos específicos da sociedade, tais como mulheres, negros ou índios, ainda não estão normalizados. No entanto, a atividade regulatória envolve, a criação de tratamento diferenciado para as MPE, a contratação de cooperativas de catadores de lixo para destinação adequada dos produtos ao final de sua vida útil, as margens de preferência para produtos nacionais, a compra de produtos recicláveis e a proteção à inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios.

A diversidade de interesses dos *stakeholders* envolvidos é um insumo para a construção da política de CPS e ajuda a justificar a necessária intervenção do Estado para regular as atividades relacionadas. Apesar disso, há defensores (por exemplo, os primeiros teóricos da Teoria dos *Stakeholders* – Freeman, 1984) da ideia de que as pressões exercidas pelos próprios intervenientes seriam capazes de fazer com que o mercado desenvolvesse um quadro legal e regulatório de suas próprias atividades.

Por outro lado, as políticas de CPS mais exitosas ocorrem justamente quando os respectivos Estados dos países que as desenvolveram atuam de forma a regulá-la, a

incluir ações de planejamento, implementação e fiscalização. Essas ações vão ao encontro da opinião de boa parte dos teóricos contemporâneos, que acreditam que o mercado é eficaz na alocação e produção de bens e serviços até certo limite, mas quando isso envolver questões ambientais e sociais, o Estado precisa intervir (Buchholz & Rosenthal, 2004).

As mudanças em direção a sociedades mais sustentáveis não precisam ser necessariamente impostas pelo Estado. Sem prescindir de sua responsabilidade intransferível de regular, normalizar e fiscalizar, o Estado poderá envolver os *stakeholders*, de forma que eles possam contribuir para a construção de uma política mais alinhada e equilibrada aos variados interesses envolvidos. Desta forma, privilegiar-se-ia uma relação de colaboração, em detrimento de uma disputa de forças, com maiores benefícios para as partes envolvidas (Lozano, 2007; Meehan & Bride, 2011; Witjes & Lozano, 2016). Nesse contexto, o Estado ganha ao promover o DS, a sociedade ganha ao usufruir dos benefícios socioambientais e econômicos e os fornecedores ganham ao vender produtos com maior valor agregado e mais adaptados às exigências atuais dos consumidores (IPEA, 2011; Porter & Van der Linde, 1995).

Desenvolver uma base normativa-legal também faz parte da atividade de regulação estatal, pois as políticas de apoio ao DS são mais bem implementadas quando os Estados fornecem o apoio legislativo e regulamentar necessários (Lundqvist, 2001). As políticas de CPS também são amplamente implementadas nos países que propiciam um arcabouço legal adequado (Brammer & Walker, 2011). Obviamente, todos esses elementos de políticas públicas devem, em uma situação ideal, estarem refletidos no conjunto de leis dos países.

O desenvolvimento da política necessita inevitavelmente de inclusões ou modificações no arcabouço legal específico para a temática, a promover alterações significativas no sistema jurídico-legal que ampara essas atividades e, dessa forma, facilitar a implementação das ações, sob o amparo de normas que proteja o Estado, os compradores e os fornecedores, nas inovações introduzidas pelo novo processo de compras. Ou seja, um ambiente de negócios capaz de assegurar uma boa segurança jurídica para as empresas fornecedoras e, principalmente, para que os representantes do

Estado possam adquirir os produtos e serviços sustentáveis amparados legalmente (Betiol *et al.*, 2012).

4.6.2 O Estado como participante do mercado

Ao mesmo tempo em que o Estado é o indutor de políticas públicas e o realizador do marco regulatório e legal dos processos de licitações sustentáveis, ele também é o cliente das empresas que fornecem bens e serviços públicos ao governo. Dessa forma, na maioria das vezes, é um grande consumidor e pode potencialmente utilizar seu poder de compra para influenciar o comportamento das organizações privadas e as compras podem ser uma alavanca para atingir objetivos governamentais amplos, tais como o estímulo à inovação de setores, o apoio às causas ambientais e sociais e o desenvolvimento de mercados domésticos (McCrudden, 2004).

Nas duas próximas subseções, apresentar-se-á a forma de participação do Estado no mercado, mediante a utilização a) do seu poder de compra; e b) do incentivo à competitividade e inovação.

a) O poder de compra

O valor das aquisições públicas, como percentual do PIB, pode variar entre 8 a 30% (Brammer & Walker, 2011; UNEP, 2014). Em países membros da OCDE, os contratos públicos variam entre 10 e 15% do PIB das nações (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2015). Em algumas economias em desenvolvimento, esse peso varia entre 10 e 80% do PIB (Ssenoga, 2006). Na União Europeia, o valor das compras e contratações públicas equivale, em média, a 13% do PIB (European Commission, 2016). No Brasil, entre os anos de 2006 a 2012, as compras governamentais representaram variação entre 13% e 14,5% do PIB nacional (Ribeiro & Inácio Júnior, 2014). Isso significa que o Estado é o maior comprador individual de bens e serviços na maioria das economias (McCrudden, 2004), ou seja, apenas considerando-se seu poder de compra, o Estado é um grande *stakeholder* do mercado, com capacidade suficiente para influenciá-lo de forma marcante.

Ponderando-se o volume dos recursos envolvidos, o setor público, enquanto consumidor de porte elevado, está em posição privilegiada para estimular economias de escala que alavanquem margens de lucro e reduzam os riscos dos produtos adquiridos (IPEA, 2011), gerando um efeito em cadeia no mercado. Observado sob o prisma ambiental e social, ao se utilizar adequadamente de seu poder de compra, o Estado pode promover externalidades positivas (Squeff, 2014).

Uyarra e Flanagan (2010) destacam as possibilidades de utilização do poder de compra governamental para as políticas públicas, ao enfatizar que o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas suas próprias compras, além de garantir maior rapidez na consecução de determinadas políticas e a melhoria da qualidade do serviço público.

b) O incentivo governamental à competitividade e à inovação

Desde o desenvolvimento da Teoria Schumpeteriana (Schumpeter, 1957), defensora do desenvolvimento econômico gerado através das perturbações ocorridas nos sistemas produtivos (principalmente as causadas pela inovação), os assuntos relacionados ao incentivo governamental à competitividade e à inovação de setores econômicos são discutidos. Porém, no âmbito do DS, a partir de 2004, com a publicação do Kok Report, o tema ganhou novo impulso que culminou com a publicação de outros estudos (Rofstam, 2005; Edler & Georghiou, 2007; Edler, 2009; Uyarra & Flanagan, 2010; Georghiou & Harper, 2011; Edler *et al.*, 2012), em uma tentativa de investigar a articulação das compras públicas com o fomento à inovação (Squeff, 2014), pois espera-se que a pressão exercida sobre os fornecedores para atender ou exceder os padrões impostos poderá estimular a criação de produtos e serviços sustentáveis (Rainville, 2016).

Não há consenso teórico sobre as ações governamentais orientadas para o incentivo à demanda. Há argumentos que sugerem que a excessiva intervenção do Estado pode distorcer a economia de mercado e outras que apontam que as compras podem servir como estímulos em determinadas condições, tais como reforço de padrões, definição de um conjunto claro de necessidades, garantia de mercado para novos

produtos e serviços e incentivo à competição e inovação (Squeff, 2014), podendo ajudar, inclusive, em grandes desafios mundiais: aquecimento global, redução no fornecimento de energia, água e alimentos, sociedades em envelhecimento, saúde pública, pandemias e segurança (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012).

Sob o aspecto ambiental, ao incorporar exigências de sustentabilidade em suas compras, o governo pode obrigar as empresas a responderem com inovações e possíveis ganhos de competitividade, por meio da racionalização no uso de insumos (redução de custos) ou aumento do valor do produto, suposição conhecida como Hipótese de Porter. Janelas de oportunidade poderão se abrir para aquelas empresas que se planejam e agem considerando as questões ambientais e sociais, de forma a aproveitar novas oportunidades de negócio e desenvolver inovações tecnológicas importantes. Em resumo, inovar para se adequar às novas regulamentações pode trazer compensações para as empresas (Porter & Van der Linde, 1995). Adicionalmente, as inovações, adaptativas ou radicais, estimuladas pela adoção dos critérios de sustentabilidade ambiental determinadas nos contratos públicos, podem ajudar na promoção das políticas de proteção e melhoria ambientais relacionadas (Rainville, 2016).

O fortalecimento das organizações que lidam com produtos sustentáveis, além de proporcionar ganhos sociais, poderá aumentar sua eficiência por meio da diminuição dos custos ambientais (Betiol *et al.*, 2012). Para as organizações fornecedoras de produtos tradicionais, tal medida pode se tornar uma grande ameaça para seus negócios, enquanto que, para aquelas que conseguem se adaptar ou que já fornecem os ditos produtos sustentáveis, essa política se torna uma grande oportunidade para extensão de suas atividades. Isso evidencia um dos principais papéis do governo que, segundo Porter (1991), é incentivar as empresas a melhorarem seu desempenho competitivo, a promover a rivalidade e incentivar a mudança.

Nesse contexto, os Estados necessitam formular e cumprir marcos legal e regulatório de promoção das CPS como uma das estratégias para alcance do DS, enquanto que as empresas precisam se adequar rapidamente às novas regras, permanecendo no mercado aquelas com mais capacidade de adaptação e que, portanto, estejam aptas a promover mudanças inovadoras na sua forma de produção, tendo como

prêmio um novo mercado, amplo e em crescimento (Porter & Van der Linde, 1995) – o de fornecimento de bens e serviços sustentáveis ao governo.

4.6.3 O Estado como líder na temática

Um aspecto menos explorado na literatura que trata dos papéis do Estado, é a possibilidade de ele liderar as mudanças em direção ao consumo sustentável, servindo de exemplo para que a sociedade e as organizações privadas também adotem iniciativas e padrões de produção e consumo mais sustentáveis. Nesse sentido, há recentes discussões sobre como o governo pode se tornar um catalisador do mercado, através do exemplo da utilização de produtos e serviços sustentáveis (UN, 2008; Schwerin, Prier & McCue, 2016; Rainville, 2016), indicando uma postura a ser seguida pelo mercado, tal como ocorreu com o padrão *Leadership in Energy and Environmental Design* (LEED), exigido nas aquisições públicas americanas e que, segundo Simcoe e Toffel (2014), fez com que aumentasse sua aceitação no setor privado.

A liderança pode ser traduzida como a habilidade de se articular uma visão, de forma a inspirar as pessoas a agirem e se concentrarem em problemas e resultados concretos (Ryan, 2001). A opção governamental pelo desenvolvimento de políticas de inserção da sustentabilidade em seus processos de compras pode promover a ampliação do mercado de produtos e serviços sustentáveis (Walker & Brammer, 2012), com reflexos positivos para outras organizações, que poderão adotá-la como padrão a ser seguido (Day, 2005).

Edler e Georghiou (2007) argumentam que os compradores, tanto privados quanto públicos, podem frequentemente não estar conscientes e informados sobre os produtos e as inovações que o mercado oferece ou potencialmente pode vir a oferecer, e que a ação governamental seria ideal para articular e comunicar preferências e demandas, com reflexo na sociedade. Por exemplo, o governo francês, ao desenvolver a política de inserção da sustentabilidade em suas contratações, adotou como um dos fundamentos a mobilização da sociedade para copiá-lo, servindo de exemplo e invocando-a a refletir sobre as consequências sociais e ambientais das compras públicas. A Estratégia Nacional

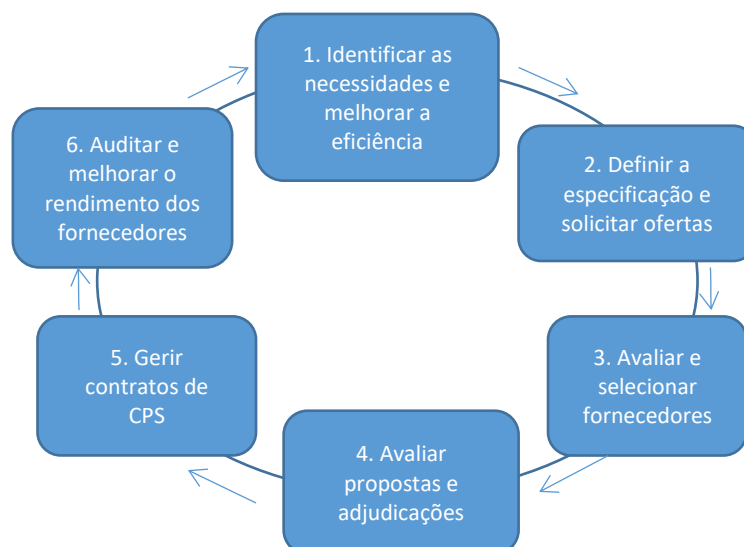
de Desenvolvimento Sustentável, lançada em 2003, resultou no Plano Nacional de Ação para Compras Públicas Sustentáveis, no qual um dos eixos centrais era a ideia do “*État exemplaire*” (European Union, 2010).

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável, almejado por meio das estratégias para promover a sustentabilidade nas compras, pode ter o Estado como protagonista, ao realizar melhores opções de aquisições para a sociedade, transformando-se em padrão para o setor privado, que deverá cumprir as demandas e exigências decorrentes dos novos processos de compras (Betiol, 2013).

4.7 O ciclo típico das compras públicas sustentáveis

A inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades de compras públicas poderá estar presente em todo o ciclo do processo de compras, desde a identificação das necessidades e escolha dos fornecedores até a gestão dos contratos. Mesmo considerando-se que os países possuem terminologias, procedimentos e fases específicas para as aquisições públicas, um esquema genérico poderá representar um processo típico de compras públicas sustentáveis (Figura 1.6) (PNUMA, 2012).

Figura 1.6 – Ciclo típico de CPS



Fonte – Adaptado de PNUMA (2012)

A **fase 1** permitirá introduzir a sustentabilidade desde o início do processo. Deve-se levar em consideração que todo produto ou serviço adquirido tem seu impacto sobre o meio ambiente. Dessa forma, as compras devem ser muito bem planejadas e alinhadas as reais necessidades das organizações, pois, algumas vezes, “uma compra mais sustentável é aquela que não é necessário realizá-la” (PNUMA, 2012:41).

A definição das especificações e a licitação (**fase 2**) são etapas importantes para incluir os critérios de sustentabilidade e indicar para os fornecedores os requisitos que a organização espera que sejam atendidos. Alguns critérios podem estar relacionados ao incentivo à inovação do setor, a níveis mínimos (ou máximos) de parâmetros relativos à sustentabilidade, entre outros.

Na **fase 3** (Avaliação e seleção de fornecedores), a depender do sistema legal vigente para as compras públicas em determinado país, poderá ser exigido dos fornecedores, por exemplo, experiência anterior, apresentação das certificações de eficiência, procedência dos produtos, entre outros.

Na fase de avaliação das propostas e adjudicações (**fase 4**) será determinado o que ficará no contrato, ou seja, o real grau de sustentabilidade que determinado processo de compra terá na prática.

A etapa de gestão dos contratos de CPS (**fase 5**) visa garantir que os fornecedores cumpram os requisitos estabelecidos nas especificações e em sua proposta. Isso é particularmente importante, pois poderá demonstrar o compromisso assumido com o desenvolvimento sustentável, não só por parte dos fornecedores, mas também pela organização contratante.

Na **fase 6**, em um modelo ideal a ser atingido, pretende-se avaliar as formas como os fornecedores tratam da sustentabilidade em suas atividades, a incluir questões como a geração de empregos, impactos sobre o meio ambiente e saúde humana, educação, direitos humanos, condições de trabalho, entre outros.

4.8 As diretrizes da ONU para a CPS

Um dos temas de trabalho do Processo de Marrakesh foi justamente o fomento às compras públicas como impulsionadora da sustentabilidade na cadeia produtiva de diferentes setores da economia – o Grupo de Trabalho de Marrakesh para as Compras Públicas Sustentáveis (*MTF on SPP*¹⁴), criado em 2005 em uma reunião com especialistas em produção e consumo sustentáveis, realizada na Costa Rica (Betiol *et al.*, 2012; PNUMA, 2012; UNEP, 2011).

A *MTF on SPP* tem como objetivos (UNEP, 2011:81) a) A criação de capacidades para a implementação das compras públicas sustentáveis; b) O aumento da conscientização de todos os envolvidos no processo de compras (decisores políticos, compradores, fornecedores, fabricantes); c) A promoção de métodos de produção mais sustentáveis, da eficiência de recursos, do bem-estar social, de melhores produtos e serviços e do incentivo à inovação e à criação de melhores condições de trabalho através da compra pública; e d) A introdução do conceito de ciclo de vida em atividades de compras.

A partir de 2009, o GTM para CPS se empenhou no projeto denominado *Marrakesh Task Force Approach on Sustainable Public Procurement*, com o objetivo de ajudar no desenvolvimento e na implementação de políticas e planos de ação em CPS, por meio da metodologia específica criada pela Força-tarefa, em sete países-piloto: Costa Rica, Colômbia, Chile, Líbano, Maurício, Tunísia e Uruguai. Juntaram-se a esses países outras quatro nações (Argentina, Gana, Nova Zelândia e Reino Unido¹⁵), perfazendo um total de onze países. Essa abordagem foi implementada nesses países-piloto, com a ajuda de especialistas e observação do progresso em cada período de um ano (UNEP, 2011).

O Grupo de Trabalho de Marrakesh apresentou alguns princípios para guiar os países em direção às compras públicas sustentáveis (PNUMA, 2012:8):

- a) **Uma boa compra é uma compra sustentável** – além de incluir as dimensões do DS, a CPS deve considerar características como transparência, imparcialidade, não discriminação, competência, prestação de contas e verificabilidade;

14 Ou GTM para CPS, traduzido para o português.

15 No caso específico do Reino Unido, participaram algumas autoridades públicas locais dos setores de ensino superior e de saúde.

- b) **Oferecer e demonstrar capacidade de liderança através das CPS** – as pessoas mais influentes das organizações devem ajudar a fomentar e a consolidar a prática, além de assegurar que os recursos estarão disponíveis para serem utilizados. As organizações mais avançadas nas ações de CPS devem demonstrar sua liderança ao compartilhar as melhores práticas e incentivar a adoção destas por outras organizações;
- c) **As compras podem cumprir objetivos políticos** – as CPS podem ser uma forma para alcançar objetivos governamentais e organizacionais, tais como a eficiência de recursos, o desenvolvimento, o consumo e a produção sustentável;
- d) **Facilitar a implementação da CPS** – o processo de CPS se assemelha ao de uma compra tradicional, no qual são necessárias algumas competências, como a influência, a negociação, a comunicação e a análise. Nesse processo, todos desempenham um papel importante – formuladores de políticas, compradores e fornecedores. Dessa forma, será necessário, por exemplo, o desenvolvimento e a comunicação com os fornecedores e prestadores de serviços nos estágios iniciais de implementação, o acesso à informação, o estabelecimento de linhas claras de prestação de contas etc.;
- e) **Implementação** – o processo de implementação das políticas de CPS nas organizações deve levar em conta o princípio da melhoria contínua e a abordagem que considera todo o ciclo de vida do produto. É desejável que o sistema de CPS esteja integrado a outros sistemas organizacionais, tal como com o sistema de gestão ambiental, pois isso facilitará sua implementação;
- f) **Relatório de resultados e monitoramento** – são resultados típicos da adoção das políticas de CPS pelas organizações: o melhor desempenho ambiental, economia de recursos, melhoria da governança, criação de empregos, empoderamento de minorias, redução da pobreza, criação de riqueza e a transferência de competências e de tecnologia, entre outros. As CPS também podem estimular a competição, criar novos mercados, produtos, serviços e tecnologia, promover a inovação e o diálogo com a sociedade civil. Todas essas características necessitam ser monitoradas e avaliadas.

Especificamente para as economias em desenvolvimento, tais como Brasil, China, Índia, México e África do Sul, a UNEP e a Comissão Europeia desenvolveram rodadas

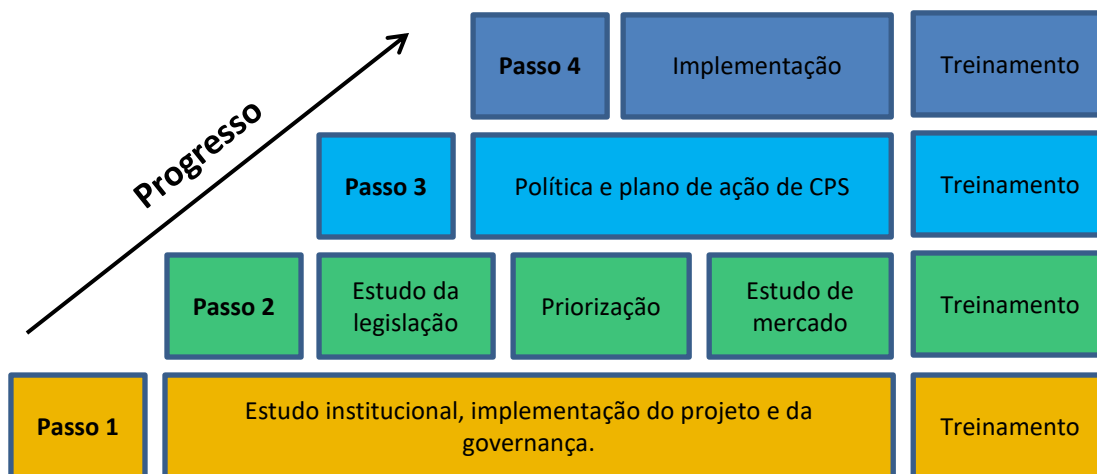
nacionais de discussão. Levando-se em consideração que esses países têm padrões de consumo semelhantes, foram criados grupos-alvo no trabalho sobre consumo e problemas de produção (Clark, 2006), tendo como resultado, no caso brasileiro, a Estratégia Nacional de Produção e Consumo Sustentável e a formação do Conselho Nacional de Produção e Consumo Sustentável (UNEP, 2009).

As diretrizes propostas pelo *MTF on SPP* (enfoque das CPS) teve como finalidade estabelecer orientações gerais para que os governos planejassem e executassem suas políticas e planos de ação, a proporcionar um marco, uma linguagem e uma visão comum no que se refere às aquisições sustentáveis. As diretrizes ainda foram complementadas por uma série de iniciativas de fortalecimento de capacidades e capacitação, uma plataforma de informação (site da UNEP) e uma rede de troca de informações composta por organizações que já implementaram as CPS (PNUMA, 2012).

O enfoque das CPS, dividido em série de passos, foi desenvolvido para guiar os países para o estabelecimento de um programa de CPS eficaz, ao criar um marco político que legitime as ações, informe ao mercado os objetivos e as áreas prioritárias de atuação. Ele foi pensado como uma série com quatro passos fundamentais, compostos por etapas. As diretrizes estão organizadas de forma a permitir que os governos primeiramente planejem a política e o plano de ação de CPS (Passos 1, 2 e 3) e depois as implementem (Passo 4), a ter a capacitação como elemento essencial presente em todo processo (Figura 1.7) (PNUMA, 2012).

As atividades do Processo Marrakesh se encerraram oficialmente em maio de 2011. Durante o período, foram estabelecidas as primeiras diretrizes e criados os primeiros mecanismos mundiais para a promoção da CPS, constituindo-se em um ciclo inicial de ações, continuadas pela aprovação na Rio +20 de uma nova etapa de dez anos (Betiol *et al.*, 2012). Esta nova etapa, conhecida como 10YFP, funciona com as mesmas características do Processo de Marrakesh, porém alinhado com o Objeto 12 do ODS.

Figura 1.7 – Passos para implementação das diretrizes de CPS



Fonte – Adaptado de PNUMA (2012:12)

Durante os oito anos de existência da primeira fase do Processo de Marrakesh foi possível desenvolver uma visão mais acurada das necessidades e prioridades regionais e globais em relação à PCS. Com esse conhecimento, o 10YFP estabeleceu seus principais objetivos (United Nations Environmental Program [UNEP], 2013; MMA, 2016):

- Acelerar as mudanças para o PCS, apoiando iniciativas e políticas regionais e nacionais;
- Contribuir para o uso eficiente dos recursos e a dissociação do crescimento econômico da degradação ambiental e do uso de recursos, ao mesmo tempo em que cria novas oportunidades de trabalho e contribui para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento social;
- Integrar a PCS nas políticas, programas e estratégias de desenvolvimento sustentável, incluindo as estratégias de redução da pobreza;
- Prover assistência financeira e técnica e criação de capacidades para países em desenvolvimento, apoiando a implementação de atividades nos níveis regional e nacional; e
- Facilitar a troca de informações e de conhecimento em instrumentos, iniciativas e boas práticas de PCS entre os atores interessados, fortalecendo a conscientização e a

cooperação, e o desenvolvimento de novas parcerias, inclusive parcerias público-privadas.

As diretrizes propostas pelo PNUMA influenciaram o processo de desenvolvimento das políticas de CPS de blocos econômicos regionais, entre os quais, o Mercosul (Mercado Comum do Sul), que tem o Brasil como país-membro. O detalhamento das diretrizes para as CPS propostas pelos Mercosul será melhor descrito na próxima seção.

4.9 As diretrizes do Mercosul para as CPS

Em âmbito regional, blocos econômicos têm a importante função de promover e indicar políticas de CPS a serem desenvolvidas voluntariamente por seus países-membros. Talvez o exemplo mais exitoso seja o da União Europeia, que, por meio da emissão de diretivas, por exemplo, as Directivas 2004/17/EC, 2004/18/EC, 2004/23/EU, 2004/24/EU e 2004/25/EU, orientam a prática.

No âmbito do Mercosul, o Decreto nº 5.208, de 17 de setembro de 2004 (Decreto n. 5.208, 2004) foi o primeiro instrumento formal a estabelecer um Acordo-Quadro sobre meio ambiente para seus membros. O citado Acordo teve como objetivo alcançar o DS e a proteção do meio ambiente por meio da articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo para a melhoria da qualidade do meio ambiente e de vida das populações. No entanto, o documento teve cunho predominantemente programático.

Mais tarde, a Política de Promoção e Cooperação em Produção e Consumo Sustentável (PPCPCS), adotada pelo Mercosul em 2007, representou um novo marco normativo regional sobre o tema. O objetivo da política é promover a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos sistemas produtivos, melhorando sua eficiência e competitividade, ao estabelecer princípios, critérios, diretrizes estratégicas e instrumentos para incentivo à PCS, além da cooperação entre os países-membros que a adotaram (Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable [IADS], 2008).

Os princípios abrangidos pela PPCPCS estão alinhados aos princípios da Agenda 21, do Plano de Ação de Joanesburgo e do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do

Mercosul. Uma das diretrizes estratégicas do Plano se refere à promoção da incorporação de práticas de produção e consumo sustentável nos âmbitos público e privado, com o indicativo da necessidade dos governos desenvolverem programas e projetos orientados para a inclusão de práticas de PCS na Administração Pública (IADS, 2008).

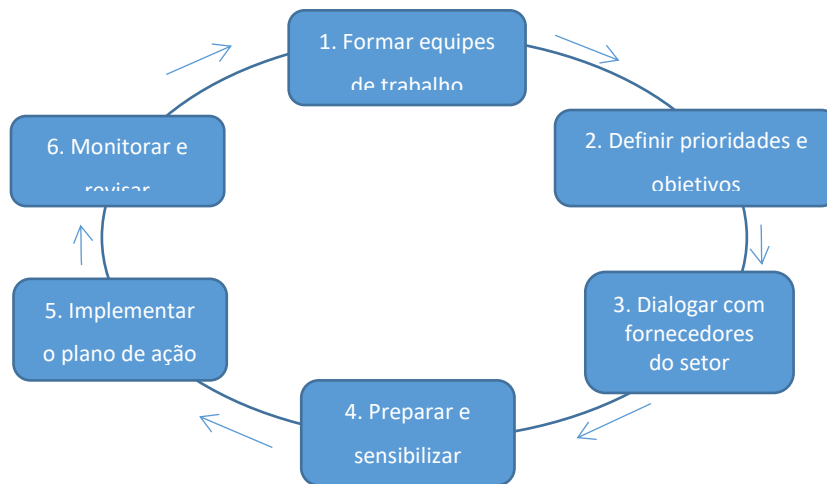
Além da PPCPCS, o Mercosul também regulamentou, em 2004, o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, cujo objeto foi proporcionar aos fornecedores e prestadores de serviços para a Administração Pública um tratamento não discriminatório, baseado em princípios básicos de licitações, tais como a legalidade, objetividade, imparcialidade, igualdade, devido processo legal, publicidade, vinculação aos instrumentos convocatórios e ampla concorrência. O Protocolo buscou incentivar a adoção de um sistema regional de compras públicas entre os países-membros do Mercosul e teve um carácter essencialmente comercial, mas propiciou algumas oportunidades para o avanço da inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas, especialmente nas especificações técnicas e nas formas de avaliação das ofertas (IADS, 2008; IPEA, 2011).

Por meio da publicação *“Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR – Lineamientos para la Elaboración de Políticas”*, o bloco econômico adotou algumas diretrizes para ajudar as organizações dos países-membros que desejem desenvolver uma política de compras públicas sustentáveis (Figura 1.8) (IADS, 2008).

1. **Formar equipes de trabalho** – Composta por pessoas com perfis profissionais diversos, tais como diretores, representantes de compras, meio ambiente, saúde, segurança e representantes do usuário final;
2. **Definir prioridades e objetivos** – Para esta etapa, é necessário que a organização realize um levantamento dos produtos e serviços que adquire com frequência, na tentativa de incluir atributos ambientais desejáveis, tais como aquisição de produtos ou embalagens recicladas, utilização de fontes renováveis de energia, eficiência energética, conservação de água, redução no uso de produtos tóxicos, conservação dos recursos naturais e redução de resíduos. A partir da definição de prioridades quanto à aquisição de

produtos, são lançados as metas e os objetivos a serem alcançados, em um determinado período de tempo;

Figura 1.8 – Ciclo do processo de implementação da CPS



Fonte – Adaptado de IADS (2008:52)

3. **Dialogar com fornecedores do setor privado** – Considerando-se que a inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas provavelmente irá alterar a dinâmica competitiva e de inovação do mercado, será necessário estabelecer diálogo com os fornecedores, com o intuito de estabelecer uma forma progressiva de mudança nos padrões de produção destes;

4. **Preparar e sensibilizar** – Envolve o esforço organizacional para as ações de sensibilização dos diretores, do departamento de compras, fornecedores e público em geral quanto às novas formas de especificação e aquisição de produtos e serviços;

5. **Implementação do Plano de Ação** – É um documento conciso e objetivo no qual as práticas de CPS são adaptadas às necessidades da organização. Deve conter instruções claras e o detalhamento necessários para se atingir os objetivos da política. O plano deve mencionar (IADS, 2008): a) O compromisso político da autoridade máxima, incluindo-se os objetivos estabelecidos; b) A descrição das responsabilidades assumidas; c) A descrição

das medidas de aplicação e procedimentos; d) Os indicadores de resultado; e e) O calendário de tarefas;

6. **Monitoramento e revisão** – Etapa na qual se realizará a mensuração da efetividade de política, por meio da incorporação de medidas de desempenho específicas. Deve incluir a revisão regular das ações para que as mudanças de necessidades sejam contempladas.

4.10 As diretrizes e a base normativa-legal das CPS no Brasil

Alinhado às diretrizes proposta pelo Grupo de Trabalho para CPS do Processo de Marrakesh/10YFP e pelo Mercosul, o governo federal brasileiro está a apoiar e desenvolver um arcabouço legal e institucional para as compras públicas sustentáveis. As principais publicações que norteiam as ações das organizações públicas, no âmbito federal, que praticam a CPS são a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) (Ministério do Meio Ambiente [MMA], 2009), o Guia de Compras Públicas para a Administração Federal (MP, 2010) e o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (MMA, 2011a; Ministério do Meio Ambiente [MMA], 2011b).

4.10.1 A Agenda Ambiental da Administração Pública

A Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) (MMA, 2009) foi criada em 1999, com a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), para servir de referencial teórico e prático para a construção de uma estratégia de Responsabilidade Socioambiental por parte de órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo federais. Uma de suas atribuições é estimular os gestores públicos a adotarem princípios e critérios de sustentabilidade no desempenho de suas funções e atividades.

A A3P tem como objetivos (MMA, 2009): a) Sensibilizar os gestores públicos para as questões socioambientais; b) Estimular a incorporação de critérios para gestão social e ambiental nas atividades públicas; c) Promover a economia de recursos naturais e redução de gastos institucionais; e d) Contribuir para a revisão dos padrões de produção e consumo e para a adoção de novos referenciais de sustentabilidade no âmbito da administração pública. Esses objetivos são postos em prática por meio das atividades

relacionadas a cinco eixos temáticos: 1) uso dos recursos naturais e bens públicos, 2) gestão adequada dos resíduos gerados, 3) qualidade de vida no ambiente de trabalho, 4) sensibilização e capacitação dos servidores e 5) licitações sustentáveis (MMA, 2009).

O eixo temático relacionado às licitações sustentáveis foi a primeira iniciativa formal do governo federal em apresentar aos gestores públicos os princípios da CPS, em uma época em essas atividades ainda não contavam com um arcabouço legal firme para proteger juridicamente as ações de inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos de compras públicas. À época, a Agenda já apregoava que as licitações sustentáveis poderiam ser uma das formas da administração pública promover a responsabilidade socioambiental, por meio da aquisição de produtos e serviços que tivessem um melhor desempenho para a conservação do meio ambiente, além da apresentação de uma melhor relação custo x benefício em médio ou longo prazo, quando comparados com os produtos adquiridos considerando-se apenas o critério de menor preço (MMA, 2009).

A A3P é considerada um marco indutor importante para a adoção de práticas de sustentabilidade na Administração Pública brasileira, mesmo sem ser um marco regulatório, pois não possui natureza impositiva (Valente, 2011). Por outro lado, a A3P tem seu foco nas questões ambientais e apenas reporta-se, de forma tímida, às questões sociais e econômicas complementares.

4.10.2 O Guia de Compras Públicas Sustentáveis

O Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal (MP, 2010) foi o primeiro documento oficial produzido pelo governo federal especificamente para tratar das CPS. O Guia caracteriza-se por ser uma resposta formal do Estado, por meio do Ministério do Planejamento, à alta demanda por informações sobre o assunto, surgida a partir da então recente promulgação da Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, que definiu e estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental a serem adotados nas compras realizadas pela administração direta, autárquica e fundacional do governo federal (Instrução Normativa n. 1, 2010).

O Guia foi dividido em duas seções (MP, 2010):

- **Seção I** – Introdução às compras públicas sustentáveis – Inclui o conceito de sustentabilidade, de CPS, seus benefícios, os aspectos jurídicos e institucionais, algumas ferramentas e casos de sucesso em CPS;
- **Seção II** – Como se faz compras públicas sustentáveis – Inclui algumas recomendações para implementação de CPS, os critérios de sustentabilidade nas compras públicas e algumas barreiras e oportunidades.

4.10.3 O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis

Em 2007, o Mercosul aderiu ao Processo Marrakesh. O Brasil, como membro do bloco econômico, comprometeu-se em elaborar seu Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis – o PPCS, com destaque para o papel das aquisições públicas na indução de novos padrões de produção e consumo, a se refletirem nas empresas e nos consumidores (MMA, 2011a).

Sob a responsabilidade do MMA, o PPCS foi lançado no final de 2011 e focou as ações voltadas ao incentivo do consumo consciente, por meio de ações governamentais, do setor produtivo e da sociedade civil. A ter seu primeiro ciclo vigente até 2014, buscou formar um arranjo institucional mobilizador de recursos governamentais, do setor privado e da cooperação técnica e financeira internacional (MMA, 2011a; Betiol *et al.*, 2012; IPEA, 2011). Como uma continuidade do primeiro Plano, o 2º ciclo do PPCS abrange o período de 2016-2020 (MMA, 2016).

O PPCS estabeleceu relações com algumas políticas brasileiras (clima, sustentabilidade e combate à pobreza), além de acordos e convenções internacionais. Dessa forma, o Plano se aproveitou de metas e diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria, Plano Brasil Maior, Plano Nacional de Mudança do Clima e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para contribuir com o desenvolvimento nacional sustentável (Teixeira, 2013).

O PPCS é uma obra em progresso, sujeita a revisões e correções periódicas, a ocorrerem à medida que seus objetivos e metas forem alcançados ou reavaliados. Há uma integração do Plano com o Processo Marrakesh, refletido em sua missão:

A missão do PPCS é fomentar políticas, programas e ações de consumo e produção sustentáveis no País voltadas a ampliar as soluções para problemas socioambientais, consoante com as políticas nacionais visando à erradicação da miséria e ao desenvolvimento sustentável, e, com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, sobretudo com as diretrizes do Processo Marrakesh.

(MMA, 2011b:10)

O PPCS tem como objetivo primordial o fomento de dinâmicas e ações, no médio e longo prazo, para a mudança do atual paradigma de produção e consumo. Destacam-se como objetivos gerais (MMA, 2011b; MMA, 2016):

- a) Fomentar no Brasil um vigoroso e contínuo processo de ampliação de ações alinhadas ao conceito de PCS, tal como estabelecido pela ONU no Processo Marrakesh, a compartilhar com parceiros nacionais e internacionais o esforço em promover também a sustentabilidade no plano global;
- b) Integrar a iniciativa de disseminação de PCS às ações de enfrentamento das mudanças climáticas, e também a outras frentes prioritárias para a sociedade brasileira, como o combate à pobreza, a distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento, a conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais.

Dessa forma, o PPCS se propõe a fornecer as diretrizes básicas para eleger as prioridades para um rol de ações cabíveis e integradas, com a possibilidade de efetivação de mudanças expressivas e mensuráveis nos padrões de consumo e produção. O Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentáveis identificou 17 temas para serem trabalhados no âmbito do PPCS, entre os quais, as compras públicas sustentáveis – tema que foi prioritariamente trabalhado no 1º ciclo do PPCS (MMA, 2011b).

O PPCS tem por objetivo promover ações como os programas de capacitação de gestores estaduais e municipais para aplicação da legislação de compras públicas sustentáveis. Consta também como anseio do Plano a estruturação de um banco de dados com casos de sucesso e registro de inovações, a realização de discussões entre

fornecedores e compradores governamentais e a publicação de manuais, cartilhas e outros materiais informativos sobre o tema (IPEA, 2011, MMA, 2011a).

O Plano desenvolvido para abranger o 2º ciclo de PPCS apresentou alguns resultados alcançados nas CPS no período 2011-2014, entre os quais se destacam a triplicação do valor monetário dispendido com as compras sustentáveis nas aquisições da administração pública federal, autárquica e fundacional e o aumento do percentual das compras sustentáveis em relação ao total de compras (MMA, 2016). No entanto, após sete anos do lançamento oficial do Plano, constata-se que boa parte dos objetivos não foram atingidos, enquanto que outros nem sequer foram colocados em prática (MMA, 2016). Isso pode estar associado às dificuldades do MMA, inclusive financeiras, para operacionalizar a política, principalmente quando se considera um país de dimensões continentais e com uma complexa administração pública, a qual se estende nos âmbitos federal, estadual e municipal. Nesse aspecto, o PPCS não está sendo capaz de incentivar adequadamente a prática das licitações sustentáveis.

4.10.4 A base normativa-legal das CPS no Brasil

As inovações no marco legal referente ao DS e às CPS estão a proporcionar garantias e segurança jurídica aos compradores públicos, além de evitar que eventuais processos judiciais entre os licitantes, fatos que poderiam comprometer as ações relacionadas às CPS.

De forma similar à maioria dos países, no Brasil as compras públicas são precedidas por um processo normalizado e detalhado, com vistas a proporcionar à obtenção da proposta mais vantajosa e garantir oportunidades iguais a todos os interessados (Gasparini, 2009). Esses procedimentos são comumente conhecidos como licitação. Modernamente, além das clássicas finalidades das licitações, tais como a seleção da proposta mais vantajosa e a garantia de igualdade de oportunidades entre os participantes, as compras públicas assumiram o papel de indutoras de mudanças sociais, ambientais e econômicas, ao promoverem a busca pelo DS, lastreadas pelos conceitos

trazidos pela Constituição Federal (Constituição do Brasil, 1988) e pela Lei Geral das Licitações (Lei n. 8.666, 1993).

No entanto, o tema ainda é recente para o Direito e trabalhos na área jurídica, como o de Kunzlik (2003) que estudou a aceitação de critérios ambientais de adjudicação de contratos públicos, ainda são escassos. Para o caso brasileiro, alinhado à preocupação com o DS que evoluiu no seio da sociedade nos últimos anos, houve inovações no conjunto de normas de seu sistema jurídico-legal. Inicialmente, as preocupações com o meio ambiente moldaram a criação ou a alteração das leis referentes ao tema. Posteriormente, as questões sociais foram incluídas nesse rol e, mais recentemente, a integração de questões sociais, ambientais e econômicas ganhou mais atenção.

Pode-se considerar que, de uma forma geral, o DS e as suas complexas vertentes estão a ser consideradas no conjunto de leis e normas que regem as atividades públicas e privadas no Brasil. Na esfera federal, a condução dessa tarefa está a ser desempenhada principalmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que, por sua posição e orientação estratégica, é capaz de estabelecer vínculos importantes entre as políticas econômicas tradicionais e o desenvolvimento sustentável e, dessa forma, transmitir a mensagem de que as CPS são prioridade para o Estado (IPEA, 2011).

As questões inerentes à produção e ao consumo sustentável e às compras públicas sustentáveis também estão a serem incorporadas ao ordenamento jurídico vigente, por meio de leis, decretos, portarias, instruções normativas e resoluções. Um quadro-resumo da evolução legal desses aspectos é apresentado no Anexo II.

Deve-se destacar que os compromissos assumidos pelo Brasil com o desenvolvimento sustentável, com as políticas de produção e consumo sustentável e com as compras públicas sustentáveis, no âmbito dos acordos e tratados internacionais relacionados aos temas (Convenções da ONU, Processo de Marrakesh/10YFP, entre outros), por determinação constitucional, deverão ser incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro como uma norma interna.

Diante da observação dos avanços ocorridos no sistema de leis que representam o tema, depreende-se que o Estado está a perceber a importância de promover um

arcabouço jurídico-legal adequado e liderar pelo exemplo por meio da alteração ou inclusão de normas específicas, a comportar-se como agente de mudança. Partes dessas alterações já foram internalizadas pela Constituição Federal e por normas infraconstitucionais específicas e outras incorporações ainda estão por ser implementadas.

Apesar de não haver previsão expressa dos meios adotados pelo legislador infraconstitucional para atingir os objetivos constitucionais relacionados ao desenvolvimento sustentável (Marinho & França, 2008), algumas normas infraconstitucionais aplicam os preceitos contidos na Constituição Federal, notadamente a Lei das Licitações, Instruções Normativas específicas e as Leis que tratam de regimes de preferências, tais como serão apresentadas nas próximas seções.

a) A Lei Geral das Licitações

A Lei n. 8.666/1993 (Lei n. 8.666, 1993) estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, sendo de aplicação obrigatória em todos os processos de compras das organizações públicas brasileiras. Esta Lei regulamentou os processos de aquisições públicas no Brasil e trouxe a possibilidade, mesmo que de forma incipiente, dos gestores públicos considerarem aspectos ambientais em suas contratações. Por outro lado, o DS ainda não estava devidamente expresso na referida Lei, que foi alterada para refletir este anseio constitucional.

A aplicação do conceito constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa (critério ainda essencialmente econômico) eram os objetivos precípuos da licitação, porém, em 15 de dezembro de 2010, a Lei n. 12.349/10 (Lei n. 12.349, 2010) alterou o conteúdo da Lei das Licitações, notadamente em relação ao caput do art. 3º que incluiu a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como mais uma de suas finalidades.

A promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades da licitação trouxe consequências de aplicação imediata, pois se instituiu também a obrigatoriedade da adoção da compra pública sustentável pela Administração Pública.

Além disso, legitimou-se o uso do poder de compra do Estado como uma das ferramentas indutoras de políticas públicas (Sampaio, 2011; Valente, 2011).

Justen Filho (2012) defende uma visão mais ampla ao ressaltar que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável agora é uma finalidade da contratação pública que se tornou um instrumento interventivo do Estado para produzir resultados amplos. Por outro lado, o autor reconhece que a alteração proposta pela Lei n. 12.349 também altera o próprio processo de compras, pois o conceito de “proposta mais vantajosa” adquire novos contornos, os quais incluem considerações sobre os aspectos ambientais, sociais e econômicos.

A Lei das Licitações é uma norma ampla de aplicação compulsória pelos entes federados, porém cada um deles possui a liberdade de legislar sobre temas e processos específicos que a referida Lei não detalhou. Diante desse fato, regulamentações específicas acerca das CPS foram desenvolvidas e postas em prática por meio de Decretos e Instruções Normativas. Algumas dessas normas específicas serão descritas a seguir.

b) A Instrução Normativa nº 1/2010

Em 19 de janeiro de 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) publicou a Instrução Normativa (IN) nº 1 (Instrução Normativa n. 1, 2010) e estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal.

Apesar do foco na sustentabilidade ambiental e da IN ter natureza de ato administrativo normativo e, portanto, hierarquicamente inferior à Constituição ou mesmo qualquer outra Lei federal, ela se tornou um marco importante na política de sustentabilidade nas compras públicas, devido a sua relevância para a mudança dos padrões de bens e serviços adotados pela Administração Pública brasileira¹⁶, pois representou relevante comprometimento do Estado com o DS e com as políticas de PCS. Na época, as compras sustentáveis já ocorriam, mas havia ainda uma insegurança jurídica

¹⁶ Como pode ser observado no Anexo II, em 2008 o Ministério do Meio Ambiente havia editado Instrução Normativa semelhante, porém com aplicação restrita ao âmbito daquele Ministério.

em relação ao tema. Este fato que desencorajava muitos compradores públicos a incluírem critérios de sustentabilidade em seus processos licitatórios.

A IN n. 1/2010 atualizou para o âmbito da Administração Pública o entendimento exposto no Art. 3º da Lei das Licitações ao definir, em seu Art. 1º, que:

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.

(Instrução Normativa n. 1, 2010)

Do referido artigo, depreende-se a intenção do legislador em incentivar a adoção da análise do ciclo de vida (ACV) pelos gestores públicos de compras. Apesar disso, estudos sobre o ACV ainda são escassos, tornando-se um desafio a sua prática, na totalidade de seus conceitos (Valente, 2011; Teixeira, 2013).

A IN estabeleceu critérios de sustentabilidade ambiental que incluem alguns temas, entre os quais: a) eficiência energética; b) redução do consumo de água; c) gestão de resíduos e biodegradabilidade; d) Uso preferencial de mão-de-obra e fornecimento de material local; e) a preferência por produtos reciclados, atóxicos e/ou biodegradáveis; f) a adequação das embalagens; e g) a separação dos resíduos para serem destinados às cooperativas de dos catadores de materiais recicláveis.

Cabe destacar que as regras da referida IN não autorizam soluções economicamente ruins. O comprador público deverá realizar uma ponderação de custo-benefício, sempre que pretender adotar soluções que não estejam determinadas como obrigatórias ou proibidas por lei (Justen Filho, 2012). Dessa forma, a adoção de critérios de sustentabilidade claros, objetivos e precisos, capazes de assegurar para a Administração a proposta mais vantajosa deve ser sempre considerada (MP, 2010).

c) O Decreto n. 7.746/2012, a Instrução Normativa n. 10/2012 e o Decreto n. 9.178/2017

Diante da necessidade de regulamentação das alterações inseridas na Lei de Licitações referentes ao DS, duas normas inovadoras foram inseridas no ordenamento

jurídico relacionado ao tema: o Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012 (Decreto n. 7.746, 2012) e a IN n. 10, de 12 de novembro de 2012 (Instrução Normativa n. 10, 2012).

O Decreto regulamentou as alterações sofridas pela Lei de Licitações, que passou a incluir a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como uma de suas finalidades. Esta norma estabeleceu critérios, práticas e diretrizes relacionadas à sustentabilidade nas compras realizadas pela Administração Pública Federal, além de instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

O Art. 4º do Decreto estabeleceu como diretrizes de sustentabilidade, entre outras (Decreto n. 7.746, 2012): a) menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; b) preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; c) maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; d) maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; e) maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; f) uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e g) origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Em relação ao CISAP, o Decreto previu sua natureza consultiva e seu caráter permanente, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável na Administração Pública Federal (Art. 9º). O Decreto ainda designou que todos os órgãos da Administração Pública Federal devessem elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável¹⁷ (PLS), cujas regras, obrigatoriedade de desenvolvimento e conteúdo foram detalhadas na IN 10/2012.

17 A própria Instrução Normativa define que Logística Sustentável é o “processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado” (Art. 2º, Inciso I). Os Planos de Logística Sustentável são definidos pela norma como “ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública” (Art. 3º).

Os PLS são ferramentas de planejamento nas quais deverá haver definições claras de objetivos e responsabilidades, ações, metas, prazos e mecanismos de monitoramento e avaliação que proporcionem a prática da sustentabilidade nos processos organizacionais. De acordo com a Instrução Normativa, os PLS deverão ser elaborados por uma Comissão Gestora e conter, no mínimo (Instrução Normativa n. 10, 2012): a) atualização do inventário de bens e materiais do órgão ou entidade e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição; b) práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; c) responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e d) ações de divulgação, conscientização e capacitação.

Especificamente, as compras sustentáveis são incorporadas ao PLS, no tocante às práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços. Em seu Art. 8º, Inciso VI, a Instrução Normativa n. 10/2012 expressa, como um de seus temas, as compras e contratações sustentáveis. Apesar de não estarem designados com o termo “compras públicas sustentáveis”, os PLS trazem temas relacionados à sustentabilidade das compras públicas, a compor o sistema de CPS, tais como o deslocamento sustentável, eficiência no uso de água e energia, coleta seletiva, entre outros.

A IN n. 10/2012 se apresentou como uma peça legal concreta e esclarecedora da forma como a Administração Pública poderia aplicar os critérios de sustentabilidade em suas compras. Trouxe em seu Anexo II, de forma objetiva, grupos de bens e serviços aos quais as boas práticas de sustentabilidade e racionalização de materiais pudessem ser aplicadas, além de sugerir indicadores (Anexo III da norma) para o acompanhamento das referidas práticas. Por outro lado, os indicadores têm caráter operacional, propõem-se a avaliar, de forma limitada, os resultados de algumas atividades implementadas. Carecem, portanto, de uma visão mais sistêmica das CPS.

A IN n. 10/2012, específica para as organizações públicas do Poder Executivo Federal, serviu de referência para o Poder Judiciário criar a sua própria norma: a Resolução CNJ nº 201/2015 (Resolução CNJ n. 201, 2015) que obrigou os órgãos do Poder Judiciário a criarem unidades socioambientais e desenvolverem seus respectivos PLS.

As iniciativas concretizadas pelo Decreto 7.746/2012 e pela IN n. 10/2012 nasceram da necessidade de criação de uma política unificada para o uso racional e sustentável de recursos naturais nas instalações públicas, as quais, quando existiam, eram marcadas pela heterogeneidade. O acompanhamento das ações também era uma deficiência que os PLS tentavam sanar (Arantes, Vieira Neto & Cardoso, 2014).

Havia previsão na IN n. 10/2012 para que as organizações públicas desenvolvessem seus respectivos PLS em 180 dias, a partir da publicação da referida IN. Essa medida, ao prever um espaço temporal bem definido, objetivava desenvolver o comprometimento organizacional em torno da temática da sustentabilidade na Administração Pública do Poder Executivo Federal (Arantes *et al.*, 2014).

A IN também previa que os resultados alcançados com a implementação dos PLS devessem ser publicados semestralmente nos sítios eletrônicos das respectivas organizações, com a apresentação das metas e indicadores, alcançados ou não. Além disso, anualmente, um relatório de acompanhamento deveria ser confeccionado, contendo o desempenho geral alcançado, a consolidação dos resultados, identificação das ações a serem postas em prática ou modificadas para o ano seguinte. Essas medidas tinham por objetivo estabelecer uma rotina de melhoria contínua e divulgação dos resultados para a sociedade (Arantes *et al.*, 2014).

Por outro lado, diante da falta de efetiva operação da CISAP, do baixo número de PLS desenvolvidos e divulgados pelas organizações públicas e das metas pouco ousadas (Alencastro, 2014), além das recomendações contidas no Acórdão TCU nº 1056/2017 (Acórdão n. 1056, 2017), o Ministério do Planejamento promoveu a “recriação” da CISAP e reforçou o compromisso com as diretrizes e com as práticas de sustentabilidade, por meio do Decreto nº 9178, de 23 de outubro de 2017 (Decreto n. 9178, 2017). No entanto, seus efeitos ainda não foram observados, pois, em seu Art. 3º, há a previsão que só entrará em vigor em 180 dias após a data de sua publicação.

d) A Lei Geral do Regime de Preferência para as MPE

As experiências relacionadas à proteção das micro e pequenas empresas (MPE) nos processos de compras governamentais se iniciaram em 2007, mas já há resultados consistentes. A participação das MPE nas compras realizadas pela Administração Pública Federal cresceu 33% em 2013, e representou cerca de 30% do volume de aquisições de bens e serviços, atingindo o patamar de R\$ 20,5 bilhões¹⁸ (MP, 2014). Segundo as informações do Painel de Compras do Ministério de Planejamento¹⁹, de 2013 a 2017, mais da metade dos processos de compras do governo federal tiveram a participação de microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP). Em 2017, 15,27% dos processos homologados foram para as ME/EPP.

A Lei inovou ao possibilitar o uso das compras públicas sob uma ótica não apenas estrita ao paradigma da eficiência econômica, mas também à atuação baseada na busca de outros resultados, notadamente os sociais (Silva, 2008). A Lei Complementar n. 123/2006²⁰ (Lei Complementar n. 123, 2006), de 14 de dezembro de 2006, também conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). Ao longo de seus 89 artigos, a Lei se destina, como bem ressaltou Justen Filho (2008), a promover a isonomia, pois se protege legislativamente as pequenas empresas e com isso se compensa a insuficiência de sua capacidade econômica para competir com as grandes empresas. A ampliação do acesso ao mercado e a eliminação ou redução de entraves burocráticos para essas empresas também foi intenção da Lei que foi sensível ao importante papel econômico e social desempenhado por estas organizações (Carvalho Filho, 2012).

¹⁸ Cerca de 5 bilhões de Euros, considerando-se o câmbio de 1 Euro = 4,10 Reais, em 26 de março de 2018.

¹⁹

<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true> [26 de março de 2018].

²⁰ A Lei Complementar n. 123/2006 foi alterada pela Lei Complementar n. 147/2014 (Lei Complementar n. 147, 2014) para permitir maior participação das MPE nas compras públicas.

e) A Lei Geral do Regime de Preferência para Produtos e Serviços Nacionais

A Lei n. 12.349/10 (Lei n. 12.349, 2010) inovou ao prever margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais, baseada em estudos que levem em consideração a geração de emprego e renda, os efeitos na arrecadação de tributos, o desenvolvimento e a inovação tecnológica, o custo adicional dos produtos e serviços e o monitoramento dos resultados alcançados com essa política.

As margens de preferência adotadas privilegiam as dimensões econômica e social da sustentabilidade e, em um primeiro momento, pode parecer um protecionismo exagerado às empresas nacionais ou uma afronta à necessidade de se promover tratamento isonômico a todos os licitantes, mas o objetivo da regra é justamente proteger as partes mais fracas da relação, de forma semelhante ao tratamento dispensado às MPE, discutido na seção anterior. Apesar disso, esse certo “favorecimento” nas aquisições já foi associado a ineficiências (Vagstad, 1995; Brühlhart & Trionfetti, 2004) e, portanto, sua implementação necessita ser monitorada.

f) Outras normas importantes

O mosaico de normas apresentados no Anexo II é um indicativo do esforço governamental e da complexidade da promoção de um arcabouço legal para o tema relacionado ao DS, à PCS e às CPS, cujas normas de maior relevância foram apresentadas nas seções anteriores.

Sem diminuir a importância das demais leis que apoiam o tema, mas também por considerar a ampla abrangência relacionada ao DS e à PCS, a Lei de Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC) (Lei n. 12.187, 2009) e a Lei de Política Nacional de Resíduos (PNR) (Lei n. 12.305, 2010) merecerão um maior detalhamento. A primeira delas entrou em vigor no final de 2009. Em seu art. 5º, inciso XIII – b, incorporou como uma de suas diretrizes o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo. Especificamente para as aquisições públicas, a Lei previu em seu art. 6º, inciso XII, a adoção de critérios de preferência nas licitações para produtos e

serviços que considerem redução no consumo de energia, água, recursos naturais, resíduos e gases de efeito estufa, fato que, conseqüentemente, promove as CPS.

A lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos (Lei n. 12.305, 2010) teve por objetivo estimular a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, com incentivos específicos à indústria de reciclagem. Em seu artigo 7º, XI, “a” e “b”, estabeleceu a prioridade nas compras públicas para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

A lei criadora da Política Nacional de Resíduos Sólidos promove a responsabilidade compartilhada, na qual todos os geradores de resíduos (entes públicos ou privados) devem colaborar para o alcance dos objetivos da Política, destacando-se, em seu art. 9º, que a gestão dos resíduos deve observar a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada, de tal forma que as aquisições públicas gerem o mínimo de resíduos possível (Lei n. 12.305, 2010; Teixeira, 2013).

Essa dupla de normas, ambas consideradas no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis brasileiro (MMA, 2011a; MMA, 2016), favorece o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões clássicas, ao prever e incentivar o reaproveitamento e reciclagem dos materiais produzidos (aspectos ambiental e econômico) por meio das associações e cooperativas de catadores de produtos recicláveis (aspectos social e econômico). Todavia, a grande virtude dessas políticas em relação ao tema CPS é que elas elevam as licitações sustentáveis como sendo um dos interesses primários a serem defendidos por todos os entes da federação (Betiol *et al.*, 2012), revestindo-as de um caráter legal.

Por fim, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) (Lei n. 12.462, 2011) foi concebido inicialmente para agilizar os processos licitatórios de grandes obras a serem feitas, relacionadas à Copa das Confederações (ocorrida em 2013), a Copa do Mundo de Futebol (ocorrida em 2014) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos (ocorridos em 2016). No entanto, ela vem sendo utilizada até a atualidade.

A Lei foi bastante criticada por simplificar os processos burocráticos, porém necessários, da Lei Geral das Licitações, mas trouxe consigo inovações importantes no campo da sustentabilidade. Uma delas foi a clareza da apresentação da ideia de menor custo que necessariamente não será o desembolso financeiro imediato, mas também as despesas que a compra apresentará em médio e longo prazos - ACV. A Lei também ressalta diversos critérios socioambientais que devem ser observados nas compras, a possibilidade de exigência de certificação ambiental dos licitantes e a remuneração variável da contratada baseado em parâmetros de sustentabilidade ambiental (Lei n. 12.462, 2011).

4.11 Para além da ONU: iniciativas de organismos internacionais

Em âmbito mundial, diversos organismos não subordinados à ONU ajudam no desenvolvimento e implementação das políticas de CPS, porém com foco nacional ou regional, tais como a NAPGI (*North American Green Purchasing Initiative*), EUGPP (*European Union Green Purchasing Programme*). Todavia o ICLEI (*Local Governments for Sustainability*) e o IGPN (*International Green Purchasing Network*) são organismos com atuação mundial que, por sua abrangência e independência²¹ em relação à ONU, destacaremos a seguir.

4.11.1 O ICLEI

Apesar de ter sido lançado em 1990 com o apoio das Nações Unidas, o ICLEI é uma associação democrática e internacional, que desenvolve várias iniciativas locais para a sustentabilidade global, incluindo ações de CPS. De acordo com as informações do seu sítio eletrônico²², o ICLEI é a principal associação em nível mundial de governos locais e subnacionais que assumiram um compromisso com o DS. A associação ajuda os governos locais a promover conscientização política sobre questões-chave, estabelece planos de ação para atingir objetivos concretos e mensuráveis, trabalha para atingir as metas

²¹ A citada independência está posta no sentido de não ser gerido diretamente pela ONU. Por outro lado, na prática, a maioria das ações promovidas são, por vezes, interdependentes e/ou complementares às ações da ONU/PNUMA/Processo de Marrakesh/10YFP.

²² www.iclei.org [23 de março de 2018]

através da implementação de projetos e avalia os progressos locais e cumulativos rumo ao desenvolvimento sustentável.

Institucionalmente, o ICLEI é um organismo responsável pela consecução de ações que levem ao desenvolvimento e implementação das Agendas 21 Locais, previstas no capítulo 28 da Agenda 21:

It acts as a co-coordinator and facilitator, especially at the start-up stage of LA21 activities, as a clearing house for information, as a major conduit for the transfer of expertise and best practice, especially between the North and the South, as well as an organization representing local authorities engaged in LA21 activities at the international level.

(Baker, 2006:107)

A rede ICLEI abrange mais de 1500 governos de estados e cidades, em mais de 100 países. Como agência ambiental e de desenvolvimento sustentável internacional para governos locais, o ICLEI fornece informações, providencia treinamento, organiza conferências, facilita o intercâmbio entre cidades e a constituição de redes, executa pesquisas e projetos-piloto, além de prestar serviços técnicos e de consultoria.

O ICLEI foi o responsável pelo projeto de maior abrangência em CPS – o Projeto *Relief (European Relief Potential of Urban Action on Avoidance and Detoxification of Waste Streams Through Green Public Procurement)*. O *Relief* teve seu foco nas compras verdes e, baseado nas experiências de oito países (Áustria, Dinamarca, Holanda, Suécia, Hungria, Canadá, Japão e Estados Unidos), estabeleceu instrumentos inovadores, tais como guias de aquisições públicas, ações sobre a política europeia na área e, principalmente a Campanha Procura+, que serviu de modelo para diversos países, inclusive para o Brasil.

A Campanha Procura+ foi desenvolvida em 2004, com o objetivo de orientar os compradores públicos nas questões inerentes às CPS, tendo como principal produto a obra *The Procura+ Manual: a guide to cost-effective sustainable public procurement* (ICLEI, 2007), um guia elaborado para fornecer uma série de ferramentas de apoio a serem utilizadas em CPS.

No Brasil, o Iclei-Secretariado para a América do Sul está a apoiar diversas instâncias governamentais, em níveis federal, estadual e municipal, por meio de capacitação técnica de servidores e através da publicação de obras específicas de temas relacionados às CPS,

tais como a versão atualizada e adaptada à realidade brasileira do Manual Procura+ (ICLEI, 2015), as publicações “Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva” (Betiol *et al.*, 2012), “Guia de compras públicas sustentáveis Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável” (Biderman *et al.*, 2008) e “Compras públicas sustentáveis: uma abordagem prática” (Laloe & Freitas, 2012).

4.11.2 O IGPN

O IGPN (*International Green Purchasing Network*) é uma rede internacional de compras verdes que promove suas atividades em nível mundial, com a participação de todos os membros tomadores de iniciativa de aquisição, consumo e produção sustentáveis. A GPN (*Green Purchasing Network*) foi lançada em 2005, após a Declaração de Sendai, realizada nesta cidade, no Japão, em outubro de 2004. É uma rede de compras verdes do Japão aliado a outras organizações dentro e fora do país e tem como objetivo promover a difusão de produtos que respeitem o meio ambiente e o desenvolvimento de serviços e atividades de compras verdes, além de compartilhar estas informações internacionalmente (IGPN, 2017).

O IGPN promove a troca de experiências e colaboração entre organizações internacionais, autoridades locais e ONGs. Tem como foco a pesquisa, treinamento, capacitação, desenvolvimento de ferramentas e orientações sobre o tema (IPEA, 2011; Perera *et al.*, 2007). Várias atividades são desenvolvidas pelo IGPN, tais como a realização de *workshops*, seminários e conferências internacionais para compartilhar e debater questões e práticas de compras verdes. Destaca-se também o desenvolvido e disponibilização de um *starter kit* com informações sobre sustentabilidade, compras verdes, contratos públicos ecológicos e outras informações para conscientização, treinamento, implementações e materiais para referência.

4.12 Benefícios, barreiras e facilitadores para a implementação das CPS

Publicações específicas sobre o tema têm ressaltado os vários benefícios proporcionados pelas políticas de compras públicas sustentáveis. Por outro lado, também é importante reconhecer que existem inúmeros obstáculos à sua implementação, em âmbitos local, regional e nacional, igualmente destacadas na literatura (Biderman *et al.*, 2008; IADS, 2008; IPEA, 2011; MP, 2010; PNUMA, 2012; Defra, 2006; Prier *et al.*, 2016).

As dificuldades enfrentadas na execução das atividades que envolvem um conceito multidimensional e transversal – a sustentabilidade nas compras – pode levar as organizações a retardarem ou simplesmente deixar de implementar as CPS, ou seja, pode resultar em uma inércia organizacional (Meehan & Bride, 2011).

Steurer *et al.* (2007) identificaram algumas barreiras para a implementação das CPS: custos dos produtos, falta de informação, de conhecimento e treinamento, apoio gerencial e político, falta de tempo, além dos aspectos relacionados à legislação.

A pesquisa em nível mundial desenvolvida por Brammer e Walker (2011) concluiu que há grande variação na percepção das barreiras às CPS, de acordo com a região considerada, porém os principais obstáculos são de ordem financeira, informacional, legal, administrativa, política, cultural e de qualidade/disponibilidade de produto.

Organizações públicas podem ter culturas fortemente resistentes às mudanças, entre as quais, a inserção da sustentabilidade em seus processos de compras, que poderá resultar em adversidades na implementação das CPS (Brammer & Walker, 2011). Nesse ponto, Roman (2017) destaca a importância da presença de lideranças transformacionais internas, enquanto que Betiol *et al.* (2012) ressalta o engajamento dos funcionários públicos.

A implementação das políticas de CPS é uma tarefa complexa que revela importantes questionamentos relacionados à necessidade de quantificação dos seus custos e benefícios, de maneira a demonstrar a compensação de eventuais diferenças de preço dos produtos sustentáveis. Muitos benefícios se mostram intangíveis, de difícil quantificação ou perceptíveis apenas em médio e longo prazo (IPEA, 2011).

As percepções de maiores custos parece ser a barreira mais evidente para as CPS, conforme observado nos trabalhos de (Min & Galle, 2001; Rao & Holt, 2005; Walker & Brammer, 2009; Brammer & Walker, 2011; Hegenberg, 2013), uma vez que as organizações públicas possuem restrições financeiras e orçamentárias e precisam perceber claramente as situações de vantagens nas compras sustentáveis e o valor dos produtos e serviços sustentáveis. Por outro lado, Betiol *et al.* (2012) ressaltam que se percebe uma diminuição nos custos dos citados produtos, decorrentes do aumento da escala de produção e do desenvolvimento tecnológico.

Além do custo, pesquisas recentes sobre a realidade brasileira também identificaram alguns elementos dificultadores da prática das CPS. Entre as quais, destacam-se: a falta de produtos e serviços sustentáveis, derivada do despreparo dos fornecedores (Fonseca, 2013; Hegenberg, 2013; Cogo, 2015; Saldanha, 2016), a deficiência de informações, conhecimento e treinamento (Fonseca, 2013; Hegenberg, 2013; Teixeira, 2013; Carvalho, 2014; A. M. S. Costa, 2014; Mendes, 2014; Cogo, 2015; Lucena, 2016; Saldanha, 2016), a dificuldade de aplicação dos aspectos legais e jurídicos (Teixeira, 2013; Cogo, 2015), a ausência de apoio dos gestores (Alencastro, 2014), a dificuldade na definição de produto e critérios de sustentabilidade (Teixeira, 2013; Galli, 2014), a falta de capacidade organizacional que resulta em deficiência no planejamento e na execução das CPS (Fonseca, 2013; Hegenberg, 2013; Teixeira, 2013; Cogo, 2015; Saldanha, 2016), a escassez ferramentas para monitoramento e avaliação (Hegenberg, 2013; Alencastro, 2014; Cogo, 2015).

Percebe-se que a falta de informações, conhecimento e treinamento é um complicador comumente identificado nas investigações, motivador ou impulsionador de boa parte das demais dificuldades encontradas. Brammer e Walker (2011) observaram que 83% dos profissionais de compras participantes da sua pesquisa não se sentiam preparados para colocar em prática as CPS. Erdmenger (2003) destaca que a grande dúvida enfrentada é o “como fazer” e para dirimir a questão, o conhecimento específico sobre a temática se torna um elemento crítico. A falta de conhecimento, não necessariamente inviabilizará a implementação da política de CPS, mas irá dificultá-la e

influenciará o comportamento dos compradores públicos, que, por sua vez farão aquisições menos sustentáveis (Grandia, 2016).

Brammer e Walker (2011) destacam que a falta de fornecedores e, conseqüentemente, de produtos e serviços sustentáveis é outro fator determinante, centrado no lado da oferta, que pode ocasionar dificuldades aos compradores públicos aquando da identificação e seleção dos fornecedores. A emissão de sinais claros ao mercado, no sentido de comunica-lo adequadamente sobre os novos critérios valorizados nas aquisições públicas, poderá fazer com que os fornecedores respondam mais rapidamente, ou seja, preparem-se para atender a demanda governamental por produtos e serviços sustentáveis (Betiol *et al.*, 2012).

O apoio dos gestores, inclusive a alta administração, é outro elemento preocupante. A ausência ou a baixa aprovação das atividades de CPS por eles pode frustrar a continuidade das ações. Espera-se que a administração superior emita direcionamentos estratégicos específicos que evidenciem o compromisso da organização com a sustentabilidade nas compras. Isso poderá ter um reflexo positivo entre os operacionalizadores da política (Steurer *et al.*, 2007; Brammer & Walker, 2011).

Por sua vez, na demonstração do comprometimento organizacional com as CPS, é essencial que as organizações públicas as representem no planejamento estratégico e no planejamento das operações de compras. Betiol *et al.* (2012) defendem que obstáculos de natureza estrutural e cultural poderão ser ultrapassados por meio do planejamento e do estabelecimento de objetivos e metas relacionados à sustentabilidade na compra. Iclei (2007) acrescenta que as metas de CPS são importantes para engajar os servidores públicos na busca pelos resultados estipulados.

Por outro lado, várias experiências espalhadas em todo o mundo demonstram o grande potencial das compras públicas sustentáveis e a possibilidade real de sua implementação, mesmo considerando-se as inúmeras barreiras postas. Brammer & Walker consideraram seis tipos de facilitadores: a) Conhecimento/expertise; b) Liderança; c) Comprometimento individual; d) Legislação/suporte governamental; e) Ausência de

dificuldades financeiras/orçamentárias e f) Desenvolvimento de estratégias, planos e metas para as CPS.

Para a consecução destes facilitadores, alguns instrumentos e mecanismos devem ser aplicados. Steurer *et al.* (2007), considerando a tipologia desenvolvida pelo *Research Institute for Managing Sustainability*, da Universidade de Economia e Administração de Viena, salientou que os instrumentos de apoio à temática podem ser divididos em:

a) **Instrumentos mandatórios** – Leis, Decretos, Instruções Normativas, Resoluções, Portarias, entre outros;

b) **Instrumentos de informação** (ou de apoio) – Guias, manuais, campanhas de divulgação e sensibilização, treinamentos, entre outros;

c) **Instrumentos econômicos** – Subsídios, estímulos à inovação;

d) **Instrumentos de parceria** – Redes de compartilhamento de informações, acordos de cooperação, acordos setoriais, fóruns de discussão, entre outros;

e) **Instrumentos híbridos** – política pública, planos de ação, entre outros.

O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (MMA, 2016) destacou os seguintes instrumento e mecanismos facilitadores da implementação: a) ações governamentais; b) acordos de cooperação técnica; c) iniciativas voluntárias; d) ações de parcerias; e) pactos setoriais; f) projeto de cooperação com o PNUMA; g) termos de adesão e Rede A3P; h) certificação e premiação; i) fóruns de discussão e j) estudos, pesquisas e campanhas.

Além dos instrumentos supracitados, algumas práticas organizacionais são frequentemente associadas na literatura como maneiras de contornar as dificuldades relacionadas ao preço, notadamente a compra compartilhada e a análise do ciclo de vida do produto.

A compra compartilhada ou conjunta é uma forma de aquisição dos produtos e serviços sustentáveis, na qual várias organizações públicas compram sincronamente, com o intuito de diminuir o preço unitário dos produtos, devido ao grande volume de compras (Betiol *et al.*, 2012; Silva & Barki, 2012).

Silva e Barki (2012) apresentaram os resultados de uma experiência com compras compartilhadas entre várias organizações públicas e coordenada pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), na qual se alcançou uma economia de quase 50% em relação à estimativa inicial da compra. As aquisições conjuntas também foram apontadas como facilitadoras das CPS nas pesquisas de Galli (2014) e de Saldanha (2016).

A Análise do Ciclo de Vida (ACV) é o tema principal da norma ISO 14040 (ISO 14040, 2006). A ACV é um parâmetro a ser utilizado nas compras que considera as externalidades positivas ao longo da cadeia de produção, incorporadas ao preço dos produtos sustentáveis a serem adquiridos, para justificar seu custo imediato mais elevado (Steurer *et al.*, 2007; Betiol *et al.*, 2012; Alem *et al.*, 2015).

Betiol *et al.* (2012) destaca a mudança de postura da organização pública ao considerar a ACV, pois, além do preço imediato, passa a considerar outras características do produto ou serviço, tais como os gastos com manutenção e com a disposição final após o uso. Destacam-se também a possibilidade de aquisição de produtos mais eficientes no consumo de água e energia, ou mais duráveis, que implicam em economias em médio e longo prazo.

Por outro lado, até mesmo em economias mais desenvolvidas, a ACV não é uma ferramenta de uso disseminado, principalmente pelos compradores públicos. Em uma pesquisa com os sete países mais desenvolvidos em políticas verdes (o Green-7), PWC Sustainability (2009) concluiu que os processos de compras que levaram em conta os critérios ambientais pagaram um preço imediato superior, mas, considerando-se toda a cadeia de produção, houve redução de gastos na ordem de 1% para a Administração Pública. No entanto, reconheceu que a abordagem da análise do ciclo de vida ainda não estava completamente incorporada aos processos de compras desses países.

Teixeira (2013), durante a realização de entrevistas com planejadores da política brasileira de CPS, deparou-se com o reconhecimento da importância da ferramenta, porém incipiente utilização no contexto brasileiro. Alem *et al.* (2015) alertaram que não existe no Brasil um banco de dados que reflita a realidade nacional, tal como existe nos Estados Unidos e Europa. Além disso, o Programa Brasileiro de ACV se desenvolve muito

lentamente, devido à insuficiência de recursos financeiros aplicados. Adicionalmente, Erdmenger (2003) apontou a dificuldade de aplicação da ACV pelos compradores públicos, os quais não são *experts* neste tipo de análise.

Tradicionalmente a ACV incorpora os aspectos ambientais e econômicos. No entanto, verifica-se que a recente consideração sobre a inclusão da dimensão social e dos aspectos socioeconômicos nas análises do ciclo de vida é um tema emergente na academia, impulsionado principalmente a partir das diretrizes estabelecidas pelo PNUMA (UNEP/SETAC, 2009, 2013) e debatidos nos trabalhos de Benoît *et al.* (2010), Zamagni, Amerighi e Buttol (2011), Jørgensen (2013), Sousa-Zomer e Cauchick Miguel (2015), Olivera, Cristobal e Saizar (2016). Dessa forma, ao integrar as dimensões sociais, ambientais e econômicas, a ACV se aproxima da sustentabilidade, algo nomeado como Sustentabilidade do Ciclo de Vida (Olivera *et al.*, 2016).

Por outro lado, há obstáculos a serem enfrentados no momento da incorporação da sustentabilidade na ACV, tais como a dificuldade de se avaliar os impactos sociais, ambientais e econômicos ao longo da cadeia de produção, a escassez de informações e de pesquisas sobre o tema e a dificuldade de se apresentar os resultados de forma compreensível para as partes interessadas (Sousa-Zomer & Cauchick Miguel, 2015; Olivera *et al.*, 2016).

O treinamento e o desenvolvimento de campanhas de sensibilização e conscientização também é um facilitar comumente ressaltados na literatura (Steurer *et al.*, 2007; Kjöllström, 2009; Lucena, 2016) e nas diretrizes propostas pela Nações Unidas e Mercosul (UNEP, 2011; PNUMA, 2012; IADS, 2008) como mecanismos minimizadores do baixo nível de conhecimento e de resistência interna às mudanças decorrentes das CPS. Nesse aspecto, Lucena (2016) identificou em sua pesquisa que a criação de núcleos de sustentabilidade nas organizações públicas poderá favorecer a difusão do conhecimento.

Betiol *et al.* (2012) e Lucena (2016) destacam que as certificações e os selos de sustentabilidade desenvolvidos por órgãos públicos poderia facilitar o processo de escolha dos compradores. Ademais, Erdmenger (2003) e Steurer *et al.* (2007) defendem que as informações relacionadas aos produtos e serviços sustentáveis deveriam ser de

fácil acesso aos servidores públicos, em linguagem apropriada e de fácil aplicação nos seus cotidianos, podendo compor, por exemplo, banco de dados de produtos sustentáveis (catálogos) e listas padronizadas de especificações e critérios de sustentabilidade.

Por outro lado, Colverson (2012) salienta que a apresentação de padrões em listas de produtos possui vantagens e desvantagens. Podem ajudar a suprir a falta de treinamento, tempo e capacidade técnica dos servidores públicos realizarem pesquisas sobre a sustentabilidade dos produtos e serviços, entretanto, também poderá haver uma acomodação no processo de busca pelo conhecimento, menor flexibilidade de escolha e utilização equivocada (para o caso das listas não serem constantemente atualizadas).

O Quadro 1.1 a seguir apresenta um resumo dos benefícios, das barreiras e dos elementos facilitadores das CPS, de acordo com os autores citados nesta seção.

5 Síntese do capítulo

As compras públicas que consideram a sustentabilidade como um dos critérios a serem considerados na escolha de produtos e serviços a serem consumidos pelas organizações, diferenciam-se da maneira tradicional (e insustentável) que o setor público comumente realiza seus processos de aquisições.

Para o entendimento aprofundado das características das CPS, além do mapeamento das experiências dos outros países, foi necessário detalhar a evolução do pensamento sobre o DS, a PCS e a forma de envolvimento do Estado com essas temáticas. Verificou-se que o desenvolvimento sustentável é um tema ainda recente e debatido com mais intensidade, no máximo, nas últimas quatro décadas. No entanto, há certa aceitação dos estudiosos de que uma das formas de promovê-lo é através das estratégias de promoção da produção e do consumo em bases mais sustentáveis, entre as quais, as CPS.

Para o desenvolvimento e a efetivação das ações que incorporam a ideia de inserção de critérios de sustentabilidade nas aquisições públicas, a contribuição do Estado é essencial, como regulador da política, participante do mercado e líder na adoção das práticas. No entanto, ao se comprometerem a cumprir as diretrizes para as CPS

elaboradas por instâncias supranacionais, os governos contam com o apoio dessas instituições, que promovem conhecimento específico a serem aplicados no desenvolvimento da política e na formação técnica dos atores que irão operacionalizá-la. O exemplo mais notório desse apoio foi desenvolvido pela Força-tarefa das CPS no Processo de Marrakesh.

Por sua vez, o governo brasileiro, ao desenvolver a política, elaborou orientações e estabeleceu a base normativa-legal que ampara a prática das CPS nas organizações públicas. Apesar do suporte governamental e do conhecimento sobre os benefícios das aquisições sustentáveis, a atividade de CPS se depara com uma série de elementos complicadores. Por outro lado, também existem os fatores que as favorecem. Dessa forma, o conhecimento sobre esses elementos pode ajudar na implementação e no aperfeiçoamento do sistema de CPS, na forma apresentada neste capítulo.

Quadro 1.1 – Benefícios, barreiras e facilitadores da implementação das CPS

| Benefícios das CPS | Barreiras das CPS | Facilitadores das CPS |
|---|---|---|
| Contribuição para o atingimento de objetivos políticos nacionais e do DS | Percepção de maiores custos | Legislação/suporte governamental |
| Promoção de benefícios sociais e ambientais | Falta de conhecimento, informações e treinamento | Estabelecimento de acordos e parcerias |
| Contribuição para a obtenção de um melhor rendimento econômico em compras | Falta de capacidade técnica dos compradores para definição dos critérios de sustentabilidade do produto | Ausência de dificuldades financeiras ou orçamentárias |
| Criação de um grande mercado para negócios sustentáveis | Falta de ferramentas para aplicação, monitoramento e avaliação | Treinamento, capacitação e campanhas de sensibilização e conscientização |
| Incentivo às inovações nos mercados | Cultura organizacional | Liderança |
| Melhoria na imagem das autoridades públicas | Dificuldade de aplicação da legislação | Engajamentos dos servidores |
| Melhoria na eficiência organizacional dos governos e empresas | Pessoal de compras ocupados com atividades cotidianas | Presença de estratégia, planejamento, objetivos e metas específicos para as CPS |
| | Restrições financeiras e orçamentárias | Compras compartilhadas |
| Melhoria na qualidade de vida da população local | Falta de apoio gerencial e político | Comprometimento organizacional em nível estratégico |
| | Disponibilidade de produtos e serviços | Conhecimento técnico/expertise |
| Aumento na conscientização sobre temas ambientais | Falta de liderança e comprometimento dos servidores | Certificações públicas, rótulos ecológicos e de sustentabilidade |
| | Falta de estratégia, planejamento, objetivos e metas | Análise do ciclo de vida |

Fontes – Min e Galle (2001), Erdmenger (2003), , Rao e Holt (2005), Defra (2006), Iclei (2007), Steurer *et al.* (2007), Biderman *et al.* (2008), IADS (2008), Kjölleström (2009), Walker e Brammer (2009), Brammer e Walker (2011), IPEA (2011), Betiol *et al.* (2012), Colverson (2012), PNUMA (2012), Silva e Barki (2012), Hegenberg (2013), Fonseca (2013), Teixeira (2013), Carvalho (2014), Alencastro (2014), A. M. S. Costa (2014), Galli (2014), Mendes (2014), Alem *et al.* (2015), Cogo (2015), Grandia (2016), Lucena (2016), MMA (2016), Prier *et al.* (2016), Saldanha (2016) e Roman (2017).

CAPÍTULO 2

Teorias de Base para as CPS: a Teoria dos Sistemas e a Teoria dos *Stakeholders*

CAPÍTULO 2 - Teorias de Base para as CPS: a Teoria dos Sistemas e a Teoria dos Stakeholders

Lastreado pela Teoria dos Sistemas e pela Teoria dos *Stakeholders*, este capítulo apresenta os aspectos mais úteis dessas duas teorias em relação às suas utilizações como bases teóricas para a análise dos elementos sistêmicos das CPS.

O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira delas trata da Teoria Geral dos Sistemas. Nesta seção, dividida em três partes, são tratadas i) as origens, os conceitos, a abordagem do sistema aberto; ii) sua utilização nas organizações; e iii) algumas limitações imputadas à Teoria e as abordagens derivadas que adotam o pensamento da complexidade.

A segunda seção abordará a Teoria dos *Stakeholders*. Esta seção foi dividida em três partes. A primeira parte apresenta as origens, o conceito de *stakeholder* e as abordagens usualmente discutidas na literatura. A segunda parte trata das principais críticas atribuídas à Teoria. A parte 3 versa sobre algumas formas de instrumentalização, com foco no *Stakeholder Salience* e na proposta de Savage *et al.* (1991), pois foram os dois modelos utilizados para categorizar os intervenientes do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras.

A terceira seção apresenta as principais partes interessadas do sistema de CPS no Brasil. Por fim, a quarta seção expõe uma síntese do capítulo.

1 A Teoria Geral dos Sistemas

1.1 Origens, conceitos e a abordagem do sistema aberto

A Teoria Geral dos Sistemas (TGS) apregoa que várias estruturas podem ser melhor compreendidas a partir da sua representação por um conjunto de partes inter-relacionadas e interdependentes, de forma não fortuita, que forma um todo com capacidade de adaptação aos ambientes mutáveis (Bertalanffy, 1950, 1972; Checkland & Scholes, 1999) e que atuam juntas para alcançar objetivos comuns (Churchman, 1968).

O conjunto de princípios que compõem a TGS (Bertalanffy, 1950) tem utilidade no entendimento de boa parte dos sistemas que se propõem a representar determinada realidade, com aplicações em várias áreas do conhecimento, tais como na Biologia, Administração, Economia e Ecologia (Bertalanffy, 1968), a evidenciar sua perspectiva multidisciplinar (Maciel, 1974). Dessa forma, a TGS se tornou uma referência teórica importante, pois interpreta de maneira peculiar a estrutura e as relações ambientais dos sistemas (Bertalanffy, 1972), inclusive os organizacionais.

A introdução de uma Teoria Geral dos Sistemas é atribuída ao biólogo Ludwig von Bertalanffy. Porém a linha de pensamento do trabalho do biólogo não é nova, dá sequência às ideias de outros cientistas e filósofos clássicos, entre eles Aristóteles, Leibnitz e Kant, que procuravam por uma “filosofia natural” – um conjunto geral de explicações que pudesse descrever, com poucas alterações, qualquer situação observada na natureza (Klir, 1969; Checkland & Scholes, 1999).

Além da proposta de integração do conhecimento entre os vários ramos da Ciência, havia no cerne dos primeiros trabalhos sobre a TGS (por exemplo, em Bertalanffy, 1964; Laszlo, 1972) considerações éticas mais profundas, ao perceberem, já naquela época, que a humanidade poderia estar em eminente risco, devido às crises humanas, sociais e ambientais. Os autores defendiam o desenvolvimento e a aplicação da TGS como uma estratégia/plano de ação para integração das ciências e, assim, evitar esses desastres e alcançar um “mundo melhor” (Pouvreau, 2014; Rosseau, 2015). Nesse ponto, a TGS se aproxima do conceito de desenvolvimento sustentável, elaborado alguns anos mais tarde.

A primeira apresentação oral do conceito proposto por Bertalanffy foi feita na cidade de Chicago em 1937, seguido por artigos científicos produzidos entre os anos de 1945 e 1950 (Klir, 1969). As ideias do biólogo foram bem recebidas pelo meio acadêmico, fato que gerou interesse científico e uma série de investigações sobre o tema, seguidas de tentativas e variações sobre o conceito de sistema.

A Teoria Geral dos Sistemas, na visão de Kuhn (1978), lançou as bases para o entendimento contrário à ideia dominante de que cada disciplina científica resolveria seus próprios problemas em torno de pressupostos metodológicos, linguagem própria ou

experimentos bem desenvolvidos. Bertalanffy lançou os pressupostos e as orientações basilares da TGS por meio do seguinte raciocínio (Bertalanffy, 1977:62):

- a) Há uma tendência geral no sentido da integração nas várias ciências, naturais e sociais;
- b) Essa integração parece orientar-se para uma teoria dos sistemas;
- c) Essa teoria pode ser uma importante forma para alcançar uma teoria exata nos campos não físicos da ciência;
- d) Ao desenvolver princípios unificadores que perpassam verticalmente os universos particulares das diversas ciências, a Teoria nos aproxima do objetivo da unidade da ciência; e
- e) Isso pode levar a uma integração muito necessária na educação científica.

O desenvolvimento da TGS trouxe importantes implicações teóricas e uma multiplicidade de aplicações práticas em área distintas que gerou uma série de conceitos relacionados aos sistemas (Rosseau, 2015). Klir (1969), até aquela época, conseguira elencar vinte e quatro definições diferentes para sistemas. Porém, o próprio Bertalanffy (1977) o define como um complexo de elementos em interação ordenada, de forma não fortuita. Já Checkland e Scholes (1999) acrescentam que se trata de um conjunto adaptativo com capacidade de sobrevivência em ambientes mutáveis.

Churchman (1971), em trabalho de investigação científica voltados para a administração e ciências sociais, iniciados no final da década de 60, com o pensamento alinhado ao de Bertalanffy, entende sistemas como um conjunto de partes coordenadas que atuam juntas para alcançar um conjunto de objetivos globais. O autor complementa a definição ao ressaltar que há cinco considerações básicas para o entendimento do significado de um sistema: a) Os objetivos totais e as medidas de rendimento do sistema completo; b) O ambiente do sistema; c) Os recursos do sistema; d) Os componentes, suas atividades, finalidades e medidas de rendimento; e e) A administração do sistema. Organizações levam em conta essas considerações para desenvolver ferramentas específicas para avaliação de suas atividades.

A utilização da TGS em várias áreas do conhecimento resultou na fragmentação das ideias originalmente propostas por Bertalanffy (Drack & Apfalter, 2007; Troncale, 2009; Rosseau, 2015). Na década de 80, as citações da Teoria em artigos científicos passaram por um declínio (Provreau & Drack, 2007; Drack & Schwarz, 2010), embora se perceba uma renovação recente do interesse pela utilização da TGS como suporte às pesquisas acadêmicas (Rosseau, 2015).

Na área de Ciências da Administração, as ideias defendidas pela TGS influenciaram teóricos organizacionais, principalmente os da década 60, quando foram desenvolvidas as ideias que classificaram as organizações em empresa mecânica e empresa orgânica (Burns & Stalker, 1961), realizados os estudos sociotécnicos que perceberam a organização em suas interações com o meio ambiente (Emery & Trist, 1965) e apresentados os trabalhos que tinham como pressuposto teórico as organizações como sistemas abertos que devem se adaptar ao ambiente (Woodward, 1968; Lawrence & Lorsh, 1969).

Os sistemas abertos são aqueles cujos elementos constituintes interagem continuamente com o meio externo (Bertalanffy, 1968) e se adaptam em busca de um equilíbrio dinâmico (homeostase). Os sistemas fechados, descritos pela segunda Lei da Termodinâmica, são impermeáveis ao meio e eventualmente chegarão a um estado de equilíbrio em que seus processos findarão (Bertalanffy, 1977). Dito de outra forma:

A intensidade das trocas de matéria, energia e informação entre o sistema e o meio envolvente é variável: se é fraca (ou nula), o sistema é fechado; se é intensa, o sistema é aberto. Um sistema aberto é adaptativo se tiver a capacidade de regulação e controlo para se adequar às mudanças no ambiente, com vista à sobrevivência e ao bom desempenho. A relativa estacionaridade do meio interno face à variação do meio é feita através dum mecanismo assente em interações circulares negativas, dito homeostasis.

(Capelo & Dias, 2010:97)

Ainda que os primeiros modelos mecanicistas de representação da organização percebessem as organizações como sistemas fechados, prevaleceu a ideia destas como sistemas abertos, pois esse modelo revelou potencialidades, abrangência e flexibilidade (Motta, 1971). Katz e Kahn (1966) não foram os criadores do termo “sistema aberto”, mas o aplicaram às organizações, como um pressuposto básico, adaptando-o à realidade organizacional. Na próxima seção, apresentar-se-á o detalhamento desta aplicação.

1.2 A Teoria dos Sistemas aplicada às organizações

O conceito de sistema aberto interpretado para as organizações considera que estas importam formas de energia do ambiente, transformam-nas, de várias maneiras, produzindo algum tipo de saída, utilizada pela organização ou que é exportada de volta para o ambiente (Katz & Kahn, 1966; Kast & Rosenzweig, 1972). Katz e Kahn (1966) estabeleceram algumas características comuns:

- a) **Importação de energia** - A organização importa insumos, informações, materiais, energia e mão de obra do meio ambiente;
- b) **Transformação (Processamento)** - A organização processa a energia disponível, ou seja, os insumos, com vistas a transformá-los em produtos;
- c) **Produto** - A energia empregada no ambiente retorna sob a forma de novos insumos, informação e aprendizagem a cada ciclo de realimentação;
- d) **Ciclo de eventos** – O padrão de atividades de importação de energia e transformação em produtos tem caráter cíclico, isto é, há uma repetição dos eventos;
- e) **Entropia negativa** – Por meio da reposição qualitativa de energia, os sistemas organizacionais, para se perpetuarem, promovem resistência e se movem para deter o processo entrópico²³;
- f) **Feedback**²⁴ – os insumos e os produtos gerados a partir da transformação dos insumos fornecem informações que podem ser utilizadas para a melhoria do sistema;
- g) **Estado firme e homeostase dinâmica** – referem-se à capacidade dos sistemas em se ajustarem, na busca de um equilíbrio dinâmico que evite a entropia dos mesmos. A organização busca a manutenção de uma relação constante entre importação e exportação de energia (Motta, 1971);

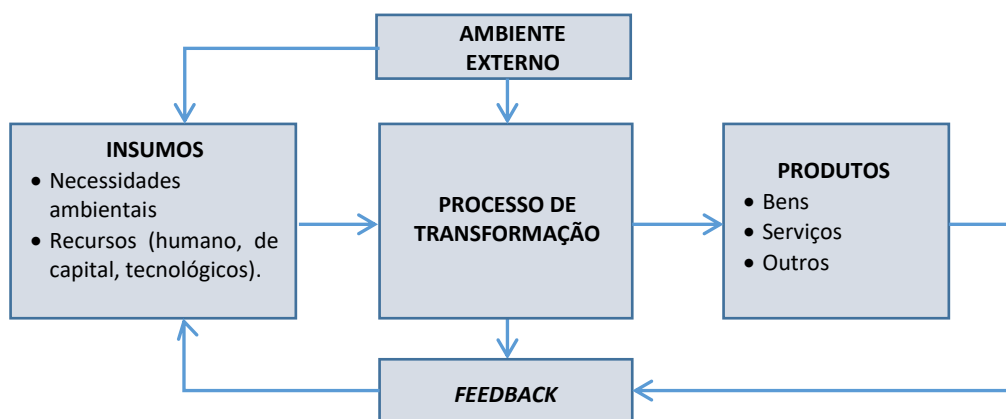
23 Processo entrópico – lei universal da natureza, no qual todas as formas de organização se movem para a desorganização ou morte (Katz & Kahn, 1966:37).

24 Retroalimentação, retroação ou realimentação.

- h) **Diferenciação** – os sistemas, inclusive as organizações, deslocam-se em direção à diferenciação e à elaboração, resultando em maior especialização da função. Devido à entropia negativa, há uma tendência à especialização das funções (Motta, 1971);
- i) **Equifinalidade** – partindo-se de diferentes condições iniciais, e seguindo-se várias trajetórias diferentes, os sistemas buscam o mesmo objetivo final. Nadler, Gerstein e Shaw (1994) ressaltam que diferentes formas de organizar o sistema podem levar ao mesmo resultado, ou seja, não existe uma única maneira certa de fazer.

Katz e Kahn (1966), dessa forma, delimitaram as principais características da representação de um sistema aberto organizacional e popularizaram expressões largamente utilizadas até hoje, tais como *inputs* (entradas), *outputs* (saídas), *throughput* (processamento) e *feedback* (retroalimentação). Uma representação do sistema organizacional aberto genérico é apresentada (Figura 2.1).

Figura 2.1 – Representação de um sistema organizacional aberto



Fonte – Adaptado de Stoner e Freeman (1985)²⁵

²⁵ Os autores apresentaram esta figura baseados nos trabalhos de Katz e Kahn (1966) e Bertalanffy (1968).

Os **insumos, entradas** ou **inputs** são os elementos compositores do contexto enfrentado pelas organizações, importados do ambiente externo e podem ingressar no sistema sob a forma de necessidades e recursos (Katz & Kahn, 1966; Nadler *et al.*, 1994). Cada sistema teria um grupo predominante de recursos a serem processados. Por exemplo, seriam entradas em um sistema de compras as informações das variadas requisições para aquisição de produtos e serviços e as necessidades externas impostas pela política pública de CPS.

O **processo de transformação, processamento** ou **throughput** diz respeito à característica do sistema de processar ou converter suas entradas e fornecer produtos ao final (Katz & Kahn, 1966). Por exemplo, um sistema de compras processa as requisições e as transforma em produtos e serviços para serem utilizados pelos requisitantes.

Os **produtos, saídas, resultados** ou **outputs** são denominações usadas normalmente para descrever as saídas do processo de transformação de um determinado sistema. As saídas do sistema podem ser na forma de produtos (bem físico), serviços prestados, energia ou informação (Katz & Kahn, 1966). Em um sistema de compras, por exemplo, um *output* poderia ser o produto requisitado na entrada do sistema.

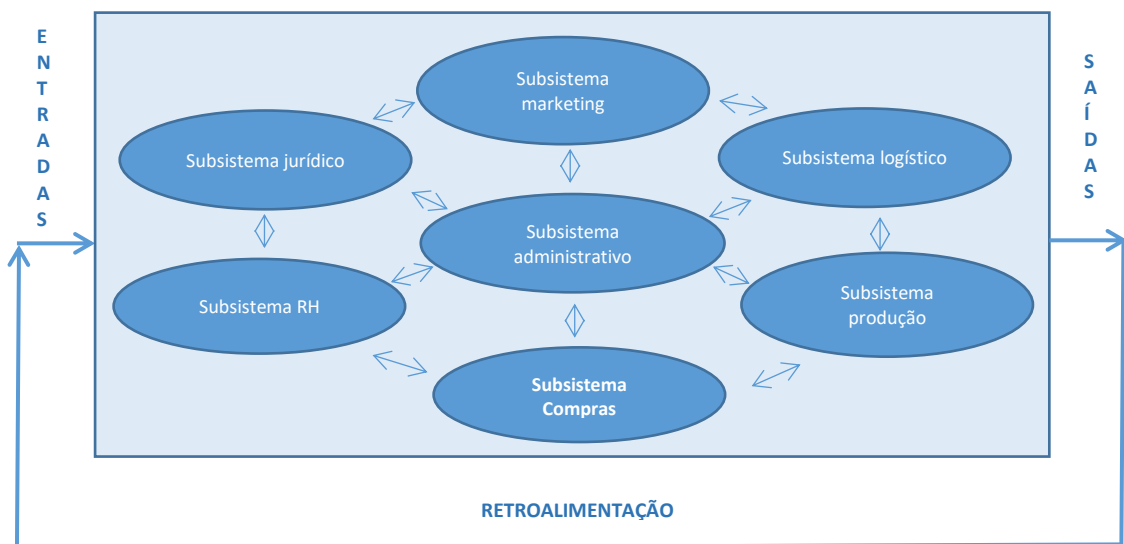
O **feedback** é o retorno ao sistema de parte de seus processos de transformação e saídas, que passa a influenciá-lo em seu funcionamento para alcançar o equilíbrio dinâmico - homeostase (Katz & Kahn, 1966). Conceito derivado da Cibernética, o *feedback* pode ser positivo (reforço realizado a partir dos resultados favoráveis) ou negativo (ajuste promovido a partir das deficiências sistêmicas identificadas) (Bertalanffy, 1972; Pouvreau, 2014). O *feedback* é um elemento chave para o controle dos sistemas, pois enquanto ocorrem as operações, as informações geradas são direcionadas para que os tomadores de decisão os controlem e os aperfeiçoem (Kast & Rosenzweig, 1972; Ramaprasad, 1983). Por exemplo, em um sistema de compras, a avaliação do desempenho funciona como um elemento de retroação que fornecerá informações importantes para que o sistema se ajuste e opere de forma otimizada.

Dessa forma, em resumo, a abordagem do sistema aberto entende a organização como um sistema constituído por componentes interdependentes, que partilham, de

forma coletiva, objetivos comuns, com entradas e saídas e dinâmico relacionamento com o seu ambiente externo, recebendo insumos, transformando-os e exportando seus resultados na forma de produtos e serviços, além de trocar matéria e energia de forma regular com o ambiente externo, reajustando-se continuamente às condições mutáveis para sobreviver (Katz & Kahn, 1966; Nadler *et al.*, 1994; Capelo & Dias, 2010).

Embora a organização possa ser entendida como um sistema, ela também o poderá ser como um subsistema (Motta, 1971; Martinez-Berumen, López-Torres & Romo-Rojas, 2014). Dessa forma, seus departamentos, inclusive o de compras, podem ser percebidos como subsistemas, partes de um sistema maior (Figura 2.2).

Figura 2.2 – Representação da organização e seus subsistemas



Fonte – Adaptado de Chiavenato (2007)²⁶

1.3 Limitações e abordagens teóricas derivadas

As teorias organizacionais têm sido influenciadas pelo pensamento sistêmico (Stacey, Griffin & Shaw, 2000). No entanto, a forma clássica da Teoria dos Sistemas recebe críticas por considerar relativa linearidade entre os elementos sistêmicos. Ocorre que particularmente os sistemas organizacionais são mais abstrusos (Martinez-Berumen

²⁶ O autor apresentou esta figura baseado no trabalho de Katz e Kahn (1966).

et al., 2014). Nesse âmbito, Simon (1962) introduziu o conceito de sistema complexo, definindo-o como um conjunto de partes que interagem de maneira não simples, cujo todo é maior que a soma das partes. O inter-relacionamento não linear e a dinâmica entre as partes são características destes sistemas. O pensamento do sistema complexo reconhece a impossibilidade de se entender o todo a partir da simples compreensão funcional das partes. Para tal, seria necessário, no mínimo, analisar as inúmeras interações entre as partes (Lin, Duan, Zhao & Xu, 2013).

De forma mais recente, as teorias organizacionais passaram a considerar e a desenvolver um “pensamento da complexidade”. Baseado neste princípio, algumas teorias emergentes são adaptadas para o campo das organizações, tais como a Teoria do Caos, a Teoria das Estruturas Dissipativas e a Teoria dos Sistemas Adaptativos Complexos (Stacey *et al.*, 2000; Eijnatten, 2004). No entanto, essas vertentes teóricas ainda estão pouco desenvolvidas na literatura e são mais difíceis de operacionalizar (Prim *et al.*, 2008).

Outro tipo de crítica à Teoria dos Sistemas está relacionado à tendência de se desprezar a capacidade de os indivíduos influenciarem os sistemas organizacionais, sendo usualmente considerados como *inputs* do sistema, devendo-se se ajustarem aos papéis, normas e valores organizacionais (Prim *et al.*, 2008). Ademais, as próprias organizações, além de serem afetadas pelo ambiente, também podem influenciá-lo, modificando-o por meio da inovação. Dessa forma, tanto os indivíduos, quanto as organizações possuem a capacidade de serem mais autônomos. Muitas vezes isso é desconsiderado nas aplicações da Teoria dos Sistemas (Morgan, 2002).

No entanto, é importante salientar que a utilização da Teoria dos Sistemas às organizações não está condicionada à eliminação da complexidade do ambiente no qual elas estão inseridas. Por outro lado, mesmo ao se considerar suas restrições, a abordagem fornece aspectos teóricos que facilitam a formulação de modelos conceituais que, apesar de limitados, podem ajudar no entendimento dos sistemas organizacionais, principalmente aqueles cujas características dos elementos estejam pouco desenvolvidas na literatura.

2 Teoria dos *Stakeholders*

A Teoria dos *Stakeholders* (TS) se utiliza das base conceituais da Teoria dos Sistemas, ao considerar que as organizações são sistemas abertos que estabelecem relacionamento com os diferentes grupos de interesse envolvidos (Campbell, 1997). Nas próximas seções serão detalhadas as características conceituais da Teoria dos *Stakeholders*.

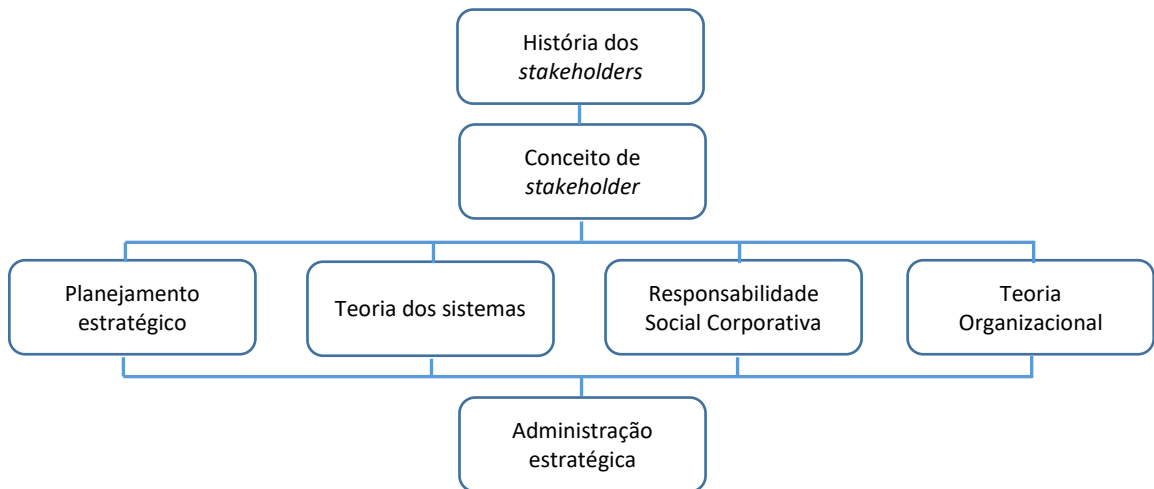
2.1 Origens, conceitos e abordagens

A Teoria dos *Stakeholders* (TS) é um campo de estudo relativamente recente, surgido na década de 60, mas impulsionado na década de 80. Ansoff (1965) já destacava a necessidade das organizações identificarem suas partes interessadas mais relevantes, porém foi a partir do trabalho de Freeman (1984) e depois outros autores (Hill & Jones, 1992; Clarkson, 1995; Donaldson & Preston, 1995; Mitchell, Agle & Wood, 1997; Freeman, 1999; Frooman, 1999) que a área do conhecimento ganhou um corpo teórico consistente e aplicável às organizações, e mais tarde também aos problemas relacionados com o Desenvolvimento Sustentável.

A TS possui interfaces com outras áreas do conhecimento em gestão, notadamente a Teoria dos Sistemas, a Teoria Organizacional, a Responsabilidade Social e o Planejamento Estratégico, como bem expôs Freeman (1984) (Figura 2.3).

A TS capacita os gestores para lidarem com o ambiente de negócios cada vez mais dinâmico, a concentrarem esforços nos intervenientes com maior capacidade de afetar ou serem afetados pelas ações organizacionais (Freeman *et al.*, 2010; Ali, 2017). A assunção que as organizações são sistemas abertos, sujeitas a pressões externas e internas e responsivas às expectativas dos *stakeholders* é um pressuposto da Teoria que defende o conhecimento da gama de intervenientes que atuam em seus respectivos ambientes de negócio como um fator de ocorrência desejável nas atividades organizacionais (Savage *et al.*, 1991; Harrison & St. John, 1996; Ali, 2017; Roman, 2017).

Figura 2.3 – Áreas de interface da Teoria dos *Stakeholders*



Fonte – Adaptado de Freeman (1984:32)

Wood e Jones (1995) argumentam que a TS é a chave para a compreensão das estruturas e dimensões das relações organizacionais e da sociedade, ao estabelecer um modelo alternativo, diferente do pensamento dominante até aquele momento, de que as organizações devem focar seus esforços apenas para satisfazer as exigências e necessidades dos seus acionistas.

Em pouco mais de três décadas de desenvolvimento, a Teoria dos *Stakeholders* já acumulou lastro teórico consistente e transpassou o universo estritamente empresarial, considerada como uma das teorias mais notável e popular surgida nos últimos anos no campo da ética empresarial (Crane & Matten, 2007). No entanto, durante os seus primeiros anos de evolução, Rowley (1997) ressaltou que a TS esteve concentrada basicamente no desenvolvimento de duas correntes relacionadas: a) a definição do conceito de *stakeholder* e b) sua classificação em categorias.

Há vários conceitos de *stakeholder*, que se distinguem essencialmente pela amplitude do que é considerado. O conceito mais citado é aquele apresentado no clássico trabalho de Freeman (1984), que descreve o *stakeholder* como qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos que possa afetar ou ser afetado pelo desempenho e objetivos organizacionais (Friedman & Miles, 2006; Crane & Matten, 2007). Dessa forma, as

organizações devem atender aos interesses de todos os seus intervenientes – visão posteriormente compartilhada por Donaldson & Preston (1995), Jones (1995), Metcalf (1998), Moore (1999), entre outros importantes autores da área.

O conceito introduzido por Freeman (1984), embora amplamente difundido, é criticado por ser considerado muito amplo (*broad*), pois a expressão “afetar ou ser afetado”, utilizada pelo autor, é muito vaga e resulta em dúvidas sobre o seu real significado, é bastante inclusiva, deixa margem para a consideração de uma infinidade de partes interessadas (algumas delas desconhecidas da organização), além de não especificar os tipos de influências dos *stakeholders* (Crane & Matten, 2007).

Alicerçados neste conceito amplo (*broad*), alguns autores defendem a ideia de se estender o conceito de *stakeholders* a instituições de caráter mais abstrato e a não humanos, tal como o meio ambiente (Starik, 1995; Stead & Stead, 2000; Driscoll & Starik, 2004; Haigh & Griffiths, 2007). Esta concepção, ao permitir a consideração de vários intervenientes, dificulta a gestão das relações entre a organização e os interessados, pois as empresas provavelmente não conseguirão realizá-las de forma simultânea, devido à complexidade e aos custos envolvidos (Mitchell *et al.*, 1997; Gregg, 2001; Fassin, 2009), para além do próprio desafio em que consiste o estabelecimento de relações com não humanos.

Em tentativa de tornar o conceito mais operacionalizável, abordagens mais estreitas (*narrow*), isto é, menos inclusivas, tentam identificar as principais partes interessadas e a forma como elas influenciam os sistemas organizacionais, para então priorizá-las. Neville, Bell & Whitewell (2011) argumentam que, ao considerar a complexidade ambiental e as limitações de recursos e de tempo, as organizações precisarão conciliar seus interesses com os das partes interessadas. Dessa forma, justificam a utilidade de se identificar com precisão o conjunto dos intervenientes mais importantes.

A adoção da abordagem *narrow* propicia um maior significado, escopo e contextualização das ações gerenciais (Philips, 1999). Adotando esta visão, Clarkson (1995) conceitua os *stakeholders* como pessoas ou grupos que possuem (ou reivindicam)

propriedade, direitos ou interesses relacionados com a organização e suas atividades. Também com foco na abordagem estreita, Frooman (1999) destaca que a TS deve estar focada na identificação dos atributos, dos interesses e das influências dos *stakeholders*, ao tentar responder três perguntas: a) Quem (ou o que) são os *stakeholders* da organização? b) O que eles querem? c) O que estão fazendo para conseguir?

Em uma das primeiras tentativas de categorização, Clarkson (1995) defendeu que havia duas classes de *stakeholders*: os primários e os secundários. A primeira classe influencia diretamente nos resultados organizacionais, ou seja, são essenciais para a sobrevivência das empresas. Os esforços organizacionais de relacionamento devem se concentrar principalmente nesse grupo, que inclui os acionistas, os clientes, os concorrentes, os fornecedores e um estrato nomeado como *stakeholders* públicos²⁷: o governo e a comunidade. O grupo de intervenientes secundários é aquele que tem capacidade de influenciar (ou afetar) ou ser influenciado (ou afetado) pela organização, mas que não estão diretamente envolvidos com as transações ou não são essenciais para a sobrevivência empresarial.

Donaldson e Preston (1995) classificaram os estudos até então desenvolvidos pela Teoria em três linhagens teóricas: descritiva, instrumental e normativa. A descritiva está relacionada às pesquisas que descrevem (e algumas vezes tentam explicar) o comportamento das organizações com seus intervenientes. A instrumental avalia os efeitos das ações direcionadas aos *stakeholders* sobre o desempenho das empresas. A abordagem normativa é tipicamente utilizada para “melhor compreender a função da corporação, a incluir a identificação da moral ou da orientação filosófica para o funcionamento e administração da empresa” (Donaldson & Preston, 1995:71).

Reed *et al.* (2009) exalta que a pesquisa instrumental na Teoria dos *Stakeholders* é mais pragmática e dedicada a entender como as organizações podem identificar, explicar e gerenciar o comportamento das partes interessadas para alcançar os resultados que desejam. A análise dos *stakeholders* também pode ser utilizada em contextos diferentes dos organizacionais, por exemplo, no gerenciamento dos recursos naturais e nos

²⁷ Esse grupo, segundo Clarkson (1995), promovem infraestrutura e mercado, cujas leis e regulamentos devem ser obedecidos.

problemas relacionados à sustentabilidade, pois permite que informações e perspectivas sejam buscadas em um gama muito maior de fontes, proporcionando maior robustez na base do conhecimento gerado, com reflexos na qualidade das iniciativas adotadas (Olsson, 2004; Reed, 2009).

2.2 Principais críticas à Teoria dos *Stakeholders*

Um primeiro tipo de crítica à TS está relacionado ao questionamento se realmente ela é uma teoria. Na visão de Key (1999), não há um corpo de reflexões denso que justifique o termo “Teoria dos *Stakeholders*”, pois a proposta não se configura como uma tentativa sistemática de compreender algo observável pela identificação de variáveis e das conexões entre elas. A autora ressalta que a propositura de Freeman (1984) tem caráter notadamente prático e com pouca base teórica. Dessa forma, a TS precisa ser devidamente desenvolvida para que possa ser chamada de “teoria”.

A posição inicial de Freeman (1984) sobre uma teoria que priorizasse os *stakeholders* foi lançada como uma resposta em oposição à “Teoria dos *Shareholders*” de Friedman (por exemplo, em Friedman, 1970), que defendia que os *stakeholders* das organizações eram os próprios acionistas, aqueles que têm um relacionamento econômico com a empresa e, portanto, deveriam ser priorizados. Marens e Wicks (2000) destacaram que havia certo exagero no posicionamento de Freeman, e a Teoria dos *Stakeholders* não deveria ser utilizada como uma antítese ou resposta às ideias de Friedman. Os autores destacaram que a TS deveria ser abordada como uma proposta teórica mais atrativa e atual da forma como as organizações poderiam funcionar.

As críticas mais contundentes partiram dos defensores das ideias de Friedman. Sternberg (1999) criticou o que nomeou de pressupostos da TS, de que haja um maior interesse dos *stakeholders* quando estes são chamados a participar dos processos de tomada de decisão e da concepção “simplista” do ambiente de negócios. A autora enfatizou que, nesses aspectos, a Teoria dos *Stakeholders* não estaria a agregar novos conhecimentos à Teoria das Organizações.

Entretanto, a busca por “múltiplos objetivos” é o ponto mais criticado da TS. Os principais argumentos contra isso são:

- a) As organizações devem se abster de assumir múltiplos objetivos para atender aos variados *stakeholders*, pois poderiam desviar-se do seu objetivo principal que seria a maximização do valor dos acionistas (Sternberg, 1999; Gregg, 2001; Jensen, 2001);
- b) Os múltiplos objetivos pretendidos pela TS são, na realidade, apenas estratégias de negócios adotadas pelos gerentes (Jensen, 2001);
- c) Os gestores poderiam se amparar na ideia de busca dos múltiplos objetivos para justificar decisões que não estavam alinhadas à maximização do valor para os acionistas (Stenberg, 1999) e que isso poderia gerar abuso de poder (Sundaram & Inkpen, 2001) e ineficiências gerenciais (Gregg, 2001);
- d) A TS imputaria aos administradores a possibilidade de perseguirem seus próprios interesses, em detrimento dos interesses dos acionistas (Gregg, 2001; Jensen, 2001);
- e) A Teoria não especifica as formas de realização de *trade-offs*, frente aos conflitos de interesse que poderão ocorrer (Jensen, 2001);
- f) O atendimento a múltiplos interesses dificultaria o planejamento estratégico, diante da complexidade de fixação de objetivos estratégicos (Sternberg, 1999).

Por outro lado, esses argumentos, além de representarem posição minoritária na literatura, são baseados na realidade de empresas privadas e estiveram concentrados nas primeiras duas décadas de desenvolvimento da TS. Daquela época até os dias atuais, artigos que se propõem a apresentar as limitações da Teoria dos *Stakeholders* se tornaram raros, ao mesmo tempo em que a análise das partes interessadas se mostrou muito popular e aplicada em diferentes campos do conhecimento (Friedman & Miles, 2006; Reed, 2009).

Ademais, o discurso de atendimento às necessidades dos intervenientes é mais facilmente absorvido para as organizações públicas, pois para elas não existe a figura do acionista e atender as demandas dos seus *stakeholders* é algo essencial e alinhado à sua razão de existir. No âmbito do desenvolvimento sustentável, as partes interessadas estão constantemente citadas em vários documentos norteadores, a exemplo da Agenda 21 (CNUMAD, 1992) e do Plano de Implementação da Cúpula de Joanesburgo (UN, 2002).

No que se refere aos temas relacionados com as questões ambientais, Reed (2008) defende que eles exigem uma tomada de decisão mais flexível e transparente. Nesse âmbito, a participação das partes interessadas é utilizada com frequência nas análises das políticas nacionais e internacionais, nas quais o apoio teórico e instrumental proporcionado pela Teoria dos *Stakeholders* é muito útil.

2.3 A instrumentalização da Teoria dos *Stakeholders*

A identificação e priorização das partes interessadas é uma questão central, que está alinhada à adoção da abordagem estreita e à instrumentalização da Teoria dos *Stakeholders* (Clarkson, 1995; Donaldson e Preston, 1995; Parent & Deephouse, 2007).

Reed (2009) ressaltou que a análise das partes interessadas é um processo que: a) identifica aspectos de fenômenos naturais e sociais afetados por decisões ou ações; b) identifica indivíduos, grupos e organizações que são afetados ou podem afetar o fenômeno identificado; e c) prioriza certos indivíduos e grupos para serem envolvidos mais diretamente no processo de tomada de decisão. Na visão do autor, as aplicações mais modernas da análise dos *stakeholders* estão disseminadas em variados campos do conhecimento e contextos e podem incluir entre as partes interessadas as entidades não humanas, não vivas e as gerações futuras.

Alguns métodos foram desenvolvidos para a categorização e análise dos intervenientes. Estes métodos tipicamente utilizam matrizes gráficas e diagramas de Venn (Reed, 2009) para apresentar os *stakeholders*, segundo a categorização referente a alguma classificação analítica. As categorias de análises são inúmeras e podem incluir, entre diversas, níveis de interesse e influência (Lindenberg & Crosby, 1981; Eden & Ackermann, 1998; De Lopez, 2001), cooperação e competição ou ameaça (Freeman, 1984; Savage *et al.*, 1991) e atributos de poder, legitimidade e urgência (Mitchell *et al.*, 1997).

Nesta investigação, o método de categorização proposto por Mitchell *et al.* (1997) foi utilizado por ser avaliado como mais completo e adequado para a temática das CPS,

enquanto que a proposta de Savage *et al.* (1991) foi adotada como método complementar de análise. Eles serão detalhados nas próximas seções.

2.3.1 O Stakeholder Salience

Mitchell *et al.* (1997), em uma abordagem de instrumentalização da Teoria dos *Stakeholders*, no sentido de explicar aos gestores a quem e a que eles devem prestar atenção, construíram o conceito de saliência das partes interessadas, baseado em três atributos: *poder*, *legitimidade* e *urgência* (PLU). O *Stakeholder Salience* é uma técnica que objetiva identificar e categorizar os *stakeholders* mais importantes, para então priorizá-los.

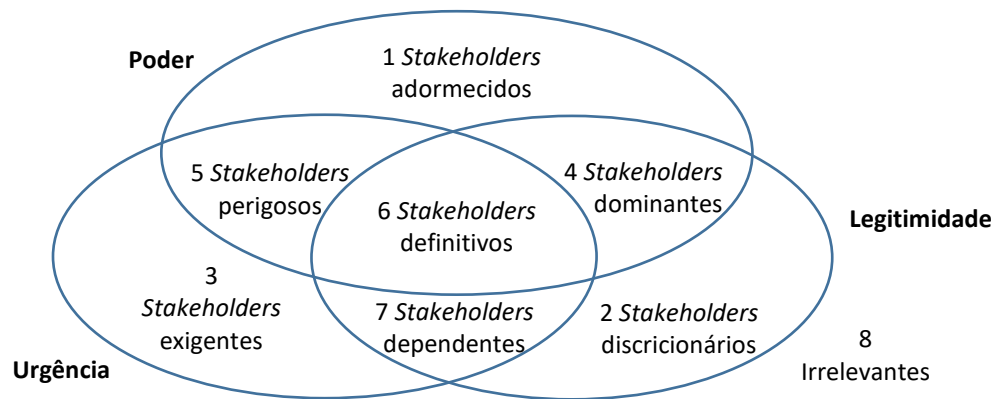
A proposta de Mitchell *et al.* (1997) explorou o conceito de saliência das partes interessadas, popularizou-se entre os investigadores da Teoria dos *Stakeholders* (Friedman & Miles, 2006), gerando grande impacto em seu desenvolvimento, sendo largamente citada pela literatura (Neville *et al.*, 2011; Tashman & Raelin, 2013). As aplicações mais recentes do *Stakeholder Salience* estão espalhadas em várias áreas do conhecimento e em contextos variados que incluem, entre diversos, as micro finanças (Khurram & Petit, 2017), as pequenas empresas (Westrenius & Barnes, 2015), a responsabilidade social corporativa (Wang & Juslin, 2013; Dong, Burritt & Qian, 2014; Thijssens, Bollen & Hassink, 2015), a administração de recursos humanos (Guerci & Shani, 2013), as empresas familiares (Mitchell *et al.*, 2013), os projetos de construção (Aapaoja & Haapasalo, 2014), as organizações sem fins lucrativos (Parent & Deephouse, 2007) e os grandes eventos esportivos (Knox & Gruar, 2007).

Mitchell *et al.* (1997) elucidam que o *Stakeholder Salience* é um modelo dinâmico, fundamentado em uma classificação que permite a concentração dos esforços organizacionais nas relações com os intervenientes considerados mais relevantes (salientes). De acordo com a proposta do *Stakeholder Salience*, a organização e seus sistemas estão sujeitos às influências de vários grupos pertencentes ao seu meio envolvente e ambiente interno, em um pensamento derivado da Teoria dos Sistemas. As

ações devem estar alinhadas para a satisfação dos grupos mais relevantes, segundo seus níveis de *poder*, *legitimidade* e *urgência*.

Os autores destacam que a combinação dos três fatores pode formar até oito tipos de *stakeholders*, como mostrado na Figura 2.4.

Figura 2.4 – Tipologia de classificação dos *stakeholders*



Fonte – Adaptado de Mitchell *et al.* (1997:874)

Mitchell *et al.* (1995), de acordo com o número de atributos presentes, classificaram os intervenientes em quatro grandes grupos: a) os irrelevantes, que não possuem nenhum dos atributos; b) os *stakeholders* latentes, que possuem um dos atributos e provavelmente recebem pouca atenção das organizações; c) os *stakeholders* expectantes, que apresentam dois atributos, apresentando uma postura mais ativa e recebendo maior atenção das organizações e d) os *stakeholders* definitivos, que detém os três atributos e, por isso, devem receber atenção prioritária das empresas (Quadro 2.1).

Os conceitos de *poder*, *legitimidade*, *urgência* e *saliência* foram discutidos por Mitchell *et al.* (1997) e por trabalhos posteriores (Agle, Mitchell & Sonnenfeld, 1999; Khurram & Petit, 2017, entre diversos). *Poder* está relacionado à possibilidade de determinado ator realizar suas próprias necessidades por meio da ação de outros (Weber, 1947), ou seja, é a capacidade daqueles que o possuem de alcançar os resultados que desejam (Salancik & Pfeffer, 1974), ao impor sua vontade sobre o outro. Baseando-se na

tipologia de poder proposta por Etzioni (1964), Mitchell *et al.* (1997) considerou que o *poder* é exercido por meio de três bases: coercitiva (força ou ameaça), utilitária (possuidor de recursos ou informações) e simbólica/normativa (regulamentação e legislação).

Quadro 2.1 – Detalhamento dos tipos de *stakeholders*

| Tipos | Categorização |
|---------------------|--|
| Definitivos | Definitivos: principal grupo a ser considerado pelas organizações, pois possuem níveis elevados de <i>poder</i> , <i>legitimidade</i> e <i>urgência</i> . |
| Expectantes | Dominantes: recebem muita atenção das organizações, pois possuem atributos de <i>poder</i> e <i>legitimidade</i> ; Perigosos: São os <i>stakeholders</i> que têm <i>poder</i> e <i>urgência</i> , mas carecem de <i>legitimidade</i> ; Dependentes: Apesar de possuírem <i>legitimidade</i> e <i>urgência</i> , têm pouco <i>poder</i> e, por isso, necessitam de outros para que suas reivindicações sejam atendidas. |
| Latentes | Adormecidos: Possuem <i>poder</i> para impor vontades à organização, todavia não apresentam <i>urgência</i> nem <i>legitimidade</i> ; Discricionários: Possuem <i>legitimidade</i> , mas sem <i>urgência</i> e <i>poder</i> se tornam menos importantes para as organizações; Exigentes: Há <i>urgência</i> em suas reivindicações, entretanto a falta de <i>poder</i> e <i>legitimidade</i> minimizam a importância desse grupo. |
| Irrelevantes | Irrelevantes: Apresentam baixos níveis PLU. Não significa que não importam para a organização, mas, comparativamente com as demais categorias, são menos importantes. |

Fonte – Adaptado de Mitchell *et al.* (1997)

A *legitimidade* está relacionada a uma percepção ou pressupostos generalizados de que as ações de uma organização são socialmente desejáveis ou apropriadas dentro de alguns sistemas socialmente construídos de normas, valores, crenças e definições (Suchman, 1995), enquanto que a *urgência* se relaciona com a pretensão temporal dos *stakeholders* em terem suas demandas rapidamente atendidas ou a atenção imediata dispensada pelas organizações para atendê-los (Eyestone, 1978; Williamson, 1985; Hill & Jones, 1992; Wartick & Mahon, 1994). Mitchell *et al.* (1997) consideraram a definição de saliência como consta no Merriam-Webster Dictionary: “*The degree to which managers give priority to competing stakeholder claims*”.

De acordo com o número de atributos PLU presentes, Mitchell *et al.* (1997) consideraram que a saliência de uma parte interessada será considerada elevada, se estiverem presentes os três atributos (*stakeholders* definitivos), moderada, se possuírem dois atributos (*stakeholders* expectantes) ou reduzida, para o caso dos intervenientes com apenas um atributo (*stakeholders* latentes). Os autores destacaram também que o modelo da Saliência dos *Stakeholders* é dinâmico, fundamentado em uma classificação que permite a concentração dos esforços organizacionais nas relações com os intervenientes considerados mais relevantes.

Apesar da situação de ampla aceitação do *Stakeholder Salience*, apresentam-se raros os esforços para adaptar suas categorias analíticas (*poder, legitimidade e urgência*) ao uso em contextos variados e o questionamento de seus pressupostos centrais também tem sido relativamente limitado (Neville *et al.*, 2011). Algumas exceções incluem Driscoll e Starick (2004), Parent e Deephouse (2007) e Neville *et al.* (2011).

Particularmente, os atributos considerados no Modelo da Saliência receberam críticas de Driscoll e Starik (2004), devido às limitações de suas definições e bases de análise, ao privilegiarem basicamente os aspectos sociais e econômicos e desconsiderarem as relações das organizações com o meio ambiente, do qual dependem para efetivarem suas atividades. Os autores ressaltam que o ambiente deveria figurar como um *stakeholder* primário e primordial, posição também compartilhada por Haigh e Griffiths (2007). Driscoll e Starik (2004) propuseram incluir um quarto atributo de análise, nomeado *proximidade*, sugerindo que a inclusão deste seria útil para incorporar a ideia do “[...] *near and the far, the short – and the long-term, and the actual and the potential.*” (Driscoll & Starick, 2004:61). Na visão dos autores, a ausência deste atributo seria uma limitação do *Stakeholder Salience*.

No entanto, devido à sua subjetividade, a ideia de se considerar os não humanos como intervenientes organizacionais não é pacífica e criticada por alguns autores, Philips e Reichart (2000) e Philips, Freeman e Wicks (2003), entre diversos. Khurram e Petit (2017), nomeadamente em relação à utilidade da inclusão da *proximidade* na proposta de Mitchell *et al.* (1997), lançaram o seguinte questionamento:

But it is worthwhile to ask that does geographical distance matter anymore? With sophisticated communication Technologies and swifter modes of travel available, geographical distances have squeezed down. Moreover, stakeholders may be located in close geographical proximity, but managers at the focal firm may not have close relationships with the stakeholders.

(Khurram & Petit, 2017:490)

Esta investigação, apesar de considerar o meio ambiente como um *stakeholder*, manteve a configuração original proposta no trabalho de Mitchell *et al.* (1997), por se avaliar como mais adequada para promover a categorização dos demais *stakeholders* identificados.

Outra limitação apontada deriva da dificuldade de operacionalização do *Stakeholder Salience*. Poplawska *et al.* (2015) destacam que não está suficientemente claro o motivo de se restringir a categorização das partes interessadas a quatro (ou oito) categorias. Adicionalmente, os limiares entre as categorias são de difícil mensuração e, na maioria dos estudos, há simplificações ao se considerar que os quadrantes relacionados aos atributos são idênticos, fazendo com que os *stakeholders* “pertencentes” àquele quadrante também sejam considerados idênticos, algo que provavelmente não corresponde à realidade.

No entanto, o modelo de Mitchell *et al.* (1997) é amplamente utilizado. Em trabalhos que adotaram abordagens qualitativas, tal como em Currie, Seaton e Wesley (2009), Alves, Gomes e Corsini (2014) e Westrenius e Barnes (2015), os atributos PLU usualmente são julgados pelos respondentes em uma perspectiva dicotômica (por exemplo: tem ou não tem poder). No entanto, o próprio Mitchell *et al.* (1997) reconheceu que os atributos não são dicotômicos, mas variáveis e se apresentam em um contínuo. Obviamente, essas abordagens apresentam limitações, devido às alternativas de respostas dicotômicas impostas.

Entre os trabalhos com abordagens quantitativas, a pesquisa de Agle *et al.* (1999) é precursora, por apresentar uma primeira operacionalização do modelo, sendo adotada em trabalhos posteriores, por citar alguns exemplos, Gago e Antolín (2004), Miragliaia, Ferreira e Carreira (2014) e Khurram e Petit (2017). Entretanto, essas investigações

pretendiam analisar as relações entre os atributos PLU, a saliência dos *stakeholders* e outras variáveis (por exemplo, desempenho empresarial), por meio da utilização de múltiplas técnicas estatísticas (análise de correlação, regressão linear, análise fatorial, entre outras).

Os estudos que se propuseram a especificamente mensurar os atributos PLU, para depois classificar os intervenientes nas categorias propostas por Mitchell *et al.* (1997), são mais escassos. Mitchell e Agle (1997) indicaram uma técnica analítica geral, possível de ser aplicada em uma variedade de situações, que inclui o cálculo de médias e limites de tolerância adotados para se considerar que o *stakeholder* “pertença” à determinada categoria.

Poplawska *et al.* (2015) utilizaram Lógica Fuzzi para categorizar as partes interessadas e representá-las em um gráfico 3D. Contudo, de forma mais simples e também com a intenção de minimizar o problema da consideração sobre o “pertencimento” do *stakeholder* às categorias, Guerci e Shani (2013) utilizaram escalas de dez pontos para avaliar os atributos PLU e ranquearam os *stakeholders*, de acordo com as respectivas médias de *poder*, *legitimidade* e *urgência*, considerando-se os mais salientes (média >7) e os menos salientes (média <4). Os autores então julgaram o *stakeholder* “pertencente” a determinada categoria se ele alcançasse minimamente o valor da média dos atributos menos um limite de tolerância (adotado como ½ ponto, valor equivalente a 5% da escala utilizada).

O trabalho de Guerci e Shani (2013), ao adotar um limite de tolerância fixo, desconsidera que este ponto, a depender da variabilidade (dispersão) dos valores do conjunto de dados, poderá ser insuficiente ou exagerado, com reflexos na quantidade maior ou menor de *stakeholders* “alocados” à determinada categoria. Ademais, o trabalho comparou os atributos de *poder*, *legitimidade* e *urgência* com o valor calculado da saliência média, ou seja, com a média dos valores médios de *poder*, *legitimidade* e *urgência* de todos os *stakeholders* considerados.

Todavia, seja qual for o critério adotado como ponto de corte, os *stakeholders* podem pertencer a esta ou àquela categoria. Há, portanto, uma limitação presente e a

necessidade de mais investigação nos trabalhos que pretendem categorizar os intervenientes por meio da mensuração dos atributos, tal como referido em Poplawska *et al.* (2015).

Embora o *Stakeholder Salience* permita categorizar as partes interessadas de acordo com o nível de intensidade dos atributos PLU, esta classificação sozinha dificilmente resultará no desenvolvimento de estratégias para lidar com os *stakeholders* categorizados. A utilização de instrumentos complementares, tal como o modelo de Savage *et al.* (1991), poderá traçar um diagnóstico mais preciso das relações entre os *stakeholders* e a organização (Roberto & Serrano, 2007). A técnica que combina a utilização do Modelo de Mitchell *et al.* (1995) com o modelo de Savage *et al.* (1991) foi utilizada em pesquisas anteriores, por citar apenas alguns exemplos: Sheenan e Ritchie (2005), Roberto e Serrano (2007), Lyra, Gomes e Jacovine (2009), Lemos *et al.* (2009), Carvalho (2013) e Fabris *et al.* (2015). Dessa forma, considerando-se a aplicação do modelo de Savage *et al.* (1991) nesta investigação, suas peculiaridades serão detalhadas na próxima seção.

2.3.2 A proposta de categorização de Savage *et al.* (1991)

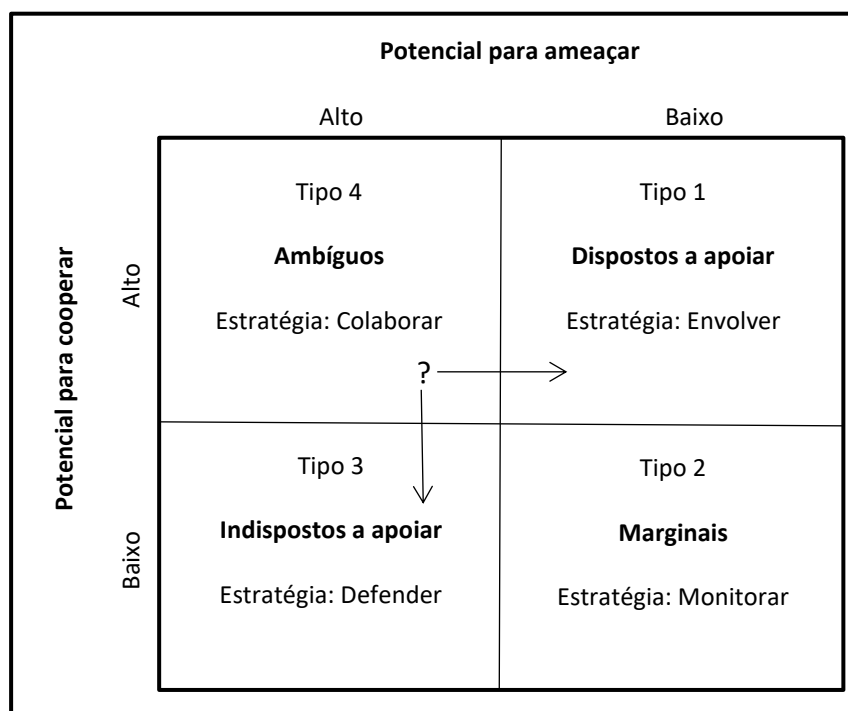
A metodologia de classificação dos *stakeholders* proposta por Savage *et al.* (1991) recomenda considerar os potenciais de cooperação e de ameaça das partes interessadas. A partir disso, desenvolvem-se estratégias de gerenciamento específicas para lidar com as características de cada grupo de interveniente. Assim, as organizações podem evitar a execução de planos desalinhados aos interesses dos *stakeholders*, reconhecer necessidades emergentes e alterar planos atuais para envolvê-los.

O potencial para ameaçar é determinado a partir do poder do *stakeholder* influenciar a organização em alguma questão específica (Savage *et al.*, 1991), por exemplo, no desenvolvimento, implementação e execução das atividades do seu sistema de CPS. Frequentemente está relacionado ao nível de dependência da organização com o interveniente (Savage *et al.*, 1991). Dessa forma, o “ameaçar” não está posto no sentido de destruir, mas no de impor dificuldades aos sistemas organizacionais.

O (muitas vezes) ignorado potencial para cooperar também deve ser priorizado pelas organizações, apesar das análises e das ações estratégicas usualmente se concentrarem nos tipos e nas magnitudes das ameaças das partes interessadas. Na realidade, o entendimento da capacidade de cooperação é igualmente importante, pois poderá levar as organizações a unir forças com os *stakeholders*, melhorando a gestão do ambiente na qual estão inseridas. O potencial para cooperação é impulsionado pelo nível de dependência do interveniente com a organização, ou seja, geralmente quanto mais dependente da organização, maior a disposição em cooperar (Savage *et al.*, 1991; Sheehan & Ritchie, 2005).

O modelo de Savage *et al.* (1991), apresentado na Figura 2.5, considera quatro tipos de *stakeholders* e suas respectivas estratégias de gestão.

Figura 2.5 – Tipologia de classificação dos *stakeholders* de Savage *et al.* (1991)



Fonte – Adaptado de Savage *et al.* (1991)

a) Tipo 1 - Stakeholders dispostos a apoiar (*supportive*) - apresentam baixo potencial para ameaçar e alto potencial para cooperar. A estratégia de “envolver” propõe que os gestores cooptem os intervenientes através da utilização de técnicas de gestão participativa, descentralização da autoridade, aumento da participação dos *stakeholders* intra-organizacionais nas decisões, dentre outras ações com potencial de resultar em resultados positivos. Os *stakeholders* intra-organizacionais, notadamente os gestores, fornecedores e funcionários, além das organizações sem fins lucrativos e a sociedade são as partes interessadas típicas desta categoria;

b) Tipo 2 - Stakeholders marginais (*marginal*) - com baixo potencial de ameaçar e cooperar, a estratégia proposta é “Monitorar”, evitando-se o desperdício de esforço organizacional. No entanto, estes intervenientes devem ser acompanhados para torná-los mais cooperantes ou evitar que se tornem “ameaçadores”;

c) Tipo 3 - Stakeholders indispostos a apoiar (*nonsupportive*) – “defender-se” é a estratégia preconizada, pois estas partes interessadas apresentam alto potencial de ameaça e baixo potencial de cooperação. A estratégia de defesa deve ser utilizada inicialmente, mas os gestores devem encontrar formas de alterar o *status* destes intervenientes, tornando-os mais cooperantes;

d) Tipo 4 - Stakeholders ambíguos (*mixed blessing*) – são caracterizados por terem alto potencial em ameaçar e cooperar com a organização. Preconiza-se a estratégia de “Colaboração”, objetivando-se a maximização da cooperação das partes interessadas, evitando-se que se tornem “ameaçadoras”, ou seja, transformem-se em “indispostas a apoiar”.

2.4 Os stakeholders do sistema de CPS no Brasil

Steurer *et al.* (2007) destacam que o envolvimento de partes interessadas no desenvolvimento das iniciativas de CPS pode ajudar ou atrapalhar a sua execução. Conhecer quem são esses *stakeholders* e como influenciam pode ser determinante para o bom funcionamento do sistema.

Os *stakeholders* primários são aqueles que estabelecem alto nível de interdependência com as organizações e têm a capacidade de afetar sua sobrevivência, enquanto que os *stakeholders* secundários não estão diretamente envolvidos com as transações ou não são essenciais para a sobrevivência organizacional, apesar de poderem afetar e serem afetados (Clarkson, 1995).

O governo é um *stakeholder* primário essencial para a gestão estratégica das organizações (Freeman, 1998; Buchholz & Rosenthal, 2004). Os intervenientes governamentais, por promoverem a infraestrutura do mercado, as leis e os regulamentos a serem obedecidos (Clarkson, 1995), têm a responsabilidade pela regulação do sistema, que abrange a capacidade do Estado em normalizar e fiscalizar a política de CPS a ser operacionalizada pelas organizações públicas.

Por outro lado, são as organizações públicas que operacionalizam a política de CPS. Dessa forma, além de considerar as demandas promovidas pelos *stakeholders* governamentais, lidam com interesses dos *stakeholders* internos (Intra-organizacionais) (Teixeira, 2013), administrando um conjunto variado de demandas vindas, por exemplo, da alta administração, dos gestores em geral, dos fornecedores e dos servidores públicos. Assim, alguns aspectos, tais como a cultura, o apoio dos gestores à prática das CPS, o planejamento, a estrutura das compras e o custo das aquisições sustentáveis são fatores importantes a serem gerenciados (Brammer & Walker, 2011; Steurer *et al.*, 2007; ICLEI, 2007; Cavalcanti *et al.*, 2017).

Implementar a política de CPS nas organizações requer mudanças de processos organizacionais e de postura administrativa frente aos novos desafios impostos pela inserção da sustentabilidade nas compras. O apoio dos gestores, dos órgãos jurídicos, da auditoria interna ou dos setores responsáveis pelo controle financeiro das compras, decorrente do conhecimento técnico sobre o tema, é essencial para o êxito das atividades. Além disso, o treinamento adequado dos atores que lidam com os processos de compras (requisitantes, compradores e demais gestores) é um aspecto que deve ser desenvolvido de forma intensiva (Teixeira, 2013; Testa *et al.*, 2016; Cavalcanti *et al.*, 2017).

A gestão das partes interessadas do ambiente interno das organizações públicas pode ser determinante para o sucesso ou fracasso das ações de CPS. Por exemplo, é desejável que os fornecedores participem das especificações das compras. Embora esse processo seja mais moroso, as relações entre fornecedores e compradores públicos se estreitam, tornando-se mais fortes e duradouras. Essa colaboração poderá reduzir a utilização de matéria-prima e resíduos, ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento de negócios mais sustentáveis (Meehan & Bride, 2011; Alem *et al.*, 2015; Witjes & Lozano, 2016). No entanto, o número insuficiente de fornecedores preparados para atender os novos requisitos de sustentabilidade nas compras públicas ainda é um obstáculo a ser superado por vários países (Cavalcanti *et al.*, 2017).

Por seu turno, alguns *stakeholders*, apesar de secundários, são importantes para as atividades de CPS das organizações públicas, por direcionam os esforços governamentais, no sentido de estabelecer um ambiente institucional e normativo-legal propício à implementação das CPS (Clark, 2006; Betiol, 2013). A atuação dessas partes interessadas é promovida por meio da criação e divulgação de diretrizes e documentos norteadores das CPS em âmbito mundial e regional (por exemplo, UNEP (2012) e IADS (2008)) ou no apoio para a formação de quadros técnicos capacitados na temática (ICLEI, 2007; Teixeira, 2013).

As organizações públicas brasileiras, ao ampliar seus tradicionais sistemas de compras para incluir a sustentabilidade como parâmetro adotado em seus processos, desenvolvem interações, diretas ou indiretas, com diversos *stakeholders*, primários e secundários. O Quadro 2.2 apresenta os principais *stakeholders* no âmbito das CPS no Brasil.

Os intervenientes governamentais atuam no desenvolvimento, no apoio à implementação e na avaliação da política de CPS (Betiol, 2013; Teixeira, 2013). No âmbito normativo, entidades normalizadoras e fiscalizadoras, tais como o Ministério do Planejamento - MP (Poder Executivo) e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (Poder Judiciário), desenvolvem e fiscalizam a aplicação das normas específicas a serem seguidas por seus entes subordinados (Teixeira, 2013).

Quadro 2.2 - *Stakeholders* no âmbito das CPS no Brasil

| <i>Stakeholders</i> | <i>Funções</i> | <i>Exemplos</i> |
|------------------------------|--|--|
| Governamentais | Normalização e fiscalização | Tribunal de Contas, Ministério Público, Ministério do Planejamento, Controladoria-Geral, entre outros. |
| | Capacitação, orientação técnica e jurídica à implementação das CPS | Advocacia-Geral, Ministério do Meio Ambiente, órgãos do Poder Judiciário, entre outros. |
| Intra-organizacionais | Planejamento, suporte e operacionalização das necessidades organizacionais por produtos sustentáveis | Gestores e demais funcionários públicos |
| | Fornecimento de produtos sustentáveis | Fornecedores em geral |
| Outros | Desenvolvimento de macro diretrizes em âmbito mundial e regional | Processo de Marrakesh/Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Mercado Comum do Sul (Mercosul) |
| | Apoio às dimensões econômicas, sociais e ambientais relacionadas às CPS | <i>Local Governments for Sustainability</i> (Iclei), <i>International Green Purchasing Network</i> , Serviços Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), entre outros. |
| | Desenvolvimento de certificações e sistemas de rotulagem | Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) |

Com a função institucional de assessoramento às organizações públicas e de disseminação do conhecimento jurídico e de gestão (Villac, Bliacheris & Ferreira, 2014), a Advocacia-Geral da União (AGU) atua de forma colaborativa e consultiva, por meio da orientação prestada aos servidores públicos, relacionada à gestão e implementação das políticas públicas, fornecendo-lhes segurança jurídica aos atos praticados (Betiol, 2013).

O Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha papel importante no que se refere à fiscalização do cumprimento das disposições legais relacionadas à sustentabilidade na administração pública brasileira (Souza, 2014; C. E. L. Costa, 2014), atuando num movimento complementar, por meio de auditorias que resultam em Acórdãos a serem seguidos, com o objetivo de promover maior eficiência às políticas públicas (Betiol, 2013), tendo, inclusive, a prerrogativa de cobrar ou punir os gestores e as organizações públicas que não praticam as compras sustentáveis de forma alinhada com a base normativa-legal relacionada.

O Ministério do Meio Ambiente, entre outras atribuições, é o responsável pela inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e implementação das políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, em todas as instâncias e níveis de governo e sociedade²⁸. No que tange às CPS, é responsável pela Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) e pelo Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) (Teixeira, 2013).

Completam o rol dos *stakeholders* governamentais a Controladoria-Geral da União²⁹ (CGU) e o Ministério Público da União (MPU), encarregados do controle mais amplo da política de CPS. O primeiro é responsável pelo incremento da transparência da gestão pública, por meio de ações de controle interno e auditoria pública³⁰. O MPU é o organismo público incumbido, entre outras atribuições, da defesa da ordem jurídica, ao zelar pela observância e cumprimento da lei³¹, o que inclui as leis relacionadas às compras públicas sustentáveis.

As partes interessadas intra-organizacionais influenciam as atividades de CPS e suas demandas devem ser gerenciadas (Teixeira, 2013). Tipicamente compõem este conjunto de *stakeholders* os gestores, fornecedores, órgãos jurídicos internos, controladores do orçamento organizacional, auditoria interna, entre outros (Brammer & Walker, 2011; Teixeira, 2013; Cavalcanti *et al.*, 2017).

Alguns *stakeholders* atuam indiretamente nas atividades de CPS das organizações públicas brasileiras. A ONU, por exemplo, é um organismo que, por meio de instâncias específicas (UNEP e o Processo de Marrakesh/10YFP), desenvolve diretrizes de CPS a serem seguidas voluntariamente por várias nações, entre elas, o Brasil (UNEP, 2011; Betiol, 2013).

Em âmbito regional, blocos econômicos têm a importante função de promover e indicar políticas de CPS a serem desenvolvidas voluntariamente por seus países-membros,

28 <http://www.mma.gov.br/institucional> [2 de fevereiro de 2018]

29 Atualmente nomeada de Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com *status* de ministério.

30 <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional> [2 de fevereiro de 2018]

31 <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional> [2 de fevereiro de 2018]

como é o caso da União Europeia. Para a situação brasileira, o Mercosul desenvolveu, em 2007, a Política de Promoção e Cooperação em Produção e Consumo Sustentável, com o objetivo de promover a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos sistemas produtivos dos países-membros e que abrange como diretriz estratégica a necessidade de os governos desenvolverem programas e projetos orientados para a inclusão de práticas de produção e consumos sustentáveis na administração pública (IADS, 2008). Apesar dos países-membros do Mercosul possuírem políticas específicas de CPS, existe pouca integração entre elas.

Há ainda instituições que assessoram os governos nacionais no desenvolvimento das políticas de CPS (tal como o ICLEI e o IGPN), apoiam a participação das micro e pequenas empresas nos processos de contratações públicas (dimensão econômica e social das CPS, com destaque para o SEBRAE³²) ou promovem o desenvolvimento e a utilização de certificações e sistemas de rotulagem (no caso brasileiro, função do INMETRO³³) como ferramenta de apoio às CPS, estratégia utilizada por alguns países (por exemplo, Estados Unidos e Coreia do Sul), mas ainda incipiente no Brasil (Cavalcanti *et al.*, 2017).

3 Síntese do capítulo

Este capítulo detalhou as características principais das duas teorias utilizadas como bases analíticas desta investigação: a Teoria dos Sistemas e a Teoria dos *Stakeholders*.

Para a primeira, foram apresentadas suas origens, baseada na ideia de uma teoria geral representativa dos sistemas e da integração entre as Ciências, desenvolvida por Bertalanffy. Os conceitos de sistema mais úteis para esta investigação foram mostrados, inclusive o de sistema aberto – concepção incorporada como básica na Teoria dos Sistemas aplicada às organizações. Passou-se a exhibir as particularidades dos elementos sistêmicos propostos por Katz & Kahn (1966) e finalizou-se com a apresentação de algumas limitações e propostas teóricas mais complexas.

32 SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

33 INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

Em relação à Teoria dos *Stakeholders*, apresentaram-se suas origens e os conceitos de *stakeholders* comumente presentes na literatura. Em seguida, discutiu-se sobre as abordagens ampla e estreita da Teoria e sobre algumas críticas relacionadas à Teoria das Partes Interessadas, no âmbito das organizações privadas. Evidenciou-se sua utilização em contextos mais amplos que envolvem as organizações públicas e a sustentabilidade. Por fim, apresentaram-se algumas formas de instrumentalização da Teoria, como o detalhamento das propostas de Mitchell *et al.* (1997) e de Savage *et al.* (1991), ambas utilizadas nesta pesquisa.

A seção final deste capítulo tratou do mapeamento dos principais *stakeholders* das compras públicas sustentáveis no Brasil.

CAPÍTULO 3

Métodos

CAPÍTULO 3 - Métodos

O terceiro capítulo desta tese trata do detalhamento dos métodos utilizados. Inicia-se com a apresentação da estratégia metodológica e dos métodos empregados (seções 1 e 2, respectivamente). A seção 3 aborda o delineamento da investigação. Nesta parte são mostrados primeiramente a visão geral das etapas da pesquisa realizadas ao longo do tempo e uma síntese dos objetivos de cada etapa, a abordagem metodológica adotada e as técnicas para a coleta e análise dos dados. Passa-se então a pormenorizar as especificidades de cada etapa, notadamente com as explicações sobre os passos seguidos em cada fase, desde o planejamento da recolha dos dados até os processos de análise. Finaliza-se com uma síntese do capítulo.

1 Estratégia metodológica

Nesta investigação, adotou-se a filosofia interpretativista, que considera a compreensão da realidade como algo socialmente construído, cujo conhecimento é permeado pelos fenômenos sociais e significados subjetivos. No processo de interpretação da realidade, os valores do pesquisador podem influenciar o processo investigativo (Saunders *et al.*, 2009).

A estratégia de investigação deve ser escolhida de acordo com os objetivos e questões de pesquisa. Para esta pesquisa, considerou-se o estudo de caso como a estratégia mais adequada, pois, segundo Yin (2005:19), “[...] representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se concentra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”. O estudo de caso é um método indicado quando se está interessado em descrever e analisar processos (Merriam, 1998) e há lacunas teóricas a serem preenchidas (Eisenhardt, 1989).

As organizações da administração pública brasileira são a unidade de análise da investigação. Particularmente, devido à natureza do problema e das questões do estudo, sua segunda fase utilizou o método de estudo de caso múltiplos, que se presta à promoção de generalizações teóricas (Yin, 2005) ao promover *insights* sobre determinado

assunto ou refinar uma teoria de forma mais consistente (Stake, 1994), contribuindo para que o pesquisador perceba padrões e aspectos complementares sobre a temática estudada (Eisenhardt, 1989). O resultado da replicação de casos individuais também pode favorecer a generalização das descobertas (Merriam, 1998).

2 Métodos de pesquisa

Os métodos adotados em uma investigação estão relacionados aos parâmetros utilizados para o alcance do objetivo. Como bem explica Vergara (2007), é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento. Marconi e Lakatos (2007:46) complementam a definição ao ressaltar que o método é “o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido”.

Segundo as últimas autoras supracitadas, os métodos utilizados podem ser classificados em duas categorias: o de abordagem e o de procedimento. Em relação ao método de abordagem, utilizou-se a interpretação e análise dos resultados alcançados no ambiente pesquisado para proporcionar condições à generalização – características do método de abordagem indutiva.

Em relação aos métodos de procedimentos, empregaram-se as técnicas comparativa e monográfica. Para a primeira, realizaram-se comparações das características sistêmicas das CPS nas organizações pesquisadas, com o intuito de se verificar semelhanças e explicar divergências para, dessa forma, reunir informações, de maneira a ser possível a construção do *framework* contemplado no objetivo específico 5 da investigação. Para a segunda técnica, examinou-se o tema, caracterizando-se os fatores que o influencia, analisando-o em variados aspectos, com o propósito de obter generalizações.

3 Delineamento da investigação

Para se confrontar a visão teórica do problema com os dados da realidade, faz-se necessário definir o delineamento da investigação. Refere-se ao planejamento geral da

pesquisa, um plano para conduzi-la, com certo grau de detalhamento, no qual serão estabelecidos os meios técnicos utilizados (Gil, 1994).

A visão teórica foi obtida por meio dos conhecimentos abrangidos nos dois capítulos iniciais da tese, referentes ao referencial teórico. A parte empírica da investigação foi desenvolvida em duas fases complementares entre si. A Figura 3.1 representa, sinteticamente, as fases do estudo ao longo do tempo para seu desenvolvimento.

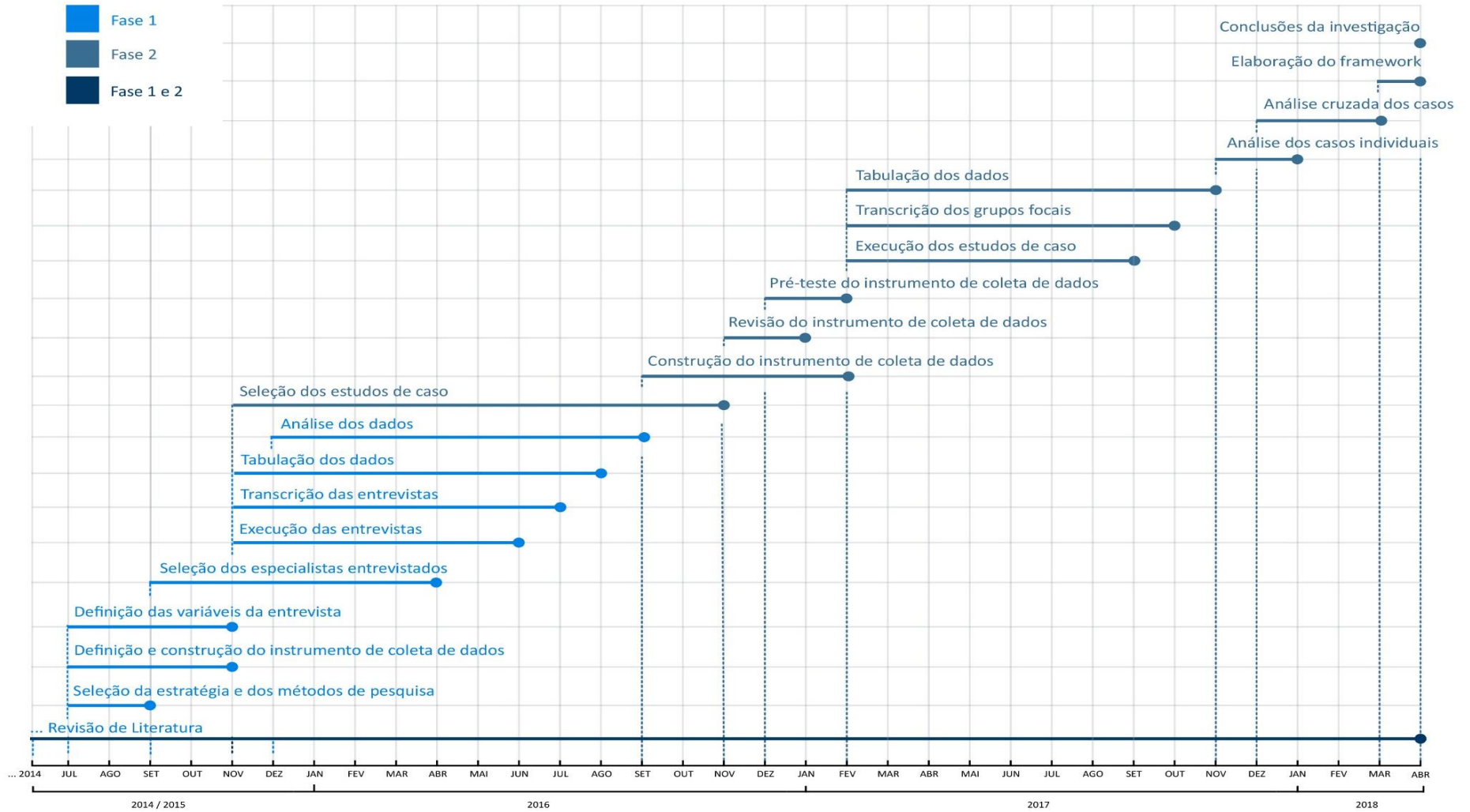
O Quadro 3.1 as sintetiza, ao contemplar os objetivos a serem atingidos para cada fase, a abordagem metodológica, as técnicas para a recolha e para a análise dos dados.

Quadro 3.1 – Síntese do delineamento da investigação

| | Objetivo da etapa | Abordagem metodológica | Técnicas de recolha dos dados | Técnica de análise dos dados |
|---------|---|------------------------|--|---|
| 1ª fase | <ul style="list-style-type: none"> • Estruturar um conjunto preliminar de elementos compositores do sistema de CPS; • Entender o papel desempenhado pelo Estado brasileiro na promoção das CPS. | Qualitativa | Pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas | Análise de conteúdo |
| 2ª fase | <ul style="list-style-type: none"> • Caracterizar os elementos sistêmicos das CPS nas organizações públicas brasileiras; • Complementar o entendimento sobre dimensões e temáticas transversais inerentes ao sistema; • Identificar, classificar e analisar os <i>stakeholders</i> envolvidos; • Desenvolver o <i>framework</i> representativo do sistema de CPS. | Quali-quantitativa | Entrevistas (Grupo focal) | Análise de conteúdo Método quantitativo para categorização dos <i>stakeholders</i> |

A seguir, nas próximas subseções, serão detalhados os procedimentos metodológicos a serem empregados em cada etapa.

Figura 3.1 – Representação sintética das fases do estudo



3.1 Primeira fase

Saunders *et al.* (2009) destacam que há três formas de conduzir uma investigação exploratória: a) por meio da revisão de literatura; b) através de entrevistas com especialistas; e c) por meio da condução de grupos focais.

Primeiramente, conforme orientação de Saunders *et al.* (2009), foi realizada, para a coleta de dados secundários, ampla pesquisa bibliográfica e documental em livros, manuais, teses, dissertações e artigos científicos publicados em encontros, congressos, revistas e jornais nacionais e internacionais, nas áreas de Administração, Políticas Públicas, Economia, Engenharia de Produção, Desenvolvimento Sustentável, entre outras. Os artigos foram principalmente obtidos a partir de consultas em bases de dados, nomeadamente na EBSCO, B-ON e Google Acadêmico.

Após a revisão da literatura, para melhorar o nível de esclarecimento e delimitação da temática em estudo, foram realizadas entrevistas com especialistas. O trabalho nessa etapa, portanto, poderá ser caracterizado como exploratório, pois será orientado para a descoberta e a melhor compreensão dos conceitos e ideias, com vistas a facilitar o desenvolvimento das próximas etapas (Gil, 1994; Hair *et al.*, 2005).

Foram realizadas quatorze entrevistas com especialistas em compras públicas sustentáveis. Esta fase teve como objetivos:

- Compreender os papéis desempenhados pelo Estado brasileiro para a promoção das CPS;
- Identificar os principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades da política pública de CPS;
- Identificar e caracterizar, preliminarmente, os principais elementos (entradas, processos, saídas, formas de avaliação, temas transversais e *stakeholders*) do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras;
- Verificar o conhecimento e a visão dos entrevistados sobre a importância dos Planos de Logística Sustentável (PLS).

Os profissionais entrevistados foram intencionalmente selecionados por participarem da elaboração da política em nível governamental, por produzirem conhecimento científico ou por estarem envolvidos com a formação de outros profissionais, ou seja, pessoas que fossem consideradas *experts* no tema no Brasil. Pretendia-se capturar diferentes perspectivas e visões sobre a temática. Assim, houve consultas a profissionais de variados segmentos relacionados à política: formuladores, gestores, técnicos, acadêmicos, pesquisadores, consultores e advogados públicos.

Inicialmente foram contatados e entrevistados cinco especialistas. Ao final das entrevistas, solicitou-se que os profissionais indicassem outros, com perfil de atuação útil à investigação (sistema de bola-de-neve). Dessa forma, com essas indicações, o acesso a outros especialistas foi facilitado e o rol de expertos consultados pôde ser ampliado. O processo de entrevistas foi finalizado quando se percebeu que as ideias e as opiniões dos entrevistados começaram a se repetir com frequência, de acordo com o método da saturação (Saunders *et al.*, 2009).

No Apêndice I é apresentada a relação dos entrevistados com um resumo de suas correspondentes qualificações, local e data de realização das entrevistas, bem como os códigos utilizados para os identificarem ao longo das citações neste trabalho. Nesta fase, utilizou-se a técnica de entrevistas semiestruturadas, com a utilização de um conjunto de questões pré-definidas (Guião - Apêndice II), tendo, no entanto, emergido outras questões e esclarecimentos ao longo dos diálogos (característica das entrevistas semiestruturadas).

As entrevistas ocorreram entre novembro de 2015 e junho de 2016 e gravadas com autorização dos entrevistados. Oito delas foram realizadas pessoalmente em São Paulo, Brasília e Recife – Brasil. Cinco entrevistas aconteceram por videoconferência.

Os dados coletados foram analisados através da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1977), após serem agrupados em seis categorias de análise: *Stakeholders*, Política e Governo, Elementos do Sistema, Análise SWOT, Dimensões e temáticas transversais e Planos de Logística Sustentável (Apêndice III).

Os resultados desta fase foram organizados e mostrados por meio das seguintes seções: a) *Stakeholders*; b) Entradas, processos, resultados e *feedback*; c) Análise SWOT; d) Dimensões e temáticas transversais; e) Planos de logística sustentável; e f) O papel do Estado brasileiro na promoção das CPS.

3.2 Segunda fase

Com os resultados obtidos da análise das entrevistas exploratórias efetuadas na primeira fase da investigação, atingiu-se melhor compreensão do problema de pesquisa, com consequências positivas na sistematização dos procedimentos adotados na segunda fase. Os objetivos desta fase foram:

- Caracterizar os elementos sistêmicos das CPS das organizações públicas investigadas;
- Complementar o entendimento sobre as dimensões e temáticas transversais inerentes ao sistema;
- Identificar, categorizar e analisar os *stakeholders* envolvidos.

Foram realizadas entrevistas em grupo (grupo focal) em oito organizações públicas de destaque nas atividades de CPS. Trata-se, portanto, de um estudo de múltiplos casos incorporado – Tipo IV (Yin, 2005), que procurou analisar um objeto de estudo singular em cada caso, dentro de uma grande unidade de análise (Administração Pública brasileira), mas que, posteriormente, foram identificadas as semelhanças (e divergências) entre os casos estudados (Triviños, 1997).

Os procedimentos desenvolvidos nesta fase serão detalhadamente descritos nas próximas subseções, de maneira a promover a confiabilidade³⁴ do estudo.

3.2.1 Escolha dos casos e participantes dos grupos

³⁴ Yin (2005) ressalta que a confiabilidade em estudos de caso está relacionada à demonstração das operações do estudo, tal como nos procedimentos adotados para a recolha dos dados, para que possam ser repetidos, ou seja, “a ênfase está em fazer o mesmo estudo de caso novamente, e não em ‘replicar’ os resultados de um caso ao fazer outro estudo de caso” (Yin, 2005:90).

O estudo global que utiliza a estratégia de casos múltiplos é considerado mais robusto, pois as evidências resultantes das análises normalmente são mais consistentes que o estudo de caso único (Yin, 2005). No entanto, a escolha dos casos nesses estudos deve levar em consideração uma lógica de replicação, em oposição aos trabalhos quantitativos, que geralmente requerem a adoção de uma lógica de amostragem representativa do universo da investigação.

Todos os cuidados adotados se propõem a estabelecer ao que Yin (2005) chamou de “generalização analítica” dos resultados de um estudo de caso, confrontado à outra maneira de generalizar os resultados – a “generalização estatística”. Dessa forma, no processo de escolha, os casos devem ser cuidadosamente selecionados pelo pesquisador, considerando-se a lógica de replicação, alinhada aos objetivos da pesquisa, à possibilidade de replicação e à representatividade dos casos.

Os estudos de caso múltiplos têm a vantagem de propiciar um maior nível de validade dos resultados da investigação. Por outro lado, além de serem mais dispendiosos, implicam em um menor grau de profundidade analítica (quando comparados, por exemplo, aos estudos de caso únicos). Esta limitação pode ser suficientemente superada no momento em que haja uma criteriosa seleção dos casos participantes, de maneira a representar adequadamente o fenômeno que se investiga (Voss, Tsiriktsis & Frohlich, 2002).

A seleção dos casos, portanto, é parte muito importante para uma boa investigação deste tipo, pois cada caso será um estudo completo, que terá valor por si só, mas que, posteriormente, a partir da análise agregada dos casos, retratará a realidade de forma profunda e completa (Triviños, 1997). Por outro lado, precisa-se observar também o impacto de algumas restrições, tais como a acessibilidade, os recursos e o tempo disponíveis (Rowley, 2002).

Yin (2005) elenca alguns aspectos para se considerar na seleção dos casos: i) a criticidade do caso para se testar uma teoria já formada; ii) a singularidade do caso; e iii) seu grau revelador, ou seja, quando o pesquisador tem acesso a um fenômeno até então inacessível. Como não há uma teoria sobre sistemas de CPS suficientemente desenvolvida

na literatura, os aspectos a se considerar na escolha dos casos recaíram sobre as opções ii e iii.

Além disso, três critérios (não mutuamente exclusivos) foram adotados para a escolha das organizações participantes desta fase: 1) serem citadas como referência ou objeto principal de estudos científicos sobre temas relacionados às CPS; 2) serem apresentadas como organizações de referência nas práticas de CPS, em encontros profissionais ligados à temática (seminários, *workshops*, entre outros) ou em sítios eletrônicos sobre sustentabilidade e CPS, mantidos por instituições governamentais (sítios do Ministério do Meio Ambiente³⁵ e do Ministério do Planejamento³⁶); e 3) serem apontadas como referências nas práticas de CPS pelos especialistas entrevistados.

Considerou-se que, em tese, as organizações que atendessem aos critérios supracitados apresentassem sistemas de CPS mais desenvolvidos e, portanto, em melhores condições de contribuir com o conhecimento relacionado ao tema. Pretendeu-se também que nos casos escolhidos houvesse organizações participantes do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma a representar a diversidade inerente à Administração Pública brasileira.

Em relação ao quantitativo de casos, não existe consenso sobre um número ideal. Yin (2005) sugere de seis a dez, enquanto Eisenhardt (1989) defende que entre quatro e dez casos é suficiente. Merriam (1998) ressalta que a determinação de critérios de seleção é primordial para a escolha dos casos.

Considerando-se todos esses aspectos apresentados e com o objetivo de promover uma visão ampla do fenômeno pesquisado, foram escolhidas oito organizações públicas, localizadas em três estados brasileiros: Brasília, Rio de Janeiro e Pernambuco (Quadro 3.2). Os dados foram coletados durante o ano de 2017, entre os meses de fevereiro e setembro.

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

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

Quadro 3.2 – Organizações participantes

| Organização | Sede | Poder | Critérios de seleção | Mês da coleta | Nº de participantes | Código dos participantes |
|---|----------------|-------------|----------------------|-------------------|---------------------|--------------------------|
| Banco Central do Brasil (BCB) | Brasília | Executivo | 1 e 3 | Fev | 9 | P1-1 a P1-9 |
| Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) | Brasília | Judiciário | 2 e 3 | Set ³⁷ | 3 | P2-1 a P2-3 |
| Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) | Brasília | Executivo | 1, 2 e 3 | Fev | 5 | P3-1 a P3-5 |
| Câmara dos Deputados (Câmara) | Brasília | Legislativo | 2 e 3 | Fev | 7 | P4-1 a P4-7 |
| Superior Tribunal de Justiça (STJ) | Brasília | Judiciário | 2 e 3 | Fev | 4 | P5-1 a P5-4 |
| Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) | Rio de Janeiro | Executivo | 1, 2 e 3 | Fev | 3 | P6-1 a P6-3 |
| Tribunal Regional do Trabalho (TRT-6) | Recife | Judiciário | 2 e 3 | Mar | 5 | P7-1 a P7-5 |
| Tribunal Regional Eleitoral (TRE-PE) | Recife | Judiciário | 1, 2 e 3 | Jun | 10 | P8-1 a P8-10 |

Legenda – Critérios de seleção: 1 - ser citada como referência ou objeto principal de estudos científicos sobre temas relacionados às CPS; 2 - ser apresentada como organização de referência nas práticas de CPS, em encontros profissionais ou em sítios eletrônicos mantidos por instituições governamentais; 3 - ser apontada como referência nas práticas de CPS pelos especialistas entrevistados; Código dos participantes: PX-Y, onde X representa a organização-caso (1- BCB; 2-TJDFT; 3-FNDE; 4-Câmara; 5-STJ; 6-JBRJ; 7-TRT-6; 8-TRE-PE) e Y representa o número atribuído de forma aleatória e sequencial para cada participante dos respectivos grupos focais das organizações-caso.

Para obtenção dos dados almejados, os sujeitos-alvo da pesquisa foram os profissionais do setor de compras, do departamento de gestão socioambiental (quando houvesse) ou outros servidores que tivessem alguma relação com as atividades de compras públicas sustentáveis da organização participante, uma vez que, em princípio,

³⁷ Os dados desta organização foram inicialmente recolhidos em fevereiro. No entanto, meses após a coleta, o sistema de governança das contratações da organização foi implementado, com alterações significativas das relações com os *stakeholders* envolvidos. Desta forma, para melhor representar a realidade organizacional, os dados foram revisados em setembro.

esses profissionais possuem a informação mais qualificada em relação ao objeto de investigação.

Buscando-se um maior potencial informacional de cada respondente associado à geração de *insights* para entendimento do fenômeno e resposta a perguntas sobre amplos aspectos do sistema de CPS da organização, optou-se pela recolha de dados por meio da formação de grupos para a discussão dos assuntos propostos.

Dessa forma, em cada organização participante, os dados foram coletados por meio de um grupo focal – uma das técnicas de entrevista exploratória mais empregada (Hair *et al.*, 2005), capaz de proporcionar uma visão aprofundada, ao ouvir um grupo de pessoas sobre determinado tema de interesse do investigador (Malhotra, 2001; McDaniel & Gates, 2004).

Não há consenso em relação ao número de participantes de um grupo focal, com indicações que variam de quatro a doze (Fraser & Restrepo-Estrada, 1998; Krueger & Casey, 2000; Leitão, 2003; Morgan, 1988; Parent *et al.*, 2000). No entanto, como defende Pizzol (2004) e Saunders *et al.* (2009), o tamanho ótimo para um grupo focal será aquele que propicie a participação efetiva dos membros, gerando adequada discussão dos tópicos envolvidos, considerando-se a natureza dos participantes, a habilidade do entrevistador e a complexidade do assunto.

Nesta pesquisa, o número de participantes variou, indo de três até dez servidores em cada organização e não foram percebidas dificuldades na condução das entrevistas, de acordo com o número de participantes menor ou maior. Por outro lado, alguns resultados relacionados à categorização dos *stakeholders* de duas organizações cujos respectivos grupos focais foram compostos por três participantes (TJDFT e JBRJ) apresentaram algumas inconsistências e divergências, em comparação com os resultados das demais organizações – fato que pode sugerir uma perda de qualidade das informações para os casos das avaliações quantitativas em grupos pequenos de respondentes.

3.2.2 Instrumento de recolha dos dados, revisões e pré-testes

O instrumento de recolha dos dados nesta fase consistiu em um roteiro semiestruturado, dividido em três blocos, que continham questões sobre os elementos sistêmicos das CPS (Bloco 1), as dimensões e temáticas transversais que influenciam o sistema (Bloco 2) e os *stakeholders* (Bloco 3).

O motivo da escolha deste tipo de instrumento foi principalmente devido a sua flexibilidade e a possibilidade de o investigador aprofundar determinados tópicos, de acordo com as particularidades das organizações pesquisadas. As entrevistas duraram entre 75 e 120 minutos, foram gravadas, com as devidas autorizações dos participantes, e posteriormente transcritas.

O roteiro desenvolvido passou por revisões e foi previamente testado. As revisões foram realizadas por três professores-investigadores com experiência na condução e orientação de pesquisas em nível de mestrado e doutorado, entre os meses de novembro de dezembro de 2016, cujas características e contribuições estão representadas no Quadro 3.3.

Considerando-se a conveniência geográfica, a formação, a atuação profissional e a acessibilidade dos profissionais consultados, pré-testes foram realizados em duas versões do instrumento (Quadro 3.4). Na primeira, quando ainda não estava definida a consecução de grupos focais, houve dois pré-testes com profissionais que detinham conhecimento relacionado ao tema das CPS, realizados em dezembro de 2016.

Em um segundo momento, após melhorias no instrumento inicialmente concebido, houve um último pré-teste, em uma entrevista em grupo com dois profissionais, ocorrido em janeiro de 2017. Os participantes responderam às questões do roteiro e em seguida foram inquiridos acerca de suas impressões sobre o instrumento.

A partir dos comentários dos revisores e dos participantes dos pré-testes, foi possível perceber as dificuldades para o entendimento de algumas questões, a falta de clareza conceitual de alguns termos e perguntas, a existência de questões que poderiam ser retiradas, a ordem de consecução do roteiro, a necessidade de melhoramentos nas definições utilizadas e o longo tempo de aplicação das entrevistas. Dessa forma, o

instrumento de recolha dos dados foi aperfeiçoado. A versão final do roteiro está apresentada no Apêndice IV.

Quadro 3.3 – Identificação e principais contribuições dos revisores

| Revisor | Formação / Atuação | Questionamentos e Contribuições |
|--------------------------------|---|--|
| Alba de Oliveira Barbosa Lopes | Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil (UFRN); Professora e investigadora do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), Brasil. | <ul style="list-style-type: none"> - Melhorar a explicação da dimensão “Pessoas” e da temática transversais “Conhecimento”; - Deve estar preparado para explicar aos participantes alguns termos teóricos importantes, tais como poder, legitimidade e urgência (Bloco 3). |
| Jorge da Silva Correia Neto | Doutor em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco, Brasil (UFPE); Professor e investigador da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil (UFRPE). | <ul style="list-style-type: none"> - Complementar a questão que trata dos processos e ferramentas com uma pergunta do tipo: “em sua organização, há exemplos de reuso, reciclagem ou redução no uso de materiais e serviços?” - Por que usar escala de 1 a 5 num conjunto de perguntas e no outro usar de 1 a 10? Que nível de acurácia deseja? Isso não poderá confundir os respondentes? |
| Christiane de Melo Rego Souto | Doutora em Marketing pela Universidad Complutense de Madrid, Espanha; Atualmente é gerente de uma empresa privada no ramo de educação. | <ul style="list-style-type: none"> - A descrição da “legitimidade” está um pouco confusa; - Na descrição da “urgência”, eliminaria a palavra “rapidamente” no final da frase. Parece-me redundante; - Fico muito preocupada com o tempo de aplicação do instrumento, pois poderá haver falta de interesse ou dispersão, a partir de determinado tempo de aplicação. Tente simplificar a linguagem e agrupar alguns conceitos. |

O Bloco 1 teve por objetivo caracterizar os elementos sistêmicos das CPS nas organizações participantes, principalmente no que tange às principais demandas, aos processos e ferramentas, aos resultados e às formas de avaliação do sistema. O objetivo do Bloco 2 foi entender como as organizações-caso percebiam as dimensões e temáticas estratégicas identificadas na primeira fase do estudo. O Bloco 3 teve a intenção de realizar uma categorização dos *stakeholders* pelos modelos de Mitchell *et al.* (1997) e Savage *et al.* (1991).

Quadro 3.4 – Identificação e principais contribuições dos participantes dos pré-testes

| Participante do pré-teste | Formação / Atuação | Comentários |
|---------------------------------|---|--|
| Jamana Rodrigues de Azevedo | Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco, Brasil (UFPE). Gestora do Banco do Brasil. | - Não senti dificuldades no entendimento dos conceitos, nem no preenchimento das questões fechadas; - Achei a entrevista um pouco longa e cansativa; - Alguns <i>stakeholders</i> da listagem são pouco importantes para o sistema de compras da minha organização; - “Legitimidade dos <i>stakeholders</i> ” e “legitimidade das ações e demandas dos <i>stakeholders</i> ” me pareceram conceitos muito parecidos, bem como a “urgência”. |
| Marcos Antônio Pereira da Silva | Graduação em Administração e especialização em Contabilidade. Técnico em Compras da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) | - Achei a entrevista um pouco longa; - Entendi os conceitos de poder, legitimidade e urgência, mas tive dificuldades de concentração e de diferenciar “Legitimidade dos <i>stakeholders</i> ” x “legitimidade das ações e demandas dos <i>stakeholders</i> ” e “sensibilidade” x “criticidade”. |
| Clóvis de Lima Barbosa Júnior | Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco, Brasil (UFPE). Coordenador Alterno e Analista de Compras e Contratações do Banco Central do Brasil (em Recife). | - Não perguntaria se existe algum tipo de hierarquia entre as dimensões apresentadas, até porque me parece que há uma relação sistêmica, de interdependência entre elas. Poderia alterar e perguntar sobre as relações existentes (não necessariamente sobre a hierarquia entre elas); - Na parte de avaliação dos recursos de poder, legitimidade e urgência, poderia colocar ao lado quem são os <i>stakeholders</i> governamentais, intra-organizacionais e outros, de maneira similar como fizestes na apresentação inicial dos intervenientes. |
| Alexandre José Sobral Baracho | Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco, Brasil (UFPE). Coordenador de Compras e Contratações do Banco Central do Brasil (em Recife). | - As dimensões e temáticas precisam ser bem explicadas e diferenciadas entre si, para que não ocorra má interpretação dos conceitos; - Acho que os recursos de poder divididos entre meios coercitivos, utilitários e simbólicos muito confusos porque há muita semelhança entre esses meios. Além disso, avaliar esses meios para cada um dos <i>stakeholders</i> foi um pouco cansativo. |

3.2.3 Recolha dos dados

Após os procedimentos iniciais de planejamento da recolha dos dados, foram realizados contatos por e-mail com representantes das organizações-alvo. Na maioria dos

casos, o acesso foi facilitado, devido às indicações e apresentações feitas pelos especialistas consultados na primeira fase da pesquisa. As mensagens continham uma breve explicação dos objetivos da investigação e os motivos pelos quais a organização teria sido selecionada para participação na pesquisa. Também foi anexada uma carta de apresentação (Apêndice V), com o intuito de apresentar formalmente o pesquisador, solicitar a participação da organização e fornecer mais detalhes sobre a investigação.

O planejamento e a execução dos grupos focais seguiram as recomendações de publicações específicas relacionadas ao tema, tais como a existência de um roteiro semiestruturado com os principais tópicos a serem abordados, as explicações iniciais das regras adotadas para facilitar o andamento das discussões e o incentivo do moderador (o próprio pesquisador) para se promover a discussão produtiva, com o mínimo de intervenções possível (Merton, Fiske & Kendall, 1990; Greenbaum, 1998; Barbour & Kitzing, 1999). Todos os grupos focais foram realizados nas dependências das respectivas organizações participantes.

As discussões promovidas nos âmbitos dos atinentes grupos focais geraram dados relacionados com os Blocos I e II do guião (Apêndice IV). Para o Bloco III (*Stakeholders*), foram exibidos: i) o conceito de *stakeholder*; ii) o rol de *stakeholders* previamente identificados na primeira fase, com suas respectivas descrições; e iii) os conceitos dos atributos *poder*, *legitimidade* e *urgência* (Apêndice IV).

Um conjunto de vinte e sete *stakeholders* foi apresentado aos participantes dos grupos focais e lhes foi solicitado que incluíssem outras partes interessadas que porventura fossem consideradas atores-chave do sistema de CPS de suas respectivas organizações, mas que não estavam listados. No entanto, houve poucas sugestões de outros *stakeholders*. A maioria dos respondentes ressaltou que a listagem apresentada era completa o suficiente para caracterizar as partes interessadas do sistema. Os dados recolhidos dos poucos intervenientes sugeridos (entre os quais a Academia/Universidade, Cooperativas e as Agências Reguladoras) não foram suficientes para realizar inferências quantitativas.

Depois, foi solicitado que avaliassem os respectivos níveis de PLU, para cada um dos *stakeholders*, utilizando-se uma escala *Likert* de cinco pontos³⁸, na qual o ponto 1 correspondeu ao nível “muito baixo” de poder (ou legitimidade ou urgência) e o ponto 5 correspondeu ao nível “muito alto” de poder (ou legitimidade ou urgência). Os dados coletados nesta parte foram utilizados para a categorização das partes interessadas pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997).

Por fim, para a geração de dados suficientes para se promover uma análise complementar da classificação dos intervenientes, foi solicitado que os participantes avaliassem o potencial do *stakeholders* para cooperar e para ameaçar o sistema de CPS das atinentes organizações públicas. Também foi utilizada uma escala *Likert* de cinco pontos, com a posição 1 representando o nível “muito baixo” do potencial para cooperar (ou ameaçar) e a posição 5 representando o nível “muito alto” do potencial para cooperar (ou ameaçar). Os dados recolhidos nesta parte foram utilizados para a categorização dos intervenientes pelo modelo de Savage *et al.* (1991).

3.2.4 Análise dos dados

De acordo com as recomendações de Yin (2005) e Merriam (1998), estudos de múltiplos casos requerem uma análise individual e uma análise cruzada dos dados.

Objetivou-se realizar a triangulação³⁹ das informações, utilizando-se várias fontes de evidências, notadamente os dados qualitativos gerados a partir das entrevistas com os especialistas e com os profissionais das organizações participantes e os dados quantitativos decorrentes dos inquéritos sobre os *stakeholders* (dados primários), além

38 A versão inicial do guião previa a utilização de uma escala de 10 pontos, pois se pretendia obter maior nível de precisão da escala de mensuração, que seria respondida, em sua maioria, por profissionais com nível superior, ou seja, supostamente aptos a utilizarem este tipo de escala (Hair *et al.*, 2005). No entanto, após observação de um dos revisores (Quadro 3.3), percebeu-se que a referida escala poderia dificultar o processo de escolha dos respondentes, pois, “com mais categorias, fica mais difícil discriminar entre rótulos e os respondentes enfrentam uma maior dificuldade em processar as informações” (Hair *et al.*, 2005:194). Dessa forma, preferiu-se a utilização da escala de 5 pontos, em conformidade com trabalhos recentes que se propuseram a mensurar os níveis de PLU, tais como em Guerci e Shani (2013), A. M. S. Costa (2014), Viegas (2015) e Westrenius e Barney (2015), apenas para citar alguns exemplos.

39 Saunders *et al.* (2009) destaca que a triangulação está relacionada ao uso de diferentes formas de recolha dos dados, tais como dados primários e secundários, técnicas de observação direta, levantamento bibliográfico e entrevistas.

do levantamento e análises de dados bibliográficos e documentais (nomeadamente, as leis e normas internas e externas, manuais, planos estratégicos, planos de logística sustentável, relatórios de gestão, sítios eletrônicos das organizações e artigos científicos).

Merriam (1998) ressalta que o processo de triangulação é útil para efetivar a validade interna e a confiabilidade da investigação, enquanto que Rowley (2002) destaca que uma das grandes virtudes dos estudos de casos é o uso de múltiplas fontes de dados. Yin (2005) acrescenta que isso faz com que os resultados e as conclusões do estudo sejam mais confiáveis.

Para os Blocos 1 e 2 (respectivamente “Características do sistema” e “Dimensões e temáticas transversais”) do roteiro (Apêndice IV) foi utilizada a análise de conteúdo (Bardin, 1977) como técnica de análise dos dados, após serem agrupados em cinco categorias de análise: Entradas, Processos e Ferramentas, Saídas, Monitoramento e Avaliação e Dimensões e Temáticas Transversais.

Para o Bloco 3, os dados foram analisados de forma a categorizar os *stakeholders* de acordo com os modelos de Mitchell *et al.* (1997) e de Savage *et al.* (1991).

Para o primeiro caso, na categorização dos oito tipos de *stakeholders* propostos por Mitchell *et al.* (1997), foram adotadas adaptações ao método empregado por Guerci e Shani (2013). Utilizou-se como medida de tolerância um valor variável correspondente a $\frac{1}{4}$ do desvio-padrão das respectivas médias dos atributos de *poder*, *legitimidade* e *urgência* de cada organização, ao invés do valor fixo de $\frac{1}{2}$ ponto utilizado por Guerci e Shani (2013).

Tanto a média quanto a mediana são abordadas pela literatura como medidas de tendência central utilizada no tratamento das escalas ordinais (Gravetter & Wallnau, 2013; Lavrakas, 2008). No entanto, conforme orientações de Lavrakas (2008), Langdridge e Hagger-Johnson (2009) e Tullis e Albert (2013), a média aritmética foi utilizada, pois se verificaram os seguintes pressupostos: i) equivalência entre as distâncias dos níveis da escala; ii) adequabilidade da escala sobre o que se pretendeu estudar; e iii) número mínimo de cinco opções de resposta (Escala *Likert* de 5 pontos).

Os valores dos limites de tolerância adotados, calculados do conjunto de dados recolhidos, estão apresentados na Tabela 3.1.

Tabela 3.1 - Limites de tolerância adotados

| Organizações | $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$ | $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$ | $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Média | % médio da escala |
|--------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------|-------------------|
| BCB | 0,19 | 0,16 | 0,19 | 0,18 | 3,60 |
| TJDFT | 0,20 | 0,21 | 0,39 | 0,27 | 5,33 |
| FNDE | 0,17 | 0,14 | 0,15 | 0,15 | 3,07 |
| Câmara | 0,20 | 0,18 | 0,21 | 0,20 | 3,93 |
| STJ | 0,19 | 0,16 | 0,19 | 0,18 | 3,60 |
| JBRJ | 0,33 | 0,28 | 0,25 | 0,29 | 5,73 |
| TRT6 | 0,25 | 0,22 | 0,20 | 0,22 | 4,47 |
| TRE-PE | 0,25 | 0,20 | 0,23 | 0,23 | 4,53 |
| Média do Limite de Tolerância | 0,22 | 0,19 | 0,23 | 0,21 | 4,28 |

Legenda: $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$ – $\frac{1}{4}$ do desvio-padrão da média de *Poder* de todos os *stakeholders*, para cada organização; $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$ – $\frac{1}{4}$ do desvio-padrão da média de *Legitimidade* de todos os *stakeholders*, para cada organização; $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ – $\frac{1}{4}$ do desvio-padrão da média de *Urgência* de todos os *stakeholders*, para cada organização; *Média* – corresponde à média dos limites de tolerância utilizados (Colunas $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$, $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$ e $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$); % médio da escala - corresponde à coluna “Média”, mostrada em forma de percentual da escala *Likert* de 5 pontos utilizada.

Além disso, o critério de decisão sobre se determinado *stakeholder* possuía níveis mínimos dos atributos PLU foi efetivado a partir da comparação com as respectivas médias de *poder*, de *legitimidade* e de *urgência* da organização considerada (e não com a saliência média). Foram utilizados critérios de decisão para cada situação dos valores das médias PLU (Tabela 3.2).

Tabela 3.2 - Combinação de médias dos atributos e categorias dos *stakeholders*

| Situações | Categoria |
|--|----------------|
| $\bar{x}_{Pi} \geq \bar{x}_P - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$; $\bar{x}_{Li} \geq \bar{x}_L - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$; $\bar{x}_{Ui} \geq \bar{x}_U - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Definitivo |
| $\bar{x}_{Pi} \geq \bar{x}_P - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$; $\bar{x}_{Li} \geq \bar{x}_L - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$; $\bar{x}_{Ui} < \bar{x}_U - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Dominante |
| $\bar{x}_{Pi} \geq \bar{x}_P - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$; $\bar{x}_{Li} < \bar{x}_L - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$; $\bar{x}_{Ui} \geq \bar{x}_U - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Perigoso |
| $\bar{x}_{Pi} < \bar{x}_P - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$; $\bar{x}_{Li} \geq \bar{x}_L - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$; $\bar{x}_{Ui} \geq \bar{x}_U - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Dependente |
| $\bar{x}_{Pi} \geq \bar{x}_P - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$; $\bar{x}_{Li} < \bar{x}_L - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$; $\bar{x}_{Ui} < \bar{x}_U - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Adormecido |
| $\bar{x}_{Pi} < \bar{x}_P - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$; $\bar{x}_{Li} \geq \bar{x}_L - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$; $\bar{x}_{Ui} < \bar{x}_U - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Discricionário |
| $\bar{x}_{Pi} < \bar{x}_P - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$; $\bar{x}_{Li} < \bar{x}_L - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$; $\bar{x}_{Ui} \geq \bar{x}_U - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Exigente |
| $\bar{x}_{Pi} < \bar{x}_P - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_P$; $\bar{x}_{Li} < \bar{x}_L - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_L$; $\bar{x}_{Ui} < \bar{x}_U - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}_U$ | Irrelevante |

Legenda: \bar{x}_{Pi} – Média de *poder* do *stakeholder* *i*; \bar{x}_{Li} – Média de *legitimidade* do *stakeholder* *i*; \bar{x}_{Ui} – Média de *urgência* do *stakeholder* *i*; \bar{x}_P – Média das médias de *poder* de todos os *stakeholders*; \bar{x}_L – Média das

médias de *legitimidade* de todos os *stakeholders*; $\bar{x}U$ – Média das médias de *urgência* de todos os *stakeholders*; $\sigma \bar{x}P$ – Desvio-padrão da média das médias de *Poder* de todos os *stakeholders*; $\sigma \bar{x}L$ – Desvio-padrão da média das médias de *Legitimidade* de todos os *stakeholders*; $\sigma \bar{x}U$ – Desvio-padrão da média das médias de *Urgência* de todos os *stakeholders*.

Dessa forma, para cada organização, houve uma comparação das médias de *poder*, *legitimidade* e *urgência* de determinado *stakeholder* (P_i , L_i e U_i , respectivamente) com a média das médias de *poder*, *legitimidade* e *urgência* ($\bar{x}P$, $\bar{x}L$ e $\bar{x}U$, respectivamente) de todos os *stakeholders*.

Adicionalmente, os intervenientes com dois ou três atributos PLU (respectivamente, os expectantes e os definitivos) foram classificados como “mais salientes”, enquanto que as partes com um ou nenhum atributo PLU (respectivamente, os latentes e os irrelevantes) foram rotulados como “menos salientes”.

Por fim, o modelo de categorização dos *stakeholders* de Savage *et al.* (1991) foi utilizado. Com o objetivo de se avaliar o potencial dos atores-chave em cooperar ou ameaçar o sistema de CPS, na última parte do instrumento (Apêndice IV), foi solicitado que os participantes indicassem, em uma escala *Likert* de cinco pontos, o potencial dos *stakeholders* em cooperar e o potencial dos *stakeholders* em ameaçar. As médias foram então apresentadas em um gráfico, dividido em quatro quadrantes, seguindo-se à categorização proposta por Savage *et al.* (1991): 1) *Stakeholder* Disposto a apoiar; 2) *Stakeholder* Marginal; 3) *Stakeholder* Indisposto a apoiar e 4) *Stakeholder* Ambíguo.

Para se evitar *stakeholders* classificados, ao mesmo tempo, em duas ou mais categorias, os seguintes padrões foram utilizados (Tabela 3.3).

Tabela 3.3 - Padrões utilizados na categorização dos *stakeholders* pelo Modelo de Savage *et al.* (1991)

| Tipo | Potencial para ameaçar | Potencial para cooperar |
|---------------------|------------------------|-------------------------|
| Indisposto a apoiar | > 3 | < 3 |
| Marginal | ≤ 3 | < 3 |
| Disposto a apoiar | < 3 | ≥ 3 |
| Ambíguo | ≥ 3 | ≥ 3 |

Na apresentação individual dos casos, para cada organização-caso, os dados foram organizados e mostrados por meio das seguintes seções: Caracterização da organização, Principais entradas, Processos e ferramentas, Principais saídas, Monitoramento e avaliação, Dimensões e temáticas estratégicas, Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997), Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991), Análise conjunta dos *stakeholders* e Principais constatações sobre o caso.

As seções “Caracterização da organização” apresentaram as informações sobre o surgimento, a missão, a visão, os valores estratégicos e a situação da estrutura organizacional relacionada à gestão da sustentabilidade e das CPS de cada organização-caso.

As seções “Principais entradas”, “Processos e ferramentas”, “Principais saídas”, “Monitoramento e avaliação” e “Dimensões e temáticas transversais” exibiram as características sistêmicas de cada organização.

As seções sobre “Categorização dos *stakeholders* pelo Modelo de Mitchell *et al.* (1997)” estruturaram os dados recolhidos no Bloco III do instrumento de coleta de dados, após a aplicação dos critérios definidos na Tabela 3.2.

As seções sobre “Categorização dos *stakeholders* pelo Modelo de Savage *et al.* (1991)” organizaram os dados recolhidos no Bloco III do instrumento de coleta de dados, representados na forma dos quatro tipos de *stakeholders* propostos por Savage *et al.* (1997), depois da consideração dos padrões definidos na Tabela 3.3.

As seções sobre “Análise conjunta dos *stakeholders*” pretenderam comparar as categorizações das partes interessadas obtidas pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991) e, assim, identificar inconsistências (por exemplo, *stakeholders* com altas saliências e marginais) e possíveis repetições (padrões) de categorização.

Por fim, nas seções sobre “Constatações sobre o caso”, objetivou-se, a partir das evidências analisadas, realizar uma avaliação geral sobre o sistema de CPS da organização específica, indicando-se suas características positivas e negativas.

Depois de finalizadas as análises individuais dos casos, foram elaborados relatórios sintéticos e enviados para cada organização participante, para que pudessem corrigir possíveis erros de transcrição e citações relacionadas a nomes de pessoas e departamentos, descrições e numeração de normas internas, bem como verificar a aderência dos resultados preliminares à realidade organizacional. Este procedimento pretendeu contribuir para o alcance de um maior nível de confiabilidade da validade interna dos dados.

Terminada esta etapa, partiu-se para a análise cruzada dos dados, com o objetivo de se identificar semelhanças e diferenças entre os resultados dos casos individuais. Este procedimento teve o intuito de promover a validade externa dos resultados e, por conseguinte, a generalização analítica da proposta.

Foi verificada a normalidade dos dados, por meio da aplicação do teste de *Shapiro-Wilk*, que demonstrou a não normalidade dos dados (Apêndice VI). Depois, para se entender as possíveis concentrações dos *stakeholders* em algumas das categorias, notadamente a dos definitivos e a dos irrelevantes, verificaram-se as correlações entre os atributos PLU de cada *stakeholder*, através do teste não paramétrico de *Spearman* (Apêndice VI), conforme orientação de Norusis (2002). Ambos os testes foram realizados com o apoio do SPSS®, versão 23.

Os resultados da análise cruzada foram organizados e mostrados por meio das seguintes seções: Características organizacionais, Principais entradas, Processos e ferramentas, Principais saídas, Monitoramento e avaliação, Representação do sistema de CPS, Dimensões e temáticas estratégicas, Análise dos *stakeholders* e Discussão dos resultados.

Finalmente, em decorrência das análises efetuadas, elaborou-se o *framework*, como contribuição para o conhecimento científico relacionado às CPS e servir de referência para os gestores públicos responsáveis pela política e pela implementação das CPS nas organizações públicas. O modelo conceptual foi apresentado na quarta seção do Capítulo 4 e correspondeu ao objetivo específico 5 desta tese.

4 Síntese do capítulo

Este capítulo abordou as questões metodológicas. Inicialmente, apresentou-se a filosofia, a estratégia e o método de pesquisa adotados para a busca dos objetivos traçados. Em seguida, mostrou-se o delineamento geral da investigação, no qual foi possível apresentar sinteticamente as etapas da pesquisa realizadas ao longo do tempo.

Definiu-se que a investigação seria dividida em duas fases. A primeira, com características exploratórias, incluiu a revisão bibliográfica, documental e a recolha das opiniões de especialistas brasileiros em compras públicas sustentáveis. A segunda, um estudo de múltiplos casos em organizações públicas brasileiras de referência na temática, utilizou os resultados preliminares da primeira fase para aprofundar o conhecimento das características do sistema de CPS.

Finalmente, passou-se a descrever, para cada fase, os objetivos pretendidos e o detalhamento dos procedimentos metodológicos utilizados, envolvendo os critérios para a escolha dos especialistas entrevistados e das organizações-caso participantes, os instrumentos de recolha dos dados, as revisões e pré-testes realizados e os processos de coletas e de análise dos dados.

CAPÍTULO 4
Resultados e Discussão

CAPÍTULO 4 - Resultados e Discussão

Este capítulo aborda os resultados da pesquisa e a sua discussão. Na primeira seção, apresenta-se uma síntese dos resultados alcançados na primeira fase da investigação, relacionados aos *stakeholders*, aos elementos sistêmicos, à análise SWOT, às dimensões e temática transversais, aos Planos de Logística Sustentável e ao papel do Estado na promoção das CPS.

Na segunda seção, apresentam-se os resultados dos casos individuais das oito organizações participantes do estudo de caso. A terceira seção incorpora a análise cruzada dos casos e a discussão dos resultados alcançados. A quarta seção exibe o *framework* representativo do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras. Por fim, apresenta-se a síntese do capítulo.

1 Síntese dos resultados preliminares sobre os elementos sistêmicos das CPS

Os resultados da primeira fase da investigação (entrevistas com os especialistas) foram principalmente utilizados para i) estruturar um entendimento mais refinado e abrangente, embora preliminar, sobre os elementos sistêmicos das CPS e, dessa forma, ajudar na delimitação dos parâmetros a serem estudados na segunda fase da pesquisa; ii) compor o processo de triangulação nas análises cruzadas; e iii) entender o papel desempenhado pelo Estado brasileiro na promoção das compras públicas sustentáveis.

Nas próximas subseções serão apresentados sinteticamente os achados provenientes da interpretação dos conteúdos das entrevistas com os especialistas e, especificamente na seção 1.6 será mostrado, com um maior nível de detalhamento, a interpretação dos resultados relacionados à função do Estado brasileiro no incentivo às CPS.

1.1 Stakeholders

A importância de alguns intervenientes foi ressaltada no conteúdo das entrevistas dos especialistas. As instituições governamentais foram apontadas como essenciais para a política de CPS no Brasil, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU), a Advocacia-

Geral da União (AGU), os órgãos normalizadores e fiscalizadores (ONF), o Ministério Público da União (MPU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Esses resultados estão alinhados à relevância atribuída a estas partes interessadas em vários trabalhos, tais como em Biderman *et al.* (2008), Betiol (2013), Teixeira (2013), Alencastro (2014) e Villac *et al.* (2014).

Além dos *stakeholders* governamentais, partes interessadas internas e externas à organização foram destacadas. O Apêndice VII apresenta os principais *stakeholders* inicialmente identificados, os respectivos especialistas que ressaltaram a relevância destes *stakeholders* e o argumento central utilizado para considerá-los importantes.

Adicionalmente, em um detalhamento do *stakeholders* genericamente nomeado “Gestores e servidores” (Apêndice VII), identificaram-se nos conteúdos das entrevistas e na literatura (Steurer *et al.*, 2007; Brammer & Walker, 2011; Teixeira, 2013, entre diversos) os tipos mais relevantes na implementação das CPS: as pessoas do departamento de compras, do planejamento, da comunicação, da gestão socioambiental, da auditoria interna, do órgão controlador do orçamento, do órgão jurídico, os requisitantes e os gestores em geral. Os fornecedores foram considerados *stakeholders* intra-organizacionais devido às suas relações diretas com os demais intervenientes internos.

1.2 Entradas, processos, resultados e *feedback*

Em geral, houve certa dificuldade de os especialistas definirem, mesmo que de maneira genérica, grupos de grandes entradas, processos, resultados e *feedback* do sistema (nos moldes conceituados por Katz & Kahn, 1966). Dessa fora, esta parte da recolha dos dados não resultou em resultados expressivos. Atribuiu-se este fato à própria característica da entrevista, composta por questões abrangentes. O perfil dos entrevistados, professores, pesquisadores, advogados públicos, elaboradores da política, ou seja, profissionais que não estavam atuando diretamente nas atividades operacionais do sistema, também pode ter contribuído para tal. Apesar disso, o momento foi importante para sinalizar a necessidade de maiores aprofundamentos na questão, realizados na 2ª fase da investigação. Os principais elementos mencionados foram:

- a) **Entradas:** base jurídica-legal e necessidades de consumo das organizações públicas;
- b) **Processos e ferramentas:** treinamento e capacitação, planejamento e ferramentas de apoio às CPS (principalmente análise do ciclo de vida e compra compartilhada);
- c) **Saídas:** compra sustentável, “não compra” e a conscientização do servidor;
- d) **Feedback:** monitoramento dos resultados e aperfeiçoamento das atividades, realizado notadamente com o apoio dos Planos de Logística Sustentável.

1.3 Análise SWOT

A análise das forças, fraquezas, oportunidade e ameaças (Análise SWOT) foi utilizada como ferramenta auxiliar para a identificação dos facilitadores e complicadores da implementação das CPS. O Quadro 4.1 sintetiza os componentes identificados.

Houve considerável dificuldade de os especialistas indicarem as forças da política. Ao contrário, as sugestões de fraquezas, ameaças e oportunidades foram abundantes, representando os desafios de implementação das CPS no Brasil. Em geral, os elementos identificados coincidem com o descrito pela literatura, especialmente em Steurer *et al.* (2007), Biderman *et al.* (2008), Brammer e Walker (2011), PNUMA (2012), Prier *et al.* (2016), entre diversos apresentados no Quadro 1.1.

Por outro lado, uma ameaça e duas fraquezas apontadas são típicas da realidade brasileira e não há evidências de que foram abordadas na literatura específica relacionada ao tema: o excesso de burocracia/relações hierarquizadas, a personalização/descontinuidade da política e o receio de reduções orçamentárias.

O excesso de burocracia e de relações hierarquizadas foi ressaltada como um entrave para o célere desenvolvimento e implementação das CPS. A personalização da política, ou seja, a política sendo desenvolvida e implementada como uma ação de governo (e não de Estado), frequentemente ocasiona descontinuidades, no momento em que as pessoas responsáveis pelo seu desenvolvimento, implementação e fiscalização mudam de cargo ou são trocadas devido ao término dos mandatos governamentais.

Quadro 4.1 – Análise SWOT

| Forças | Fraquezas |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Legislação / segurança jurídica; • Incentivos de organismos internacionais; • Atuação do TCU. | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de instrumentos / ferramentas; • Falta de conhecimento, treinamento e capacitação; • Falta de planejamento; • Falta de pessoal / elevada carga de trabalho; • Falta de fornecedor / produto sustentável; • Excesso de burocracia / relações hierarquizadas; • Falta de articulação institucional e interministerial; • Personalização / descontinuidade da política; • Falta de especialistas em CPS; • Falta de foco na dimensão social; • Falta de maior participação governamental; • Metas pouco ousadas; • Falta de precisão na definição de sustentabilidade; • Falta de articulação com os setores produtivos; • Distanciamento entre produção sustentável e consumo sustentável. |
| Oportunidades | Ameaças |
| <ul style="list-style-type: none"> • Maior utilização da análise do ciclo de vida; • Maior utilização da compra compartilhada; • Criação / ampliação do mercado de produtos sustentáveis; • Parcerias com instituições; • Redução dos preços dos produtos sustentáveis; • Trabalho em rede; • Interdisciplinaridade / multidisciplinaridade; • Melhoria da imagem organizacional; • Utilização do poder de compra governamental; • Conscientização dos cidadãos; • Beneficiar a comunidade local; • Gestão do conhecimento; • Governança. | <ul style="list-style-type: none"> • Preço dos produtos/serviços sustentáveis; • Falta de fornecedor; • Falta de comprometimento / vontade dos gestores e funcionários; • Falta de apoio da alta gestão; • Receio de redução orçamentária; • Descontinuidade / personalização da política; • Falta de comunicação; • Foco no menor preço; • Tamanho da administração pública; • Questões políticas e econômicas; • Falta de profissionalização da área de logística e da sustentabilidade. |

Finalmente, o receio de reduções orçamentárias é o efeito de uma anomalia no planejamento orçamentário realizado pela Administração Pública brasileira, pois normalmente os recursos financeiros disponíveis no orçamento anual das organizações públicas, se não forem gastos durante o ano civil, são deduzidos do orçamento disponível para o próximo ano. Brammer e Walker (2011) destacam que a ausência de dificuldades

financeiras é um facilitador da implementação das CPS. No entanto, a prática de redução orçamentária supracitada pode ocasionar um efeito contrário, isto é, a falta de interesse dos gestores desenvolverem ações em prol da redução, reutilização e reciclagem de materiais, pois a economia gerada neste esforço organizacional poderá resultar em dificuldades orçamentárias futuras.

1.4 Dimensões e temáticas transversais

Com a apresentação de algumas dimensões (temas) (Apêndice II), provenientes da revisão de literatura (entre diversos, Steurer *et al.*, 2007 e Brammer e Walker, 2011), pretendia-se identificar a importância delas (e de outras que poderiam emergir) para a implementação das CPS, para depois serem comparadas com as opiniões dos profissionais consultados na fase posterior da investigação, a promover parte da triangulação dos resultados.

A ideia inicial era distinguir as temáticas consideradas mais relevantes (de base). No entanto, apesar dos especialistas indicarem algumas dimensões que julgavam mais críticas (principalmente Pessoas, Legislação e Planejamento), o argumento prevalente era de que não havia uma dominância evidente entre elas. Ao contrário, as dimensões tinham importâncias equivalentes e eram dependentes umas das outras. Essa característica configura o inter-relacionamento – característica dos sistemas destacada por Bertalanffy (1950, 1972), Churchman (1968) e Checkland e Scholes (1999) e que reforçaria a pressuposição do caráter sistêmico das compras sustentáveis nas organizações públicas.

Dessa forma, emergiram inúmeras temáticas consideradas importantes pelos especialistas, entre as quais as pessoas, o treinamento, os recursos financeiros e orçamentários, a infraestrutura organizacional, os processos e as ferramentas, a inovação, a ética, o conhecimento, a educação ambiental, a legislação/segurança jurídica/legalidade, a comunicação, a eficiência da compra, o *benchmarking*, o planejamento/estratégia e a transparência. Agruparam-se os temas de acordo com a similaridade dos assuntos que abrangiam (Quadro 4.2). Depois foram utilizados na segunda fase da investigação.

Quadro 4.2 – Dimensões e temáticas identificadas

| Dimensões e temáticas | | Elementos compositores |
|-----------------------|-------------------------|---|
| Dimensões | Pessoas | Participação do elemento humano no sistema. Inclui, o apoio e o envolvimento dos servidores e gestores, a liderança e a especialização de alguns servidores na temática, o desenvolvimento do papel transformador e replicador das pessoas em relação às CPS, a adequação do número de servidores x carga de trabalho e a formação técnica necessária para o desenvolvimento das atividades. |
| | Legislação | Conjunto de leis e as normas que obrigam as organizações a praticarem as CPS e, ao mesmo tempo, protegem os atos praticados pelos servidores (princípio da legalidade), proporcionando segurança jurídica aos processos. |
| | Planejamento | Planejamento das CPS, como um elemento do planejamento estratégico da organização, alinhado à sua missão, valores e objetivos estratégicos, a governança do sistema, o estabelecimento de objetivos e metas operacionais e estratégicos, o envolvimento e o apoio da alta administração, o estabelecimento de parcerias estratégicas entre instituições e academia, o apoio ao caráter inter e multidisciplinar típico do tema. |
| | Recursos financeiros | Disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários para tornar operacional a infraestrutura e os processos necessários para o funcionamento do sistema. |
| | Infraestrutura | Disponibilidade de recursos materiais e tecnológicos úteis para a consecução dos processos e ferramentas de CPS. |
| | Processos e ferramentas | Principais processos desenvolvidos para a operacionalização das diretrizes estratégicas da organização em relação às compras, a aplicação prática das leis e normas que regem a matéria, bem como as ferramentas e iniciativas que propiciam o funcionamento operacional do sistema. |
| | <i>Stakeholders</i> | Representa o atendimento aos interesses dos principais interessados nos resultados de um sistema de CPS. |
| Temáticas | Inovação | Capacidade da organização em criar e praticar formas inovadoras de comprar de forma sustentável. |
| | Ética | Sustentabilidade como valor ético para a sociedade, através da política de CPS. |
| | Conhecimento | Em sua forma mais ampla, promoção de maior nível de conhecimento sobre a sustentabilidade e as CPS, envolve o autoconhecimento, ações de treinamento, educação ambiental, entre outros. |
| | Comunicação | Envolve a transparência das informações e a comunicação interna e externa da organização, no sentido de divulgar as ações e estabelecer parcerias com outras instituições e com a academia. |
| | Eficiência | Abrange as preocupações relacionadas à qualidade da compra pública e as questões de melhor preço. |
| | <i>Benchmarking</i> | Envolve as atividades de mapeamento e adoção das melhores práticas de CPS já utilizadas por outras organizações. |

1.5 Planos de Logística Sustentável

Na época da realização das entrevistas (2015 a 2016), havia pouco tempo que os Planos de Logística Sustentável (PLS) estavam sendo utilizados, por imposição normativa

do Decreto n. 7.746/2012 (Decreto n. 7.746, 2012) e da IN n. 10/2012 (Instrução Normativa n. 10, 2012), como ferramenta para monitoramento das ações e avaliação do sistema de CPS das organizações públicas do Poder Executivo federal. Pretendia-se conhecer as concepções dos especialistas sobre aquela recém-lançada ferramenta.

Houve um equilíbrio entre as opiniões positivas, negativas e neutras sobre a importância dos PLS. Em linhas gerais, apesar de ressaltarem que não se tratava de um instrumento apenas relacionado às CPS, mas de gestão socioambiental, existiu o reconhecimento da importância dos Planos. Os entrevistados destacaram o apoio da alta administração, o planejamento, o envolvimento de várias áreas das organizações, a capacitação, a construção coletiva e a comunicação como elementos-chave para o sucesso na aplicação do instrumento.

No entanto, houve várias críticas à ferramenta, justamente no que se refere a esses “fatores de sucesso” da utilização. Em geral, evidenciaram que os PLS são carentes de um bom planejamento, falta apoio da alta administração, inovação e comprometimento dos servidores, capacitação, conhecimento da legislação, fiscalização, entre outros aspectos negativos.

Em relação aos indicadores utilizados nos referidos Planos, principalmente foi ressaltado serem muito operacionais, pois praticamente inexistiam, na visão dos especialistas, indicadores de cunho estratégico. Adicionalmente, o nível de qualidade dos indicadores era baixo e faltava padronização mínima, reflexo da falta de planejamento, apoio, capacitação e acompanhamento dos órgãos responsáveis pela fiscalização.

1.6 O papel do Estado brasileiro na promoção das CPS

1.6.1 Resultados

De uma maneira geral, nas políticas de CPS, os governos atuam como intermediários entre os organismos internacionais (principalmente em instâncias específicas da ONU, que planejam e divulgam as macro diretrizes), sociedade e outros *stakeholders*, e as organizações públicas, que efetivamente põem em prática a política. No entanto, essa intermediação não ocorre de forma passiva. Ao contrário, em todo o

processo, o Estado é protagonista e desempenha funções específicas e intransferíveis. Para o Estado brasileiro, a partir da análise da base legal existente e da opinião dos especialistas consultados, evidencia-se a predominância de três papéis principais: o Estado como regulador, como participante do mercado e como líder.

O Estado regulador trabalha no sentido de orientar as organizações públicas e o mercado fornecedor, invocando-os a praticar, respectivamente, a compra e a produção sustentável, ao disponibilizar os instrumentos e as normas que norteiam essas ações. O Brasil, principalmente com a política ambiental, é referência para outros países. E#12 (2016) destacou essa característica: *“A política ambiental brasileira é utilizada como referência em outros países”*. Opinião similar foi apresentada por E#11 (2016): *“Em relação às micro e pequenas empresas, agricultura familiar e questões ambientais, somos referência no mundo inteiro. Temos ferramentas básicas e uma política que é referência, principalmente para os outros países da América Latina”*.

Obviamente, a atividade de regulação depende da capacidade do Estado em normalizar, pois, para o sucesso das estratégias de CPS, um bom marco legal é de fundamental importância, uma vez que confere legitimidade e segurança aos processos, conforme apregoado por Brammer e Walker (2011). E#3 (2015) ressaltou que *“A alteração da Lei de Licitações e a posterior edição de um Decreto normalizador das compras sustentáveis, induziram e facilitaram a inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras. Então o governo tem esse papel de normalizar e criar os instrumentos”*.

Promover um sistema jurídico-legal sólido que ampare as ações de CPS é algo defendido por Betiol *et al.* (2012) e essa é uma característica que deve estar presente na política, pois eventuais processos judiciais decorrentes das aquisições sustentáveis poderão inibir os gestores públicos a implementar as ações e os fornecedores de participarem dos processos, com os consequentes reflexos na competitividade e na atração de novas empresas para atuar no setor.

Para o caso brasileiro, destaca-se a importância da segurança jurídica. Como ressaltava E#10 (2015): *“Havia muitos compradores públicos, por exemplo, que resistiam em fazer uma compra sustentável porque realmente faltava o instrumento jurídico que*

garantissem essa proteção". Atualmente existe uma base legal já consolidada que ampara os compradores e acaba por facilitar a implementação da política. As opiniões de E#5 (2015), E#11 (2016), E#12 (2016) e E#14 (2016) retratam bem essa situação. Por exemplo, E#14 (2016) destacou: *"Temos leis, decretos e instruções normativas que direcionam e suportam a compra pública sustentável. Em termos de normas, estamos bem"*.

Também está sob a égide da função regulatória, o disciplinamento e a integração das várias temáticas normativas que amparam as CPS. Sob o prisma econômico-social, destaca-se a proteção às MPE, como bem destacou E#3 (2015):

E#3: *As micro e pequenas empresas representam boa parte dos empregos gerados no Brasil. Percebendo isso, o governo criou critérios de preferência para essas empresas, que é um aspecto social da sustentabilidade. Se o Estado quer incentivar essas micro e pequenas empresas, então é mais que natural que elas tenham algum privilégio nas compras públicas, porque o Estado é o maior comprador individual de um país.*

Como consequência dessas ações nos âmbitos ambiental, social e econômico, e a diversidade de normas direta ou indiretamente afetas às CPS, cria-se a necessidade de o Estado ser capaz de promover a integração das políticas, destacado por E#1 (2015):

E#1: *Nós temos que pensar e articular a política de licitações sustentáveis. Por exemplo, a inclusão social dos catadores do governo federal com a de educação ambiental. Essas políticas têm que estar articuladas; é o papel da articulação jurídica. Nós temos que passar uma visão que seja sistêmica.*

Todavia, a articulação entre as políticas ligadas às compras sustentáveis ainda é uma deficiência no governo brasileiro. Garantir leis que respaldem a prática das CPS, também é uma responsabilidade do Estado e cabe a ele fiscalizar o cumprimento delas. E#2 (2015) destacou esse aspecto: *"O governo tem um papel muito importante como fiscalizador, ou seja, observar se as normas estão sendo cumpridas"*. E#11 (2016) complementou: *"Muitas vezes esquecemos a fiscalização, mas ela é muito importante para a verificação do desenvolvimento da política"*. Trata-se, portanto, de uma responsabilidade governamental decorrente de seu papel de regulador (McCrudden, 2004; Telgen *et al.*, 2007).

É evidente a importância do Estado como ente regulador capaz de propiciar um ambiente propício às práticas de CPS, além de representar os interesses dos mais diversos

stakeholders. Por outro lado, o Estado brasileiro também é um grande comprador das empresas fornecedoras de produtos e serviços. Esses papéis não se constituem características exclusivas do Estado brasileiro, pois, para a maioria das nações, o governo é um grande consumidor e o maior comprador institucional (McCrudden, 2004), podendo exercer forte influência no mercado, opinião que é compartilhada por E#3 (2015) “*O poder de compra do Estado é altíssimo e pode influenciar mudanças nos padrões de produção e consumo*”.

O Estado também pode se beneficiar dos processos de indução à inovação enquanto comprador, pois a aquisição de produtos e serviços inovadores pode ajudá-lo a conquistar um melhor valor pelo dinheiro público, com a melhoria da qualidade das compras e redução de custos permanentes (Uyarra & Flanagan, 2010; Squeff, 2014). Isto está alinhado à posição de E#6 (2015): “*Um dos objetivos das compras sustentáveis é possibilitar que o gestor compre melhor para a administração pública*”.

A demanda por produtos sustentáveis envolve mudanças significativas nas formas de produção e consumo. O poder público, ao aumentar a demanda por determinados produtos, sinaliza favoravelmente aos fornecedores que poderá haver um mercado permanente e estável para ofertar seus produtos (IPEA, 2011). Dessa forma, o Estado, em seu papel de líder, poderá ser “espelho”, apto a influenciar o setor produtivo e a sociedade nas práticas mais sustentáveis (UN, 2008; Schwerin *et al.*, 2016; Rainville, 2016). E#6 (2015) reforça a relevância dessa função: “*Dar o exemplo é muito importante porque quando o governo exige que os outros façam, é importante que ele faça também*”. E#3 (2015) complementa: “*Essa mudança nos padrões de produção da indústria, acaba recaindo sobre a sociedade que também mudará os seus padrões de consumo*”.

Pelo lado da oferta, as empresas precisam estar articuladas e disponíveis para aceitar processos de mudança que inevitavelmente irão afetar seus negócios, mas também podem promover ótimas oportunidades. Por sua vez, o Estado deve ter a noção de sua função de líder na implementação das mudanças, com potencial de influenciar as empresas e a sociedade por meio do exemplo (Schwerin *et al.*, 2016; Raiville, 2016).

Adicionalmente, para servir de modelo, o “Estado Exemplar” necessita desenvolver sua capacidade de articulação com o mercado fornecedor, sociedade e demais *stakeholders*. Internamente, entre suas instituições representativas e responsáveis pelo desenvolvimento da política, a integração também é necessária. A opinião de E#9 (2015) retratou bem a situação:

E#9: De uma maneira geral, a política deveria ser construída de maneira participativa, ouvindo os especialistas em compras sustentáveis e os órgãos interessados. Por exemplo, deveria ter o envolvimento maior do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério de Agricultura, que são grandes, compram muito, mas participam pouco do processo de formação da política de compras no Brasil.

A falta de integração regional da política brasileira com a política dos países vizinhos, principalmente os pertencentes ao Mercosul, também foi um aspecto ressaltado de forma negativa por E#1 (2015) e E#14 (2016), ao ressaltarem o isolamento dos países (falta de compartilhamento das experiências) e a inércia do bloco econômico em colocar em prática as diretrizes da sua política de CPS. Por outro lado, apesar das atuais dificuldades, houve reconhecimento da potencial capacidade estatal em liderar pelo exemplo, em relação à postura adotada de consumo sustentável. De acordo com E#5 (2015):

E#5: O governo dá o exemplo ao fazer escolhas melhores, influenciando a sociedade. Convence-se pelo exemplo. O Estado elabora a política e também a prática. Com o volume de compras que possui, consegue induzir o setor produtivo a mudar processos e até mesmo fabricar produtos mais sustentáveis e colocá-los na prateleira do consumidor final, da sociedade civil.

Desta forma, embora ainda não esteja desempenhando-o de maneira satisfatória, destaca-se no governo brasileiro seu papel potencial de líder na direção das mudanças na produção e no consumo sustentáveis, inclusive como modelo para países vizinhos da América do Sul, que também estão a desenvolver seus sistemas de CPS.

Constata-se que o Estado brasileiro, ao exercer os diferentes papéis (regulador, participante do mercado e líder), mesmo com todas as dificuldades e conflitos de interesses envolvidos, é a única instituição com plena legitimidade para representar os anseios da sociedade e promover o DS por meio das políticas de incentivo às compras

públicas sustentáveis. Esta é uma estratégia que deve ser continuada e consistentemente aperfeiçoada.

1.6.2 Discussão

O Estado é um personagem central no desenvolvimento das estratégias que utilizam as CPS como uma ponte para o desenvolvimento sustentável. O estudo dos papéis desempenhado pelo Estado brasileiro na promoção das compras públicas sustentáveis faz parte do entendimento do ambiente externo do sistema de CPS e compõe o objetivo específico 1 deste trabalho.

Verificou-se que o governo do Brasil executa os papéis preconizados pela literatura: *regulador da política* (Buchholz & Rosenthal, 2004; McCrudden, 2004; Telgen *et al.*, 2007; Betiol *et al.*, 2012), *participante do mercado*, ao exercer seu poder de compra (McCrudden, 2004; Uyerra & Flanagan, 2010; IPEA, 2011) e incentivar a competitividade e a inovação no setor (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012; Squeff, 2014; Raiville, 2016) e *líder na temática* (Edler & Georghiou, 2007; UN, 2008; Raiville, 2016; Schwerin *et al.*, 2016; Betiol, 2013). No entanto, desempenha-os parcialmente.

O papel regulador do Estado brasileiro se mostra presente ao disciplinar a política com vistas a salvaguardar o interesse público de uma sociedade mais sustentável, mesmo que as mudanças promovidas não agradem a todos os *stakeholders* envolvidos no processo. No que tange à normalização das CPS, atesta-se que lida de maneira satisfatória com o desenvolvimento de uma sólida base legal, a proporcionar segurança jurídica para a prática. Esta é uma condição desejavelmente presente, pois os Estados que possuem um firme alicerce normativo implementam melhor as CPS (Lundqvist, 2001; Brammer & Walker, 2011).

Por outro lado, fiscalizar a execução da política também é uma função derivada do papel regulador (McCrudden, 2004; Telgen *et al.*, 2007). Nesse aspecto, verificou-se que a deficiência do Estado brasileiro, que precisa acompanhar a implementação e os resultados das práticas de CPS efetivadas pelas organizações públicas, mas falha diante da falta de conhecimento e experiência com a temática, além da dificuldade de se monitorar

centenas de instituições públicas de um país com dimensões continentais. Nesse ponto, necessita se esmerar para que a política não fique circunscrita às leis, ou seja, que seja efetivamente posta em prática.

A participação das compras públicas, representadas como um percentual do PIB nacional, gira em torno de 20%⁴⁰. No entanto, as compras sustentáveis respondem por menos de 1% do total de aquisições do governo federal⁴¹. Esses dados demonstram o potencial ainda a ser explorado do Estado como participante do mercado, detendo capacidade de alterar substancialmente a dinâmica mercadológica, ao se utilizar de seu grande poder de compra e ao incentivar a competitividade e a inovação. No entanto, é desejável uma maior participação em base integrativa e colaborativa com os envolvidos (tal como defendido por Meehan & Bride, 2011 e Witjes & Lozano, 2016), pois as questões da sustentabilidade nas compras exigem ações que ultrapassam a prática corrente de desenvolver a política e deixar que o mercado simplesmente se adapte a ela.

A excelência no desempenho do papel regulador e de participante do mercado poderá refletir positivamente na capacidade de o Estado brasileiro ser líder na temática, ou seja, “dar o exemplo” para que outros países, organizações públicas, fornecedores e sociedade em geral se comprometam com a adoção das práticas de sustentabilidade nas compras (Betioli, 2013; Schwerin, 2016; Rainville, 2016). Como ainda não realiza a função de maneira satisfatória, sugere-se que o governo do Brasil desenvolva as requeridas competências de fiscalização e de articulação com o mercado fornecedor para que exerça liderança mais ativa.

2 Apresentação dos casos individuais

Os resultados apresentados nesta parte decorrem da análise individual de cada um dos oito estudos de caso selecionados para a investigação: o Banco Central do Brasil (BCB), o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), o Fundo Nacional de

⁴⁰ Fonte: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=SCN34&t=participacao-despesa-consumo-administracoes-publicas-brem> [27 de dezembro de 2017].

⁴¹

Fonte: <https://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true> [27 de março de 2018].

Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Câmara dos Deputados Federais (Câmara), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), o Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (TRT6) e o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE). Os casos foram sequenciados de acordo com a ordem inicial de ocorrência da recolha dos dados.

2.1 Caso 1: Banco Central do Brasil (BCB)

a) Caracterização da organização

O Banco Central do Brasil foi criado em 31 de dezembro de 1964, com a promulgação da Lei 4.595/64 (Lei n. 4.595, 1964). Com sede em Brasília, possui unidades regionais em outras nove cidades brasileiras: Recife, Salvador, Fortaleza, Belém, São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Curitiba.

Órgão do poder executivo, possui cerca de 3.873 servidores ativos⁴². É uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, que tem por finalidade a) a formulação, execução, acompanhamento e controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; b) a organização, disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Consórcio; e c) a gestão do Sistema Brasileiro de Pagamento e dos serviços do meio circulante (Banco Central do Brasil [BCB], 2017a).

De acordo com o planejamento estratégico do BCB⁴³, formulado para o período de 2016 a 2019, sua missão é assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente, enquanto que sua visão é ser cada vez mais reconhecido como essencial à estabilidade econômica e financeira. A organização adotou a Responsabilidade Socioambiental como um dos seus valores organizacionais, juntamente com a Integração, Ética, Excelência, Compromisso com o Banco Central, Foco em Resultados e Transparência.

42 <http://www.bcb.gov.br/?QUANTFISICOPESSOAL> [30 de março de 2018]

43 <http://www.bcb.gov.br/Pre/sobre/Pestrategico.asp> [30 de dezembro de 2017].

Em relação à sustentabilidade, há duas vertentes de atuação da instituição: externa e interna. A externa, devido ao seu papel frente ao SFN, no estímulo à discussão e disseminação das melhores práticas de sustentabilidade nos negócios financeiros e na economia brasileira, por meio do desenvolvimento do microcrédito, do crédito rural e das exigências sobre as instituições privadas que compõe o SFN para que reduzam o risco socioambiental e promovam oportunidades voltadas ao DS (Banco Central do Brasil [BCB], 2017b).

No âmbito interno, o desenvolvimento das questões relacionadas à sustentabilidade está sob a responsabilidade do recém-criado Comitê de Responsabilidade Socioambiental Organizacional – CRSO (Portaria n. 94.632, 2017). A organização se destaca nas conquistas de certificações ambientais para suas edificações, nas ações voltadas para a redução do consumo de água, energia, papel, entre outros, além de na gestão dos resíduos sólidos gerados (BCB, 2017b). A organização também é participante do Programa Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P)⁴⁴ do Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁴⁵.

Em relação às CPS, o Departamento de Infraestrutura e Gestão Patrimonial (Demap) é o responsável pelas compras da organização (BCB, 2017a).

b) Principais entradas

Evidenciaram-se dois grandes grupos de necessidades do sistema: a) a incorporação e aplicação das normas e b) as necessidades de consumo da organização.

Em relação ao primeiro grupo, percebeu-se a necessidade e a preocupação do BCB em traduzir o amplo espectro normativo relacionado às CPS para o cotidiano das atividades de compras da organização. Três aspectos relacionados às necessidades normativas ficaram mais evidentes: a) a incorporação da base legal que rege as CPS aos normativos internos da organização, b) a utilização dos critérios de sustentabilidade nos

44 A A3P é um programa do MMA que objetiva estimular as organizações públicas brasileiras a implementarem práticas de sustentabilidade. <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p> [8 de fevereiro de 2018].

45 <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/rede-a3p> [8 de fevereiro de 2018].

editais e contratos e c) a necessidade de criação de critérios objetivos (padrões) de sustentabilidade e desempenho.

Em relação ao primeiro aspecto, percebeu-se a preocupação do órgão em absorver as alterações do campo normativo-legal, oriundas das inovações promovidas nas leis e nas normas lançadas por órgãos superiores (por exemplo, Ministério do Planejamento) em seus normativos internos. Notadamente, todas as inovações legais e normativas relacionadas às CPS são tempestivamente inseridas no Manual de Serviço do Patrimônio (MPA)⁴⁶.

No entanto, destacou-se também o posicionamento crítico de alguns respondentes, no sentido de fazer com que as normas sejam postas em prática por seus utilizadores, porém adaptada à realidade da organização, ou seja, não é suficiente replicar o quadro normativo-legal nos manuais e normas internos, também é necessário adaptá-lo e efetivamente aplicá-lo:

P1-1: [...] Se você tem algo que não está muito claro, você tem que procurar mecanismos para esclarecer e adaptar para a sua realidade.

P1-4: Eu acho que a lei vai trazer os parâmetros gerais do que seria uma compra sustentável. Quando chegar ao Ministério do Planejamento, surgirão mais regulamentações e instruções normativas. [...] Quando esses normativos chegam ao órgão, eles poderiam ser adaptados para a realidade da organização.

P1-2: Todas essas normas quando são lançadas ou atualizadas, elas são incorporadas em nossos manuais. Mas eu acho que ainda precisa de um trabalho com os demandantes, para que eles consigam atender suas necessidades e que também sejam sustentáveis. Isso ainda é um problema.

A utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos é percebida como uma oportunidade para aplicação da norma, apesar de reconhecerem que falta um maior nível de conhecimento da temática por parte dos demandantes e da dificuldade de fiscalização dos critérios de sustentabilidade incorporados às contratações:

P1-4: Nos conteúdos dos contratos existem dispositivos, dispostos nas obrigações da contratada, em que ela é obrigada a utilizar materiais sustentáveis. [...] se essas exigências estão sendo acompanhadas durante a execução, eu não posso garantir. Em termos de

⁴⁶ Manual interno, disponível apenas na Intranet da organização, que orienta todos os servidores sobre os procedimentos e padrões adotados nas questões relacionadas à gestão do patrimônio. O MPA contém um capítulo dedicado às compras e contratações (Título II). Disponível em <http://manuais-pro.bcnet.bcb.gov.br/aplica/mpa> [10 de janeiro de 2018].

normativos, no edital e no contrato existem. [...] Todas as vezes que chega uma demanda para fazermos um edital, uma licitação, nós já questionamos ao demandante: “tem como incluir critérios de sustentabilidade ou alguma prática sustentável?”.

Por outro lado, a necessidade de criação e padronização de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho foi consistentemente apontada como uma dificuldade do sistema que ultrapassa os limites da organização:

P1-3: *[...] Uma das principais demandas é a delimitação objetiva e normatizada de critérios de desempenho ambiental de produtos e serviços. Existem estudos já bem avançados no MMA/MDIC/INMETRO, sobre avaliação de desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida de um produto ou serviço. Atualmente, a maior dificuldade, apontada em todas as reuniões e palestras, é ter conhecimento, da parte do comprador, se o produto ou serviço é realmente sustentável.*

P1-4: *Eu acho que falta a inclusão de critérios objetivos. Eu me coloco no lugar da pessoa que está fiscalizando. O que é que o fiscal vai ter que verificar? [...] O que eu percebo, na prática, é que a maioria não sabe responder. [...] Eles não sabem o que têm que fazer. Ou então nos questionam: “Por que eu vou pagar 30 ou 40% mais caro em um copo? Será que isso é viável?”. Acho que faltam parâmetros para dizer que isso é viável.*

P1-2: *Eu acredito que isso [o desenvolvimento de padrões de sustentabilidade para produtos e serviços] poderia partir do Ministério do Planejamento, que poderia definir critérios, pelos menos dos produtos mais comuns, copo, papel e papel reciclado. Eles poderiam já ter critérios definidos porque são materiais que todos utilizamos. [...] Isso traria segurança porque saberíamos que as especificações estão baseadas em estudos.*

O outro grupo de entradas do sistema diz respeito às próprias necessidades de consumo de produtos e serviços sustentáveis. Nesse aspecto, destacaram-se duas grandes dificuldades relacionadas entre si: o preço do produto sustentável e as restrições orçamentárias. Percebe-se no conteúdo das intervenções a ideia de que o produto sustentável é mais caro (considerando-se o custo financeiro direto) e isso seria um elemento que dificultaria sua aquisição.

Apesar disso, também foi apresentada a percepção de que o produto sustentável incorpora algumas externalidades que os tornam mais caros, porém, levando-se em consideração aspectos ambientais e sociais, a aquisição se torna justificável:

P1-3: *[...] Como se adota o parâmetro da sustentabilidade como um indicador do retorno do investimento? Atualmente, o produto considerado sustentável não é o de menor preço. Precisam existir critérios normatizados, que imponham o critério ambiental de forma mais concreta, mesmo que ele não atenda ao critério do menor preço.*

Associado à questão dos preços mais elevados, as usuais restrições orçamentárias que as organizações do poder executivo enfrentam também dificultam a aquisição dos produtos e serviços sustentáveis:

P1-4: Acredito que o principal entrave não seja o fato da licitação ser do tipo menor preço. O problema é a restrição orçamentária. Está disposto a pagar mais? A licitação ser do tipo menor preço não é um problema, porque vai se especificar que se quer um produto sustentável com certas características.

P1-5: Se não houvesse especificação, talvez isso fosse um problema. Se um produto atende à especificação, não há problemas. Mas, tem-se dinheiro para comprar? Se não tiver dinheiro, não adianta especificar. Tem que se especificar algo que atenda a todas as frentes, que atenda ao que você precisa e que atenda ao orçamento que você tem. Quer dizer, às vezes é muito difícil você atender a todas as frentes, atender ao que você precisa comprar alinhado ao dinheiro que você tem.

c) Processos e ferramentas

Entre os processos gerais que promovem o bom funcionamento do sistema, destacaram-se os processos de planejamento, o treinamento e as campanhas de divulgação e conscientização. Em relação ao planejamento, parece haver uma noção de que ele pode ser um remédio para as dificuldades enfrentadas em relação ao preço e às restrições orçamentárias. A opinião de P1-1 ilustra bem isso:

P1-1: Hoje em dia, percebemos que os órgãos estão preocupados com a questão do planejamento. Um bom planejamento irá evitar as questões: “eu quero comprar, mas não tenho dinheiro” ou “eu quero comprar, mas não sei o que eu compro”. Com o tempo, inclusive considerando a crise em que estamos vivendo, percebemos que há uma preocupação em relação a isso: um melhor planejamento para, inclusive, ter economia nessa questão financeira. As coisas devem se alinhar nesse sentido. Todo esse esforço irá resultar em uma melhor qualidade do planejamento.

Também se percebe o início de um maior apoio da alta administração às atividades de CPS, ainda incipiente, mas que já tem a responsabilidade socioambiental incorporada ao planejamento estratégico do órgão: “O diretor nos chamou para uma reunião e quer que essa Comissão se expanda para que possamos atender mais áreas. Um dos itens do nosso planejamento estratégico é a responsabilidade socioambiental” (P1-6).

A responsabilidade socioambiental está referida como um dos valores estratégicos do órgão, definida como “Atuar com respeito aos cidadãos, aos colaboradores e ao meio

ambiente”⁴⁷. Em relação ao planejamento das CPS, o PLS é o documento que norteia a prática do planejamento da compra sustentável no órgão, que tem como um de seus objetivos “Revisar e aprimorar os processos de compras e de contratações, com vistas ao desenvolvimento de especificações para a aquisição de bens, serviços e projetos que contenham critérios de sustentabilidade ambiental” (BCB, 2017b:5).

Apesar da importância declarada e do desenvolvimento de uma política interna de responsabilidade socioambiental, as iniciativas e os processos de trabalhos relacionados ao DS estão sob a responsabilidade de um comitê (o CRSO), órgão consultivo e executivo, composto por servidores voluntários das áreas de Administração, de Relacionamento Institucional e Cidadania, de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos⁴⁸.

Por sua vez, o treinamento foi apontado como uma forma de aumentar o nível de conhecimento dos servidores sobre a temática:

P1-6: Inclusive na parte de treinamento, vemos muita preocupação com o pessoal da área de engenharia. Com a construção dos prédios, muitos colegas pediram cursos específicos, até mesmo devido à necessidade de certificação. Nós não vemos muito essa preocupação no Banco. Nem na própria Unibacen⁴⁹, naqueles cursos que são para todos (Excel, fiscal de contratos, etc.), eles ainda não se preocuparam com essa área. Eu vejo isso de maneira bem “apagada”. Não existe. Mas seria uma coisa interessante para todos, por causa da necessidade e realidade.

P1-3: Ela partiu de uma necessidade de cumprimento do cronograma do Plano de Gestão de Logística Sustentável, no que tange ao plano de capacitação. [...] Estamos preparando um treinamento para agosto. Um encontro voltado para o servidor do Banco. Estamos reunindo os melhores especialistas das diversas áreas (jurídicas, área de engenharia, a área de compras públicas sustentáveis e descarte de numerário).

Essa necessidade, também incipiente, foi identificada devido às demandas dos próprios servidores e ao desenvolvimento dos Planos de Logística Sustentável do órgão, cujo tema “Capacitação educacional” tem como objetivo “Difundir e promover a prática da ecoeficiência no âmbito do BC (Banco Central do Brasil [BCB], 2013:5; BCB, 2017b).

47 <http://www.bcb.gov.br/Pre/sobre/Pestrategico.asp> [30 de dezembro de 2017].

48 https://home.intranet.bcb.gov.br/institucional/comitersa/Paginas/comite_rsa.aspx [03 de janeiro de 2018].

49 Universidade do Banco Central do Brasil – Setor responsável pela promoção do treinamento e desenvolvimento da força de trabalho da organização.

Os processos para divulgação das ações do sistema estão relacionados às aquisições sustentáveis e, principalmente, ao esforço organizacional para promover a redução no consumo de alguns produtos clássicos, tais como papel, copo descartável, energia elétrica e água:

P1-2: Houve a questão da divulgação das cobranças das impressões particulares. [...] Estamos iniciando a campanha das canecas. Aos poucos, o Banco está se preparando e conscientizando sobre, por exemplo, a utilização da energia, o uso dos computadores e o consumo de água. Também foram instaladas torneiras inteligentes, de desligamento automático. Então, são várias pequenas ações em diversas áreas, tanto no consumo interno quanto nas aquisições.

Em relação aos processos e ferramentas específicos de CPS, notadamente os processos de compras compartilhadas e análises de ciclo de vida, houve negativas quanto às suas respectivas utilizações na organização.

d) Principais saídas

A compra sustentável, ou seja, as necessidades por produtos e serviços sustentáveis transformadas em aquisições é um dos resultados do sistema. Adicionalmente, destacaram-se como saídas a conscientização e a mudança comportamental do corpo organizacional e a “não compra”.

Esta última saída representa o esforço organizacional para a promoção do reuso, reciclagem e redução em suas necessidades de consumo. Quanto ao reuso e à reciclagem, processos específicos da organização para o descarte e à reciclagem de numerário foram citados. Por outro lado, houve depoimentos, tal como o de P1-4, no sentido de ressaltar que as ações e os resultados alcançados pelo órgão são incipientes e específicos para alguns produtos, principalmente para aqueles cuja obrigatoriedade de destinação adequada consta de legislação específica, indicando oportunidades para aperfeiçoamento do sistema: *“Parece-me que são coisas pontuais. A gente trabalha com situações. Alguns pensam no papel, outros pensam no café, ou seja, eu não vejo uma coisa estruturada”*.

Já os resultados condizentes com as ações de redução no consumo são características marcantes deste sistema. Resultados positivos são apresentados principalmente em relação à diminuição do consumo de papel, devido a duas ações

relacionadas: o controle das impressões (por meio de terceirização promovida através da contratação de empresa especializada em controle e manutenção de copiadoras e impressoras) e a implantação do sistema EBC⁵⁰. Nessas ações também pode ser percebido o apoio recebido pela alta administração da organização, que impactou positivamente nos resultados pretendidos:

P1-4: Teve (redução no consumo) quando o pessoal da Didoc implementou o EBC, houve uma intensa redução do consumo de papel.

P1-3: O EBC influenciou diretamente o consumo de papel A4, o consumo de 2010 até hoje caiu 70%. Há também o contrato de outsourcing de impressão, que otimizou o uso das impressoras. As impressões de uso particulares passaram a serem cobradas na folha de pagamento, tudo isso impactou drasticamente no uso de papel.

P1-2: Acho que veio de baixo e também veio de cima. Com a cobrança dos controles das impressões que são feitas e também houve uma mudança comportamental.

Como contraponto ao bom resultado, deve-se ressaltar que há outros grupos de produtos e serviços com potencial para redução e que ainda não foram devidamente tratados pela organização. A opinião de P1-1 destaca essas oportunidades, ao mesmo tempo em que demonstra que o órgão tem um potencial grande para o desenvolvimento de novas ações:

Acho que isso é uma consequência. Você começa um processo e depois vai verificando a necessidade de cada área que necessita de mudanças. É algo que vai evoluindo com o tempo. Fazemos uma simulação agora, dá certo e estimamos a redução. A redução do copo descartável, por exemplo, pode envolver outras áreas.

e) Monitoramento e avaliação

As atividades de *feedback*, ou seja, as ações tomadas para promover o monitoramento e a melhoria sistêmica, parecem ser a parte menos planejada e desenvolvida do sistema. Não há evidências que demonstrem sistemas de avaliação estruturados.

P1-3: Não. Ele (o sistema de monitoramento e avaliação) tem dois enfoques, um do SFN, que o Banco regulamenta, supervisionada e inspeciona; e outro voltado para as ações internas. O planejamento do Banco trata de medidas de responsabilidade socioambiental no âmbito do SFN e as outras, internas, são mais focadas na questão na busca pela redução dos impactos socioambientais oriundos do funcionamento da autarquia e na conscientização do servidor.

⁵⁰ Começado a ser implantado em 2011, o EBC é um sistema de processos eletrônicos que reduziu drasticamente o consumo de papel da instituição (em torno de 20 mil resmas anuais). Disponível em <http://www.bcb.gov.br/Pre/sobre/Pestrategico.asp> [30 de dezembro de 2017].

As formas de monitoramento do sistema parecem ser executadas de maneira reativa, principalmente para atender as demandas de *stakeholders* governamentais responsáveis pelo controle externo. A organização presta informações ao Tribunal de Contas da união (TCU) e ao Ministério do Planejamento (MP) sobre o desempenho do sistema.

No âmbito interno, o principal instrumento utilizado é o PLS, desenvolvido em um primeiro momento (BCB, 2013), descontinuado em seguida, mas retomado recentemente com a publicação da 2ª edição do documento (BCB, 2017b): *“Eu mesmo estou elaborando o relatório anual. Uma das prerrogativas do PLS e também estou atualizando-o. TCU cobra anualmente o relatório. Entreguei recentemente a eles”* (P1-3).

Apesar da “Responsabilidade Socioambiental” ser um objetivo estratégico do BCB, o cumprimento das metas do PLS não é utilizado como um indicador do referido objetivo.

f) Dimensões e temáticas transversais

Entre as dimensões e temáticas transversais apresentadas (Apêndice IV), houve um consenso de que elas estão inter-relacionadas:

P1-5: Eu diria que há uma interdependência. Para mim, elas estão todas entrelaçadas. Parece-me que, se mexer em uma, todas as outras se desestruturam. Parece-me um “jogo de dominó”: se mexer em uma, todas as outras começam a desandar.

Apesar disso, houve um maior nível de interesse para debater as questões relacionadas à a) legislação; b) pessoas; c) planejamento; d) recursos financeiros; e e) processos e ferramentas.

A dimensão legislação foi considerada um aspecto basilar do sistema, propulsora das ações de CPS, devido ao seu caráter de obrigatoriedade:

P1-2: Outro aspecto importante é que as pessoas cumpram a legislação. Se você tiver uma diretriz para ser implementada tudo fica mais fácil.

P1-2: Mas eu acho que a legislação seria a base. Tanto é que quando houve a alteração da Lei 8666/93, houve aumento de força do tema “sustentabilidade”. Logo em seguida saiu a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento.

Houve considerações importantes em relação à dimensão pessoas, porém em forma de crítica quanto à forma em que a legislação é formulada e aplicada sem maiores reflexões:

P1-5: [...] eu acho que damos demasiada importância à legislação e o legislador acaba por não ver uma coisa que eu considero mais importante: as pessoas. O legislador escreve sem pensar na pessoa que aplica. Escreve uma coisa que ele mesmo não sabe se é fácil ou difícil de aplicar e se é possível ou não de aplicar. Deparamo-nos com umas coisas que eles escrevem e pensamos: “e agora? Como que eu vou aplicar isso? Como que eu vou fazer isso acontecer?”. Muitas vezes “quebramos a cabeça” e não conseguimos. Às vezes são coisas escritas em legislações diferentes e não sabemos como fazer as duas coisas acontecerem ao mesmo tempo. Então eu acho que a legislação é muito importante, eu não duvido disso e também não discordo, mas eu acho que as pessoas envolvidas são muito importantes também.

O planejamento relacionado às compras, por sua vez, foi descrito como um elemento importante, porém carece de maior envolvimento e apoio da alta administração da organização, para que as ações sejam efetivamente implementadas e continuadas:

P1-2: Eu acho que tem que partir dos dirigentes. [...] Acho que tem que ser de cima para baixo. (...) A gente percebe que, dependendo de cada instituição, o dirigente dá mais ou menos importância. E isso tem reflexos internos.

A dimensão “recursos financeiros” apareceu associada com a redução no consumo – principal resultado positivo apontado. Esta dimensão é descrita como um ponto forte da organização, inclusive em comparação com outros órgãos: “*Estamos muito evoluídos em relação aos outros órgãos no que se refere à otimização de gastos. Essa preocupação consequentemente resulta na otimização de compras*” (P1-3).

Quanto aos processos e ferramentas, destaca-se a necessidade organizacional de adaptar os existentes ou desenvolver novos que atendem à nova realidade de inserção da sustentabilidade em suas atividades de compras:

P1-1: Acho que tem que ter uma área pensante que desenvolva ferramentas.

P1-2: Os processos e as ferramentas também são importantes, mas é necessário revê-los, implementar novos sistemas para que se consiga atingir o objetivo da sustentabilidade.

Houve reconhecimento sobre a importância dos *stakeholders*, apesar das opiniões se concentrarem, em forma de crítica, sobre os fornecedores:

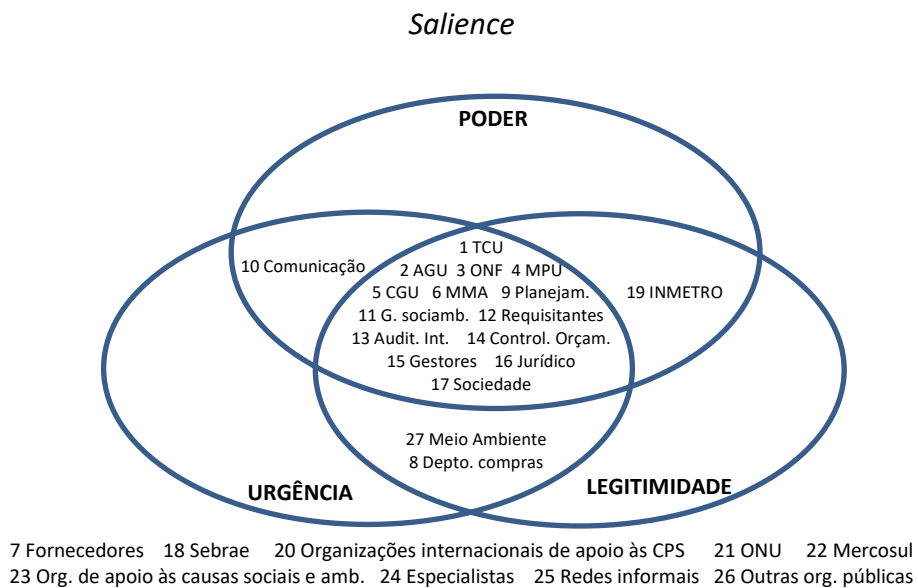
P1-3: *Pode estar tudo funcionando, mas o stakeholder é o fator mais crítico. Na hora da prática, você tem toda uma cadeia de fornecedores e tem que adaptar. Na realidade atual, a cadeia de fornecedores não consegue atender aos parâmetros de sustentabilidade. É necessário adaptá-la.*

Sobre as temáticas transversais apresentadas, apesar de reconhecerem sua importância e seu caráter interdependente, não houve comentários específicos sobre elas.

g) Categorização dos stakeholders pelo modelo de Mitchell et al. (1997)

Utilizando-se os dados descritivos relacionados ao BCB (Apêndice VIII) e os parâmetros da Tabela 3.2, a categorização dos stakeholders pelo modelo de Mitchell et al. (1997) apresentou a configuração da Figura 4.1.

Figura 4.1 – Categorização dos stakeholders do sistema de CPS do BCB pelo Stakeholder



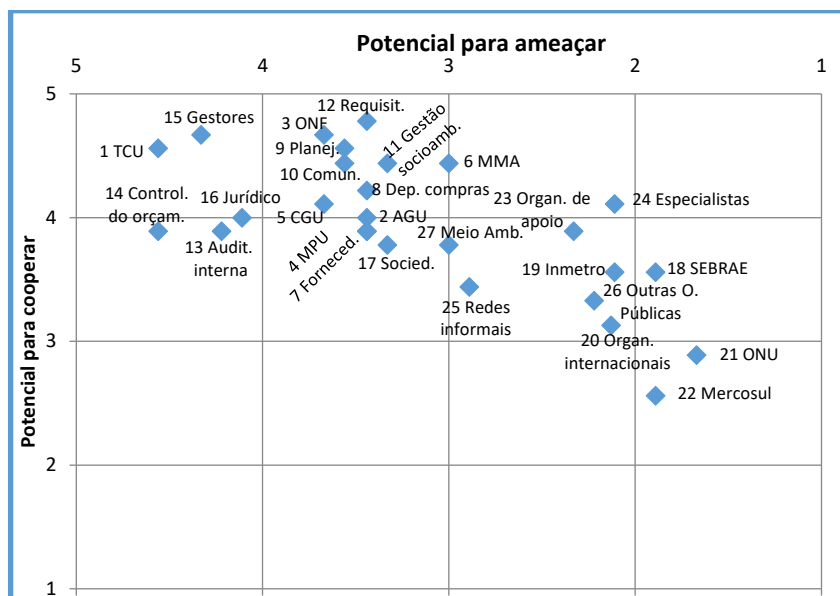
Observa-se grande concentração dos atores-chave nas categorias dos definitivos (51,8%) e dos irrelevantes (33,3%). Merece destaque os stakeholders governamentais (#1 a #6 – Apêndice IV), que foram categorizados como definitivos, ou seja, com maiores médias e, portanto, considerados mais importantes. A maior parte dos intervenientes do tipo organizacionais foi considerada saliente, por possuírem pelo menos dois atributos,

com exceção dos Fornecedores (#7), considerado irrelevante. Em relação aos atores-chave do tipo “Outros”, a maioria foi categorizada como irrelevante, exceto a Sociedade (#17), o Inmetro (#19) e o Meio Ambiente (#27), classificados, respectivamente, como definitivo, dominante e dependente.

h) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991)

A Figura 4.2 mostra o resultado da classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do Banco Central, de acordo como o modelo de Savage *et al.* (1991), utilizando-se os dados descritivos relacionados ao BCB (Apêndice VIII).

Figura 4.2 – Classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do BCB pelo modelo de Savage *et al.* (1991)



Percebe-se que 92,6% (25 *stakeholders*) estão concentrados nos quadrantes superiores, isto é, com alta disposição para cooperar. Por outro lado, 62,9% (17 *stakeholders*) estão concentrados no lado esquerdo do gráfico, que significa alto potencial para ameaçar. Não houve *stakeholders* “indispostos a apoiar” – os mais indesejáveis. Apenas duas partes interessadas foram consideradas como “marginais” (ONU e

Mercosul), ou seja, não foram considerados como grandes ameaças, nem como potenciais cooperantes.

Sete intervenientes (25,9%) foram classificados como “dispostos a apoiar” – todos do grupo “Outros”. Esses são os *stakeholders* tidos como ideais, pois possuem alto potencial para cooperação e baixo potencial para atrapalhar o sistema. A organização deve incrementar as relações com eles, envolvendo-os e mantendo-os cooperantes.

Dezessete *stakeholders* (62,9%) foram tidos como “ambíguos”, pois possuem alto potencial para cooperar e para ameaçar o sistema de CPS do BCB. A totalidade dos *stakeholders* governamentais e organizacionais foi alocada neste quadrante, que exige da organização capacidade para mantê-los cooperantes e, preferencialmente, torná-los menos ameaçadores. A estratégia principal de relacionamento com estes *stakeholders*, segundo Savage *et al.* (1991), é a de cooperação.

i) Análise conjunta dos *stakeholders*

O Quadro 4.3 a seguir resume a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991).

De uma maneira geral, percebe-se que os *stakeholders* governamentais e intra-organizacionais foram principalmente considerados com alta saliência (definitivos) e ambíguos, com exceção dos Fornecedores, com baixa saliência, porém com capacidade para cooperar e ameaçar. Assim, para as partes interessadas governamentais e intra-organizacionais, destaca-se uma relação direta entre os níveis dos atributos de poder, legitimidade e urgência com os potenciais para cooperar e ameaçar, ou seja, *stakeholders* considerados com altos níveis PLU, também possuem maior potencial para cooperar e ameaçar o sistema de CPS.

Entre as partes interessadas do tipo “Outros”, apenas 27,3% delas possuem alta saliência. Destaca-se a Sociedade e o Meio Ambiente (ambos ambíguos) e o Inmetro (disposto a apoiar). Por outro lado, 72,7% destes *stakeholders* foram consideradas com baixa saliência e dispostos a apoiar, exceto a ONU e o Mercosul (ambos marginais).

Frequentemente os intervenientes deste grupo apresentam menor saliência e são percebidos como pouco ameaçadores, além de cooperantes.

Quadro 4.3 – Síntese das categorizações *Stakeholder Saliency* e Modelo de Savage *et al.* (1991) – BCB

| Stakeholders | | Categorização | | |
|-----------------------|--------------------------------------|----------------------|--------------------|---------------------------------------|
| | | Stakeholder Saliency | Nível de saliência | Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) |
| Governamentais | 1- TCU | Definitivos | Alto | Ambíguos |
| | 2- AGU | | | |
| | 3- ONF | | | |
| | 4- MPU | | | |
| | 5- CGU | | | |
| | 6- MMA | | | |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Irrelevante | Baixo | Ambíguos |
| | 8- Depto. Compras | Expectante | Alto | |
| | 9- Planejamento | Definitivo | | |
| | 10- Comunicação | Expectante | | |
| | 11- G. socioambiental | Definitivos | | |
| | 12- Requisitantes | | | |
| | 13- Auditoria interna | | | |
| | 14- Controlador do orçamento | | | |
| | 15- Gestores | | | |
| | 16- Órgão jurídico | | | |
| Outros | 17- Sociedade | Definitivo | | Alto |
| | 18- SEBRAE | Irrelevante | Baixo | Dispostos a apoiar |
| | 19- INMETRO | Expectante | Alto | |
| | 20- Org. Intern. Apoio às CPS | Irrelevante | Baixo | Marginais |
| | 21- ONU | | | |
| | 22- MERCOSUL | | | |
| | 23- Org. Apoio Causas Amb. e Sociais | | | |
| | 24- Especialistas em CPS | | | |
| | 25- Redes informais | | | |
| | 26- Outras organizações públicas | | | |
| | 27- Meio ambiente | Expectante | Alto | Dispostos a apoiar |
| | | | | Ambíguo |

j) Principais constatações sobre o caso

O BCB possui um sistema de CPS ainda em desenvolvimento que, apesar de seus processos estarem alinhados às leis e normas que regem a temática, há pouca

proatividade e inovação em suas ações. Estas parecem ter caráter reativo, pois são implementadas de forma a atender obrigações legais impostas pelos *stakeholders* governamentais.

Destaca-se como ponto forte do sistema a experiência acumulada proveniente das ações que visam à redução do consumo de alguns produtos e serviços. Ressalta-se, dessa forma, a dimensão econômica da sustentabilidade. Por outro lado, a redução no consumo desses produtos e serviços não parece ser somente uma ação deliberada que busca um padrão de consumo organizacional mais sustentável, pois é, principalmente, consequência de processos de restrições financeiras impostas à organização, típicos das organizações que compõem o Poder Executivo.

Oportunidades de melhoria também podem ser destacadas. Percebe-se a necessidade da promoção do conhecimento relacionado à sustentabilidade e às CPS para todo o corpo organizacional, principalmente para os gestores e demandantes dos produtos e serviços. Um plano bem estruturado de treinamento continuado relacionado à temática e a efetiva execução do PLS poderiam alavancar os resultados sistêmicos.

Evidencia-se também a necessidade de melhorar os processos de monitoramento e avaliação. Nesse âmbito, precisam ser criados ou aperfeiçoados (e efetivamente utilizados) controles internos para avaliação das ações de sistema, além das tradicionais informações obrigatórias a serem periodicamente passadas aos *stakeholders* governamentais de controle externo, notadamente o Tribunal de Contas da União e o Ministério do Planejamento.

A organização carece também de uma estrutura formal responsável pelas questões relacionadas à sustentabilidade, tal como ocorre compulsoriamente com os órgãos do Poder Judiciário. Nesse sentido, a recente criação do CRSO pode ajudar a organização a lidar com essas limitações. No entanto, a ausência de poder formal e a marcante característica de voluntariado podem tornar suas ações inócuas.

Em relação aos *stakeholders*, percebe-se a relevância das partes interessadas governamentais e intra-organizacionais, consideradas, em sua maioria, como mais salientes e com maior potencial para cooperar e ameaçar o sistema de CPS do BCB. Em

contrapartida, os *stakeholders* do tipo “Outros” foram classificados, majoritariamente, como pouco salientes e com baixo potencial de ameaça, apesar de cooperantes.

2.2 Caso 2: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)

a) Caracterização da organização

O TJDFT foi criado com por meio da Lei 3.754, de 14 de abril de 1960 (Lei n. 3.754, 1960). Com sede em Brasília, nos termos da Lei 11.697/2008, o TJDFT é o órgão supremo da Justiça com jurisdição no Distrito Federal e Territórios, composto pelo Tribunal de Justiça, o Conselho Especial, o Conselho da Magistratura, os Tribunais do Júri, os Juizes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, os Juizes de Direito Substitutos do Distrito Federal e a Auditoria e o Conselho de Justiça Militar (Lei n. 11.697, 2008). O Tribunal possui cerca de 7800 servidores ativos⁵¹.

De acordo com o planejamento estratégico da organização, formulado para o período de 2015 a 2020, sua missão é “Proporcionar à sociedade do Distrito Federal e dos Territórios o acesso à justiça e a resolução dos conflitos, por meio de um atendimento de qualidade, promovendo a paz social” (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios [TJDFT], 2015a:9). Sua visão é “Até 2020, apresentar resultados que reflitam o aumento da produção, da eficiência e da qualidade em nossa atuação” (TJDFT, 2015a:9). O Tribunal adotou como valores estratégicos a Imparcialidade, a Ética, a Celeridade, a Credibilidade e a Transparência (TJDFT, 2015a).

A organização faz parte do Programa A3P do MMA⁵². O desenvolvimento da sustentabilidade no TJDFT está sob a responsabilidade da Coordenação de Gestão Socioambiental (Cogesa), unidade vinculada à Secretaria Geral (SEG), cujas atribuições são (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios [TJDFT], 2015b; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios [TJDFT], 2017):

- a) Promover a articulação intra-setorial e inter-setorial necessária à execução das ações sobre o equacionamento das questões socioambientais no Tribunal;

51 <http://www.tjdft.jus.br/transparencia/pessoal/resolucao-102-cnj/2018> [30 de março de 2018]

52 <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/rede-a3p> [8 de fevereiro de 2018].

- b) Definir e propor diretrizes, objetivos e recomendações para o estabelecimento de uma Política Socioambiental;
- c) Promover ações com vistas a reduzir o impacto socioambiental negativo causado pela execução das atividades judiciais, administrativas e operacionais;
- d) Disseminar a cultura socioambiental no TJDFT e coordenar ações para a sensibilização dos públicos interno e externo;
- e) Elaborar estudos técnicos para subsidiar as decisões administrativas do Tribunal que tenham repercussão socioambiental;
- f) Apresentar projeto anual que contenha metas, planejamento, acompanhamento e execução de ações relacionadas às questões socioambientais;
- g) Manter intercâmbio com entidades públicas e privadas para o aprimoramento da gestão socioambiental do Tribunal.

Em relação às CPS, a Secretaria de Recursos Materiais (SEMA), unidade também vinculada à SEG, encarrega-se das compras organizacionais. Todavia, há um grupo de trabalho designado pela Portaria GPR 227, de 9 de fevereiro de 2017 (Portaria GPR n. 227, 2017) para promover estudos internos sobre a criação da unidade de Assessoria de Governança das Aquisições, que terá as seguintes atribuições (Portaria Conjunta n. 64, 2017):

- a) Aperfeiçoar de forma contínua a qualidade do gasto público, com alinhamento das contratações de bens e serviços ao orçamento disponível e ao plano estratégico da instituição;
- b) Orientar a inclusão de requisitos de sustentabilidade e qualidade na descrição do objeto, considerando o ciclo de vida do produto;
- c) Fomentar o comportamento ético, a adoção de práticas leais de operação e o estabelecimento de canais de diálogo transparentes na interação com as partes interessadas e no processo decisório administrativo relativo às contratações de bens e serviços do TJDFT;

- d) Estimular boas práticas de gestão contratual, objetivando a melhor qualidade nas aquisições e serviços prestados;
- e) Disseminar as práticas sustentáveis adotadas e pretendidas pelo TJDFT.

b) Principais entradas

Evidenciaram-se dois grupos de necessidades do sistema: a incorporação e aplicação das normas e as necessidades de consumo da organização.

Em relação ao primeiro grupo, percebeu-se a preocupação do Tribunal em costumeiramente traduzir e adaptar o amplo espectro normativo relacionado às CPS aos seus manuais internos, notadamente os advindos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tais como a Recomendação CNJ 11/2007 (Recomendação CNJ n. 11, 2007), a Resolução CNJ 198/2014 (Resolução CNJ n. 198, 2014), a Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ n. 201, 2015) e a Portaria CNJ 46/2017 (Portaria CNJ n. 46, 2017), de forma que possam ser consultados e aplicados pelas áreas gestoras:

P2-10: Alinhamos as normas, as legislações e as orientações à casa. [...] Em parceria com as unidades, tentamos normatizar internamente. É uma luta, não é uma coisa que é feita em um mês. Já temos uma história, um caminhar, mas muitas vezes esbarramos da cultura organizacional.

As diretrizes de sustentabilidade e de CPS recomendadas pelo CNJ estão refletidas nos normativos internos da organização, notadamente nas normas que tratam da adoção dos critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços (Portaria GPR n. 1558, 2016), na política de sustentabilidade (Portaria Conjunta n. 64, 2017) e na política de estoque do TJDFT (Portaria Conjunta GPR n. 1734, 2017).

O outro grupo de entradas do sistema diz respeito às próprias necessidades de consumo de produtos e serviços sustentáveis. Além dos tradicionais produtos sustentáveis normalmente priorizados como ponto de partida pelas organizações públicas, tais como papel e copo descartável, percebe-se o esforço organizacional em busca da redução e destinação correta dos produtos consumidos:

P2-10: Começamos agora (utilização de processo eletrônico). Na verdade, estamos atrasados em relação aos outros tribunais. O SEI entrou no Tribunal em novembro de 2016. Também

praticamos a logística reversa de, por exemplo, óleo, bateria e lâmpadas. Essas demandas já têm a sustentabilidade inserida.

O aspecto social das contratações também foi ressaltado:

P2-10: Existem algumas demandas do órgão, tais como em alguns contratos de terceirização, que inserimos questões sociais. No contrato de limpeza, as pessoas podem sair para estudar, ou seja, a educação de jovens e adultos.

Adicionalmente aos exemplos citados, o PLS do órgão (TJDFT, 2015b) abrange um conjunto de produtos e serviços sustentáveis, a serem controlados por meio de indicadores, metas e planos de ação definidos, entre os quais papel, descartáveis, impressões, energia elétrica e combustível.

Normalmente citada como uma barreira à compra sustentável, no TJDFT as usuais restrições orçamentárias foram encaradas como propulsoras do sistema de CPS do órgão, pois exigiu uma maior capacidade de planejamento, transparência nos processos e racionalização das compras:

P2-10: A crise econômica e as propostas de corte nos gastos governamentais acabaram por fortalecer o nosso PLS. [...] A crise veio e trouxe um ativo específico: transparência em várias questões.

c) Processos e ferramentas

Entre os processos gerais que promovem o bom funcionamento do sistema, destacaram-se os processos de planejamento, o treinamento e as campanhas de divulgação e conscientização. Em relação ao planejamento, houve consistentes argumentos em prol de sua utilização para a racionalização das compras, redução do consumo e desperdício de materiais:

P2-10: O planejamento ainda é muito precário. Se houvesse um bom planejamento das unidades, sou categórica em dizer que o volume de compras iria diminuir em 50%, pelo menos. Há um potencial desperdício enorme por falta de planejamento. Hoje cada unidade tem o poder e a autonomia de fazer a escolha de sua demanda. Cabe à chefia do almoxarifado discernir e decidir se vai comprar o que foi pedido. Mas esse discernimento deveria estar presente nas ações dos demandantes. [...] A cultura dos órgãos ainda é pelo consumo não planejado.

O treinamento foi apontado como uma forma de reconhecer e valorizar o trabalho dos profissionais de compras do órgão. Por sua vez, as campanhas de conscientização e de devolução de produtos ociosos foram destacadas como processos que melhoram o nível de conhecimento do corpo organizacional sobre as questões de sustentabilidade.

A Curva de Pareto⁵³ aplicada às compras, ainda que de forma incipiente, foi mencionada como uma ferramenta promotora da priorização e racionalização dos processos de compras.

***P2-10:** Com o auxílio da Curva de Pareto, estamos verificando quais são os 20% de produtos e serviços que respondem por 80% dos nossos gastos. A ideia é focar a governança desses 20% e criar padrões para os 80%. O esforço de compra terá um fluxo diferente, de acordo com a importância do produto a ser adquirido.*

A compra compartilhada é uma ferramenta ainda não utilizada pelo Tribunal, apesar de ter sido uma orientação prestada pelo TCU (Acórdão TCU n. 2743, 2015) ao TDFT o desenvolvimento de uma política específica para compras conjuntas. Foram ressaltados motivos para que o órgão não a adote, tais como a falta de iniciativa do CNJ em disciplinar a matéria, as dúvidas em relação à responsabilidade pela compra e a possibilidade de sobrecarga de trabalho para atendimento das necessidades de outros órgãos:

***P2-10:** Entendemos que, no Judiciário, a compra compartilhada deveria ser iniciativa do CNJ. Por quê? Porque ainda não está muito claro quem é o responsável pelo processo no TCU. Por exemplo, ao se lançar um edital para uma compra compartilhada, muitos órgãos poderão aderir, mas quem será o responsável pelo edital? Outro problema é que os gestores não têm interesse em ter mais trabalho para organizar uma compra mais complexa. Entendemos que deveria haver uma orientação do CNJ, para que se criem regras muito claras de como será a divisão de responsabilidades. Eu acho que, no Judiciário, a compra compartilhada ainda demorará muito para “emplacar”.*

***P2-11:** Acabamos por colocar todo o ônus em quem faz o edital. Poderão existir vários órgãos “parasitas”, principalmente os menores. Estes serão sempre o “carona”.*

A análise de ciclo de vida também é uma ferramenta não utilizada, apesar de ser um aspecto ressaltado entre os objetivos da política de sustentabilidade (Portaria Conjunta n.

53 A Curva de Pareto é uma ferramenta normalmente utilizada na gestão de estoques para identificar, por exemplo, os cerca de 20% dos produtos que correspondem a aproximadamente 80% do valor financeiro total dos produtos. Dessa forma, as organizações desenvolvem ações específicas para este grupo de produtos. No caso do TDFT, a ferramenta foi adaptada para ser utilizada na priorização de certos produtos nos processos de compras.

64, 2017) e da política de estoque (Portaria Conjunta n. 1734, 2017) do órgão. A complexidade da análise, a falta de informações do produto ao longo de toda sua cadeia de produção e a falta de engajamento dos órgãos governamentais foram os principais argumentos utilizados para a não adoção da ferramenta:

P2-10: Isso é muito complexo. Isso é uma coisa que ainda é muito teórica. Até porque a indústria não faz isso. Eu acredito que deveria ser uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente em parceria com a indústria. Como organização pública que adquire o produto, só podemos fazer a análise do ponto em que compramos até o desfazimento⁵⁴.

P2-11: É complicado porque não temos acesso ao histórico do produto ao longo de sua cadeia. O setor de compras também tem dificuldade de ter um acompanhamento ou feedback da utilização do produto dentro do Tribunal, porque ele fornece para determinada área, mas quem utiliza o material e conhece do ciclo de vida dele é o gestor daquela área, são as pessoas da área.

Por outro lado, o TJDFT utiliza uma ferramenta (o *Business Intelligence*) informatizada capaz de realizar um monitoramento constante e verificação em tempo real do consumo de alguns produtos utilizados, tais como água e energia elétrica. As informações geradas por esta ferramenta são então analisadas e formuladas intervenções estratégicas e preventivas para o controle do consumo (TJDFT, 2015b).

d) Principais saídas

A compra sustentável é um dos resultados do sistema. Adicionalmente, destacaram-se como saídas a conscientização e a mudança comportamental do corpo organizacional, a “não compra” e a melhor capacidade de gestão (governança).

A governança é um aspecto destacado do sistema, reflexo do Acórdão TCU 2622/2015 (Acórdão TCU n. 2622, 2015) e do Acórdão TCU 2743/2015 (Acórdão TCU n. 2743, 2015) e, que orientou, respectivamente, a toda a Administração Pública e especificamente ao TJDFT que desenvolvesse diretrizes para a área de aquisições envolvendo estratégia de terceirizações, política de estoques e políticas de compras conjuntas.

54 Refere-se ao tratamento que será dado ao produto a ser descartado ao final de sua utilização pela organização (reciclagem, reutilização, doação, entre outros).

A Portaria GPR 227, de 9 de fevereiro de 2017 (Portaria GPR n. 227, 2017) e a Portaria GPR 1734, de 18 de julho de 2017 (Portaria Conjunta n. 1734, 2017) são respostas da organização, no sentido de desenvolvimento de um sistema de governança nas aquisições.

A mudança gradual no comportamento dos servidores foi destacada:

***P2-10** - Na realidade dos órgãos públicos, ainda prevalece a cultura do atendimento a supostas “necessidades”. Um dos grandes desafios da sustentabilidade é mudar da cultura do atendimento para a cultura da gestão. Então o servidor vai comprar o que é necessário, dentro de um valor razoável, com o menor impacto ao meio ambiente e com inclusão social. [...] As pessoas estão desenvolvendo essa mentalidade. Elas não deveriam pedir tudo que querem, mas somente o indispensável, aquilo que o Tribunal realmente precisa.*

A “não compra” propiciada pela consistente redução na utilização de alguns produtos de consumo e serviços, tais como copos descartáveis, água, papel, impressão e energia elétrica também pode ser atribuída às ações organizacionais para a conscientização no uso destes produtos, formalmente implementada e monitorada por meio do Plano de Logística Sustentável (PLS) do TJDF (TJDF, 2015b).

Quanto ao reuso e à reciclagem, foram citados exemplos práticos de reaproveitamento de materiais, tais como aparas de pastas que se transformam em cartões e papéis usados em apenas um lado, que se transformam em blocos de anotações. Para tal, a organização dispõe de uma gráfica que ajuda no reaproveitamento desses produtos. Há estudos também para a reutilização de mobiliário e computadores.

Identificaram-se resultados positivos condizentes com as ações de redução no consumo, principalmente em relação à diminuição do consumo de papel, devido ao controle das impressões (por meio de terceirização promovida através da contratação de empresa especializada em controle e manutenção de copiadoras e impressoras). Por outro lado, também foi destacada a necessidade de uma melhor comunicação entre as áreas envolvidas nas mudanças dos processos de compras decorrentes do esforço para se reduzir consumo:

***P2-10:** [...] Então já houve uma situação, um caso que é totalmente insustentável, o Tribunal resolveu terceirizar as impressoras, trocando todas as impressoras individuais por algumas centralizadas, cuja gestão seria terceirizada. Ocorreu que a área de informática fez tudo isso e não se comunicou com o almoxarifado, que continuaram comprando cartucho.*

No entanto, o que fica mais evidente como resultado do sistema é o esforço em prol da sua governança, refletido nas ações para estabelecer visibilidade, organização e transparência das políticas organizacionais relacionadas às compras públicas:

P2-10: A governança de nossas ações é um importante resultado. Uma das coisas que essa governança de gestão vai estabelecer é a política de estoque. Isso é novidade na área pública. Teremos um estoque regulado, de acordo com a sua real necessidade. A política de desfazimento também melhorou. Estamos nos esforçando para normatizar essa governança até o final do ano. Ficará mais fácil colocá-la em prática. Não sei se conseguiremos os resultados que desejamos, mas eu acho que melhorará o planejamento das áreas. Dará mais tranquilidade aos gestores também.

e) Monitoramento e avaliação

A organização utiliza o PLS (TJDFT, 2015b) como principal instrumento, o qual está alinhado e representado no seu planejamento estratégico.

P2-10: A implantação do PLS, ao longo de 5 anos, é monitorada dentro do planejamento estratégico do tribunal. O PLS abrange a questão das compras e o inventário de bens, que tem que agregar critérios de sustentabilidade ano a ano, já temos um percentual alto. Também iremos fazer um banco de dados de critérios de sustentabilidade para cada item, um trabalho que demanda esforço e tempo, mas iremos fazer.

O Plano obedece às diretrizes propostas pela Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ nº 201, 2015), desenvolvido e implementado para abranger o período de 2015 a 2020, e prevê a consecução de relatórios de acompanhamento anuais, cujo cumprimento das metas estabelecidas no documento é um dos indicadores estratégicos utilizados no planejamento estratégico do órgão – Plano Estratégico do TJDFT 2015-2020 (TJDFT, 2015a). A utilização do *Business Intelligence* também facilita o acompanhamento mensal das metas estabelecidas no PLS.

Percebe-se, desta forma, que o processo de monitoramento e avaliação do sistema é uma prática corrente na organização, iniciada mesmo antes de sua obrigatoriedade normativa, estabelecida pela Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ nº 201, 2015).

f) Dimensões e temáticas transversais

O inter-relacionamento entre as dimensões e temáticas mostradas foi estabelecido em consenso pelo grupo. Apesar disso, existiu maior nível de interesse para debater as questões relacionadas à legislação, às pessoas e ao planejamento, considerados pilares do sistema:

P2-10 - Acredito que a compra sustentável envolve o planejamento de compras e dos gastos públicos, passando pelas normas, pela mudança de comportamento das pessoas e pelas decisões da alta administração. São esses três pilares. Dizer que faz compras sustentáveis sem considerar esses três pilares é uma ilusão.

Apesar disso, o planejamento das compras ainda não aparece alinhado ao planejamento organizacional do órgão, conforme apontado no documento “Governança e gestão de aquisições – Este é o caminho escolhido pelo TJDF” (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios [TJDFT], 2016).

Sobre as temáticas transversais apresentadas, a ética, a comunicação e o *benchmarking* receberam comentários específicos. A ética foi associada à transparência da gestão e dos processos e é um dos Valores Estratégicos da organização (TJDFT, 2015a).

A comunicação foi ressaltada como uma forma de promover o fluxo de informações para se facilitar os processos e evitar desperdícios. O *benchmarking* foi tratado como uma ação para levar os resultados do sistema de compras do Tribunal para outras organizações públicas, além da possibilidade de adaptar experiências observadas em relação às práticas de outros órgãos:

P2-10: A ética perpassa isso tudo, mas tem que ter transparência dos processos. A ética envolve a transparência. Por exemplo, se houvesse divulgação dos pedidos de compras, as pessoas iam ficar inibidas em solicitar produtos e serviços sem necessidade.

P2-10 – [...] A (deficiência da) comunicação no serviço público muitas vezes atrapalha as questões de sustentabilidade. [...] A área estratégica não dialoga com a área operacional. São ilhas de informação. A comunicação melhora o fluxo da informação.

P2-10 – Buscamos parcerias com outros tribunais e órgãos públicos, para trazer e levar as novidades. Estamos sempre fazendo benchmarking. Sempre buscando exemplos de fora para tentar aplicar aqui dentro também.

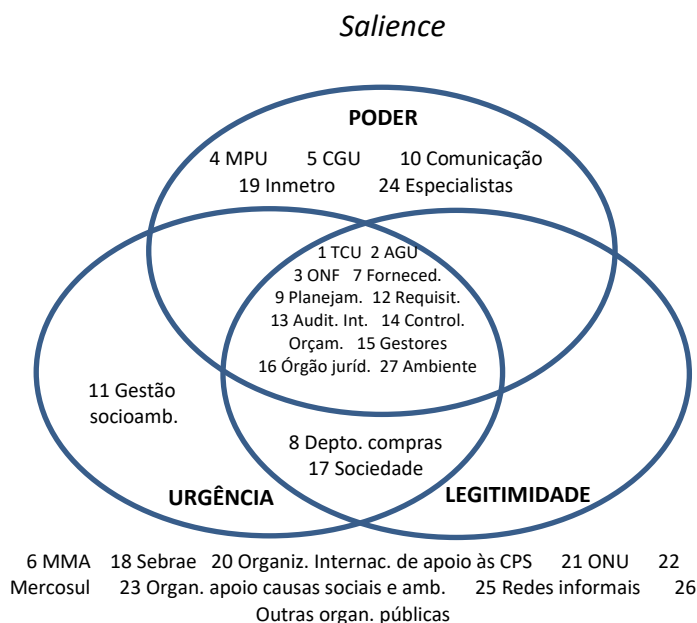
Especificamente, o conhecimento em sustentabilidade é uma temática valorizada pelo Tribunal e cobrada já na etapa de seleção dos seus servidores (por meio de concurso

público), além de fazer parte do seu Plano de Desenvolvimento de Líderes (TJDFT, 2017). O TJDFT também se tornou uma referência para outros órgãos da administração pública brasileira ao promover capacitações externas em gestão pública sustentável.

g) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997)

A categorização dos *stakeholders* do TJDFT pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) apresentou a configuração da Figura 4.3, considerando-se os dados do Apêndice VIII e os parâmetros da Tabela 3.2.

Figura 4.3 – Categorização dos *stakeholders* do sistema de CPS do TJDFT pelo *Stakeholder Saliency*



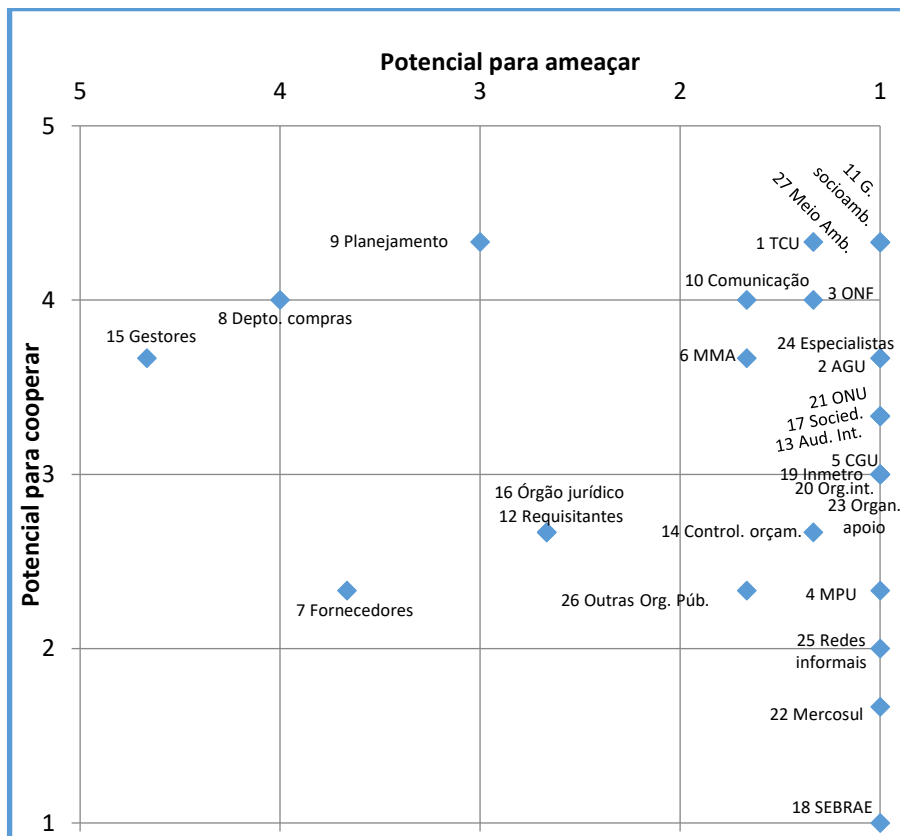
Identifica-se alta concentração dos *stakeholders* nas categorias definitivos (40,7%) e irrelevantes (29,6%). Entre os governamentais, destacam-se como definitivos o TCU (#1), a AGU (#2) e o Órgão Normalizador/Fiscalizador - ONF (#3). No entanto, MPU (#4) e CGU (#5) foram categorizados como adormecidos, enquanto que o MMA (#6), irrelevante. Entre os intervenientes intra-organizacionais, a maioria foi qualificada como mais saliente (definitivos e expectante), com exceção da Comunicação (#10) e Gestão Socioambiental (#11), considerados latentes. Todos os *stakeholders* do tipo “Outros” foram categorizados

como irrelevantes, exceto o Meio Ambiente (#27) – definitivo, a Sociedade (#17) – dependente, o Inmetro (#19) e os Especialistas em CPS (#24) – ambos latentes adormecidos.

h) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991)

Utilizando-se os dados descritivos relacionados ao TJDFT (Apêndice VIII), a Figura 4.4 mostra o resultado da classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do TJDFT, de acordo como o modelo de Savage *et al.* (1991).

Figura 4.4 – Classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do TJDFT pelo modelo de Savage *et al.* (1991)



Há 18 *stakeholders* (66,7%) concentrados nos quadrantes superiores, ou seja, com alta disposição para cooperar. Esta foi a menor concentração apresentada entre todas as

organizações estudadas. Apenas quatro *stakeholders* (14,8%) estão concentrados no lado esquerdo do gráfico, que significa alto potencial para ameaçar (também a menor concentração apresentada).

Quinze partes interessadas (55,5%) foram classificadas como “dispostas a apoiar”. Entre elas, todos os *stakeholders* governamentais (com exceção do MPU, considerado “marginal”), três intra-organizacionais (Comunicação, Gestão Socioambiental e Auditoria Interna) e sete do grupo “Outros” (63,7% deles). Esses são os *stakeholders* tidos como ideais, pois possuem alto potencial para cooperação e baixo potencial para atrapalhar o sistema. A organização deve incrementar as relações com eles, envolvendo-os e mantendo-os cooperantes (Savage *et al.*, 1991).

Somente três *stakeholders* (11,1%), todos intra-organizacionais, foram tidos como “ambíguos”, pois possuem alto potencial para cooperar e para ameaçar o sistema de CPS do TJDF. A estratégia principal de relacionamento com estes *stakeholders*, segundo Savage *et al.* (1991), é a de cooperação.

Somente o *stakeholder* Fornecedores foi classificado como “indisposto a apoiar”. Por outro lado, a categoria dos marginais, com oito partes interessadas (29,6%), concentrou o maior quantitativo de *stakeholders* entre os casos investigados, incluindo três intervenientes intra-organizacionais (Requisitantes, Controlador do Orçamento e Órgão Jurídico).

i) Análise conjunta dos *stakeholders*

O Quadro 4.4 a seguir resume a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991).

Entre os *stakeholders* governamentais, a metade deles foi considerada com baixa saliência e dispostos a apoiar (CGU e MMA) ou marginal (MPU). Os demais, classificados com altos níveis de saliência e dispostos a apoiar. Destaca-se, assim, a percepção predominante de cooperação dos intervenientes governamentais (concentrados no quadrante superior direito do gráfico de Savage). A estratégia de envolvimento (Savage *et al.*, 1991) é a sugerida para este grupo.

Quadro 4.4 – Síntese das categorizações *Stakeholder Salience* e Modelo de Savage *et al.* (1991) – TJDFT

| <i>Stakeholders</i> | | Categorização | | | |
|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------------|-------------------|
| | | <i>Stakeholder Salience</i> | Nível de saliência | Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) | |
| Governamentais | 1- TCU | Definitivo | Alto | Dispostos a apoiar | |
| | 2- AGU | | | | |
| | 3- CNJ | | | | |
| | 4- MPU | Latente | Baixo | Marginal | |
| | 5- CGU | | | Dispostos a apoiar | |
| | 6- MMA | Irrelevante | | | |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Expectante | Alto | Indisposto a apoiar | |
| | 8- Depto. Compras | Dependente | | Ambíguos | |
| | 9- Planejamento | Definitivo | | | |
| | 10- Comunicação | Latente | Baixo | Dispostos a apoiar | |
| | 11- G. socioambiental | | | | |
| | 12- Requisitantes | Definitivo | Alto | Marginal | |
| | 13- Auditoria interna | | | Disposto a apoiar | |
| | 14- Controlador do orçamento | | | Marginal | |
| | 15- Gestores | | | Ambíguo | |
| | 16- Órgão jurídico | | | Marginal | |
| Outros | 17- Sociedade | Expectante | Alto | Disposto a apoiar | |
| | 18- SEBRAE | Irrelevante | Baixo | Marginal | |
| | 19- INMETRO | Latente | | Disposto a apoiar | |
| | 20- Org. Intern. Apoio às CPS | Irrelevante | | | Marginal |
| | 21- ONU | | | | Disposto a apoiar |
| | 22- MERCOSUL | Latente | | Marginal | |
| | 23- Org. Apoio Causas Amb. e Sociais | Irrelevante | Alto | Disposto a apoiar | |
| | 24- Especialistas em CPS | | | Marginal | |
| | 25- Redes informais | Irrelevante | Baixo | Marginal | |
| | 26- Outras organizações públicas | | | | |
| | 27- Meio ambiente | | | | Definitivo |

Dentre os intra-organizacionais, 20% deles têm baixas saliências e são classificados como dispostos a apoiar. Estes *stakeholders*, apesar de serem considerados menos importantes, precisam ser envolvidos com as atividades do sistema para que permaneçam cooperantes, conforme orientação de Savage *et al.* (1991). Outros 80% das partes intra-organizacionais apresentaram alta saliência e foram categorizados nos quatro tipos de *stakeholders* do modelo de Savage: um indisposto a apoiar (Fornecedores), um disposto a apoiar (Auditoria Interna), três ambíguos (Departamento de Compras,

Planejamento e Gestores) e três marginais (Requisitantes, Controladores do Orçamento e Órgão Jurídico).

Para os Fornecedores, é necessário desenvolver seu potencial de cooperação, estabelecendo parcerias e evitando que seu potencial de ameaça se sobressaia em relação ao de cooperação. Adicionalmente, desperta atenção a categorização como marginais dos referidos *stakeholders* intra-organizacionais mais salientes, sugerindo um não alinhamento entre a importância destes intervenientes e o seu potencial para influenciar o sistema (positiva ou negativamente).

81,8% dos *stakeholders* do tipo “Outros” apresentaram baixa saliência e foram categorizados como dispostos a apoiar ou marginais, ou seja, com baixo potencial para ameaçar o sistema. A Sociedade e o Meio Ambiente divergem do padrão apresentado neste grupo, pois alcançaram alta saliência e foram considerados dispostos a apoiar. Todavia, de uma maneira geral, esses resultados demonstram que os *stakeholders* do tipo “Outros” tendem a ser considerados como de menor relevância. Destaca-se também a menor percepção de ameaça destes *stakeholders*, além de serem considerados cooperativos.

j) Principais constatações sobre o caso

O sistema de CPS do TJDFT aparenta estar em fase de desenvolvimento, porém um passo à frente das demais organizações estudadas, juntamente com o STJ (caso apresentado adiante). A “expertise” do órgão em gestão socioambiental, aliada à existência de uma boa infraestrutura física, tecnológica, financeira e humana é um facilitador para a consecução e rápido amadurecimento das atividades do sistema.

Destaca-se nesta organização o esforço para promover a governança do sistema, que envolve não somente atividades diretamente ligadas às compras, mas também outras complementares, tais como a gestão dos estoques e a política de responsabilidade socioambiental.

Percebe-se também a influência positiva de uma líder que, na figura formal da chefe da Coordenação de Gestão Socioambiental, conduz as ações internas de estruturação do

sistema e, mais do que isso, por meio de sua participação em programas de capacitação interna e externa em sustentabilidade na Administração Pública, torna-se uma referência para seus liderados e para as pessoas de outras organizações.

Somam-se a estas características, a valorização do PLS como um instrumento estratégico para monitoramento e avaliação do sistema. Apesar disso, não foi identificada a sustentabilidade na identidade estratégica da organização (missão, visão e valores). Também não há alinhamento entre o planejamento estratégico e o planejamento de compras do órgão.

Oportunidades de melhoria, relacionadas à utilização de ferramentas específicas de CPS, tais como a compra compartilhada e a análise do ciclo de vida dos produtos, são recomendadas, pois podem incrementar o desempenho do sistema. Por outro lado, o Tribunal utiliza ferramentas de gestão, tais como o *Business Intelligence* e a Curva de Pareto, de maneira inovadora e adaptada à temática das CPS, fazendo com que as ações em direção ao monitoramento e avaliação do sistema sejam exemplares.

Em relação aos *stakeholders*, as partes interessadas governamentais e intra-organizacionais seguiram padrão similar ao encontrado no BCB. Os *stakeholders* do tipo “Outros” também foram classificados, maioritariamente, como menos salientes. Em contrapartida, a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991) apresentou algumas divergências em relação às demais organizações, com uma considerável quantidade de partes interessadas classificadas como “marginais”, apesar de serem reconhecidamente também consideradas salientes. Essa característica sistêmica necessita de futuras investigações para melhor entendimento da questão.

2.3 Caso 3: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

a) Caracterização da organização

Com sede em Brasília, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foi criado em 21 de novembro de 1968, com a promulgação da Lei 5.537/68 (Lei n. 5.537, 1968), alterada pelo Decreto-Lei 872/69 (Decreto-Lei 872/69). Órgão do poder executivo, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), responsável pela execução

de políticas educacionais do Brasil, atuando através de parcerias com Estados e municípios (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2017). O órgão possui aproximadamente 530 servidores⁵⁵.

De acordo com o planejamento estratégico do FNDE, formulado para o período de 2013 a 2017, sua missão é “Prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos” (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2013:32). Sua visão é “Ser referência na implementação de políticas públicas” (FNDE, 2013:32). A organização adotou a Responsabilidade Ambiental como um dos seus valores organizacionais, juntamente com o Compromisso com a Educação, a Ética e Transparência, a Excelência na Gestão, a Acessibilidade e Inclusão Social e a Inovação e Empreendedorismo (FNDE, 2013).

Em relação à sustentabilidade, há duas vertentes de atuação da instituição: externa e interna. A externa, alinhada à sua atribuição de atender às unidades educacionais de todo o país, o FNDE promove a sustentabilidade por meio, principalmente, das exigências de qualidade e segurança dos bens e serviços a serem adquiridos (Cavalcanti *et al.*, 2017).

No âmbito interno, o Plano de Logística Sustentável do FNDE, sob a responsabilidade de uma Comissão Gestora composta por representantes de vários departamentos e ligada à Diretoria de Administração (DIRAD), é a principal ferramenta de planejamento utilizada que permite o desenvolvimento das práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos internos⁵⁶. A organização é parceira do Programa A3P do MMA⁵⁷.

Em relação às CPS, a organização se destaca no cumprimento das leis e normas afetas ao tema e nos processos que visam à redução no consumo de materiais e serviços, além da capacidade de induzir mudanças no mercado fornecedor, devido à sua capilaridade e poder de compra. A Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras

55 <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoExercicio-ListaServidores.asp?CodOS=15000&DescOS=MINISTERIO%20DA%20EDUCACAO&CodOrg=26106&DescOrg=FUNDO%20NACIONAL%20DE%20DESENVOLV.%20DA%20EDUCACAO&Pagina=1> [30 de março de 2018].

56 <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-sustentavel/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fnde-sustentavel> [7 de janeiro de 2018].

57 <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/rede-a3p> [8 de fevereiro de 2018].

(CGCOM), vinculada à DIRAD, é a responsável pelas compras organizacionais (FNDE, 2017).

b) Principais entradas

Sobressaíram-se duas principais necessidades sistêmicas: a) a incorporação e aplicação das normas e b) as necessidades de consumo da organização.

A incorporação e aplicação das normas visa transpor as dificuldades relacionadas ao amplo rol de normas de CPS, incorporando-o ao cotidiano das atividades de compras da organização. Três aspectos relacionados às necessidades normativas emergiram: a) a incorporação da base legal que rege as CPS aos normativos internos da organização, b) a utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos e c) a necessidade de criação de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho.

Em relação ao primeiro aspecto, identificou-se a preocupação do órgão em incorporar as alterações do campo normativo-legal, oriundas das alterações nas leis e nas normas realizadas por órgãos superiores (por exemplo, Ministério do Planejamento) em seus normativos internos:

P3-17: As normas vêm de cima para baixo: leis, instruções normativas, manuais internos [...] Temos vários demandantes, precisamos de uma base regulamentar interna, para poder cobrar das unidades sua aplicação. Então a questão da sustentabilidade foi inserida na resolução de compras. Indicamos que os critérios de sustentabilidade devem estar nos TR's e se não houver, que sejam justificados.

A Resolução FNDE nº 20, de 3 de outubro de 2014 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2013), de caráter interno, é o documento que normaliza o sistema de compras adotado pela organização. No que tange às CPS, o artigo 48 da referida norma explicita a necessidade de adoção dos critérios de sustentabilidade em seus processos de compras.

A utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos é percebida como uma oportunidade para aplicação da norma. Existe um departamento específico para auxiliar os demandantes na inclusão dos referidos critérios, que concentra informações e desenvolveu “expertise” técnica no assunto:

P3-17: *É importante ressaltar que no FNDE, que é um diferencial em relação às outras organizações, temos uma divisão de mercado e negócio, que se responsabiliza pela análise e consolidação dos termos de referência, funcionando como uma equipe de apoio ao pregoeiro. Também há uma unidade que analisa do ponto de vista de legislação, de adequação aos critérios jurídicos.*

P3-13: *Trabalhamos em uma “via de mão dupla”. Recebemos das áreas demandantes as necessidades de compras com os critérios de sustentabilidade. Então já há uma análise da demanda do que seria sustentável, do que se aplica àquela contratação. Quando dizem que não se aplica, procuramos sempre auxiliar, pesquisamos e vemos se podemos incluir algo. Muitas vezes, nas compras mais comuns, já temos tudo formalizado, padronizado. [...] O importante é que essa equipe de compras tem consolidado que os critérios de sustentabilidade são essenciais. Então de uma forma ou de outra, sempre as demandas são discutidas e se tenta aprimorar os processos de compras.*

Por outro lado, a necessidade de criação e padronização de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho foi consistentemente apontada como uma dificuldade do sistema que ultrapassa os limites da organização, associado à falta de preparo dos fornecedores:

P3-17: *Muitas vezes não temos segurança se realmente estamos fazendo uma compra sustentável. Por exemplo, há quem diga que o papel reciclado é menos sustentável que o papel não reciclado, porque gasta mais água. Há uma série de custos e aspectos técnicos envolvidos. Muitas vezes não temos segurança técnica.*

P3-14: *Encontramos muitos obstáculos devido ao desenvolvimento da indústria. Queremos cobrar a aplicação de uma norma técnica, por exemplo, que tenha relação com a qualidade do produto e com a sustentabilidade, mas a indústria não está pronta para isso, fala que é muito caro, que o INMETRO é complicado, que as coisas demoram muito.*

Por possuir grande poder e volume de compras, o FNDE tenta contornar esse problema por meio do estabelecimento de parcerias com organismos especializados na normalização e certificação de produtos e serviços, tais como o INMETRO, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em busca de respaldo técnico necessário às exigências dos critérios de sustentabilidade em suas compras (Cavalcanti *et al.*, 2017).

O outro grupo de entradas do sistema diz respeito às próprias necessidades de consumo de produtos e serviços sustentáveis. Nesse aspecto, destacou-se a questão do preço do produto sustentável. Percebe-se no conteúdo das intervenções a ideia de que o produto sustentável é mais caro (considerando-se o custo financeiro direto) e isso seria um elemento que dificultaria sua aquisição. Apesar disso, também foi apresentada a percepção de que o produto sustentável incorpora algumas externalidades que os tornam

mais caros, porém, levando-se em consideração aspectos de sustentabilidade, a aquisição se torna justificável e até mesmo vantajosa:

***P3-13:** Muitas vezes escutam os que a compra sustentável é mais cara. Provavelmente, na maioria dos casos, é muito mais cara. Mas é lógico que quando estamos fazendo um termo de referência, uma contratação, não é só o preço que levamos em consideração, há uma série de critérios, inclusive economicidade. É um sistema de pesos e contrapesos. Quando consideramos todo o processo, essa questão dos custos acaba sendo um pouco minimizada. Comprar com sustentabilidade é muito factível e costumamos fazer isso aqui no órgão.*

***P3-16:** Se analisarmos o micro, perceberemos um produto mais caro, mas se visualizarmos o macro, ele acaba sendo mais barato, um produto mais durável, mais eficiente. Em longo prazo, no ciclo da vida do produto, torna-se muito mais barato. Então depende da visão, do que levamos em consideração na hora de decidir pelo sustentável.*

***P3-17:** Sustentabilidade tem relação com a qualidade do que estamos comprando. Por exemplo, esta caneta que adquirimos é mais cara, mas fizemos um teste para avaliar o desempenho. Ela realmente é mais cara do que a caneta que eu comprei no pregão passado, que não tinha um teste de desempenho. A diferença é que esta caneta escreve e a outra não. Então, o que é mais caro? Se conseguirmos reduzir em 10 vezes o quantitativo de canetas, porque todas escrevem, normalmente vai sair mais barato. Não precisa a caneta ser de algodão cru ou de papel reciclado para ser sustentável, basta que cumpra sua função de forma eficiente.*

c) Processos e ferramentas

Entre os processos gerais que promovem o bom funcionamento do sistema, destacaram-se os processos de planejamento, as campanhas de divulgação e conscientização, o catálogo de compras sustentáveis e as experiências com compras compartilhadas. Em relação ao planejamento e gestão das compras sustentáveis, foi referida a iniciativa, engajamento e participação dos servidores, em uma abordagem de baixo para cima:

***P3-17:** Eu acho que há uma simpatia, um terreno a ser percorrido. Mas isso tem partido do corpo técnico mesmo, não é uma diretoria que vem de cima para baixo. Vem de cima para baixo a parte de normativos, as Instruções Normativas e tudo mais, mas em termos de gestão, a base está influenciando o topo dessa cadeia hierárquica.*

Devido à própria característica da organização, que faz compras volumosas e possui capilaridade em todo o Brasil, os grandes processos de grandes compras são planejados detalhadamente e possuem a participação dos principais interessados. Para essas compras, o FNDE utiliza o Registro de Preços Nacionais (RPN), instrumento que permite

concentrar informações sobre as especificações do produto, os estudos de mercado e as atas de registro de preços (Cavalcanti et al., 2017). A opinião de P3-16 ilustra bem isso:

***P3-16:** Fazemos grandes compras pelo registro de preço nacional. Todo processo é precedido por uma audiência pública em que ouvimos o mercado e os usuários, municípios, secretarias de educação. Eles participam das audiências públicas. Temos um feedback muito interessante. Nesse registro de preço nacional conseguimos trabalhar com mais profundidade porque temos um tempo maior de maturação, pois a compra é em grande escala. Atinge uma população muito grande. Planejamos bastante antes de realizar esse tipo de compra.*

Os processos de apoio às campanhas de divulgação e conscientização foram destacados, considerados essenciais para a promoção da sustentabilidade no âmbito interno da organização e que ocorrem com o apoio do setor de comunicação:

***P3-17:** As ações de sensibilização foram importantes. Hoje os servidores podem nem saber discorrer sobre o que é uma compra sustentável, mas eles são sensíveis ao tema da sustentabilidade. Eles sabem o porquê de estar usando uma caneca e não o copinho plástico, como era antes.*

***P3-15:** A ASCOM é uma grande parceira. Ela fez uma pesquisa sobre a aceitação das canecas. Os resultados foram muito favoráveis. Obtivemos uma porcentagem alta de aceitação. Isso demonstra todo o empenho da área que implementou essas mudanças. É uma mudança cultural.*

Houve várias intervenções que destacaram a existência e preocupação com a manutenção de um “catálogo” de compras sustentáveis:

***P3-14:** Temos uma ferramenta que chamamos de catálogo de compras sustentáveis. Ele concentra uma série de dicas, legislações, fontes de referência, fontes de informação, cursos, várias coisas. Qualquer técnico, qualquer pessoa que acesse essa área terá de forma rápida informações relacionadas à sustentabilidade e encontrará recursos para aplicar.*

***P3-17:** Concentramos as informações (Agenda A3P, as instruções normativas, as práticas que adotamos em outros pregões, classificação por produtos). É uma coisa muito simples, é uma planilha do Excel, não é um sistema, mas tem-se uma série de informações, de uma forma muito intuitiva e didática, para dar embasamento aos técnicos que fazem essas análises. Então temos condições de propor critérios e práticas sustentáveis às unidades demandantes com base nessa coletânea de materiais, com base na experiência acumulada.*

***P3-13:** A informação relacionada à sustentabilidade é muito ampla e precisa ser atualizada com frequência. Então temos um histórico com os exemplos de casos, critérios que usamos, problemas que surgiram e como foram resolvidos. Exemplos práticos.*

***P3-14:** Como parte do processo que a gente tem no desenvolvimento de especificações técnicas do termo de referência, temos uma lista de verificação que vai sendo aprimorada ao longo do tempo. Ela envolve a sustentabilidade. São recomendações para desenvolver uma discussão com a área demandante e também para aplicar em processos maiores, com impacto nacional.*

Adicionalmente, o FNDE dispõe de um portal de compras, denominado Compras Governamentais⁵⁸, que concentra informações das compras nacionais e internas da organização.

Em relação aos processos e ferramentas específicos de CPS, os processos de compras compartilhadas foram descritos como uma prática inovadora do órgão, que posteriormente serviu de modelo para outras organizações públicas:

P3-17: As compras compartilhadas ainda é a ponta de lança, mas surgiu a partir da nossa experiência. Foi o registro de preço nacional, que iniciou em 2007, do Programa Caminho da Escola. Centralizamos o processo de compras e fizemos o registro de preço. Os estados e municípios participaram. A utilização dessa ferramenta embasou até uma mudança na legislação e outros órgãos têm adotado. Conseguimos reunir uma demanda, comprar em maior escala, reduzir custos, aumentar nosso poder junto ao mercado, propor inovações, adequações de produtos e de embalagens.

Os processos de compras compartilhadas estão previstos e definidos pela Resolução nº 20 (FNDE, 2014), alínea “k” do artigo 3º, como: *“a estratégia de compra na qual o FNDE e os demais órgãos e entidades do Ministério da Educação realizam um único processo de compras para atendimento a demandas comuns, objetivando auferir maior economicidade e eficiência, seja por meio da ampliação do poder de barganha da Administração, seja pela redução dos custos administrativos ou pelo aumento da racionalidade processual”*.

Quanto à utilização de análise de ciclo de vida, não existe a sua adoção de forma ampla pela organização, devido à carência de estudos técnicos externos: *“As bases técnicas para a análise de ciclo de vida do produto praticamente não existem no Brasil. É um trabalho mais aprofundado que foge das nossas capacidades internas”* (P3-13).

d) Principais saídas

A compra sustentável é um dos resultados do sistema. Adicionalmente, destacaram-se a mudança comportamental ocorrida após a inserção da sustentabilidade nos processos organizacionais, o desenvolvimento da capacidade da organização em induzir mudanças no mercado a partir das exigências solicitadas nas compras e a “não

58 <http://www.fnde.gov.br/acoes/compras-governamentais> [7 de janeiro de 2018].

compra”, que recebe o apoio do PLS⁵⁹ para promover as ações de reuso, reciclagem e redução das necessidades de consumo.

O depoimento de P3-16 ressalta a preocupação do órgão nesse sentido:

***P3-16:** Utilizamos o PLS para o acompanhamento e controle das metas de redução estabelecidas. Reduzimos o consumo de energia elétrica e água. Instalamos uma usina fotovoltaica e conseguimos reduzir a energia elétrica. Estamos fazendo o reuso da água que sai do dreno do ar-condicionado, que agora é utilizado na limpeza. Também incluímos critérios nos termos de referência. Por exemplo, na contratação dos serviços de limpeza, exigimos que a empresa forneça sacos de cores variadas, de acordo com o tipo de lixo recolhido. Ela também deve ter uma cooperativa parceira para poder direcionar os materiais para reciclagem.*

No entanto, a mudança comportamental ocorrida após a inserção da sustentabilidade nos processos organizacionais foi apontada como o principal resultado do sistema: “O principal é a mudança de cultura das pessoas. Todo o restante é consequência disso. A sensibilização das pessoas quanto à importância do tema é o principal” (P3-17).

Também foi ressaltada a capacidade da organização em induzir mudanças no mercado a partir das exigências solicitadas nas compras:

***P3-17:** Em determinada aquisição, foi exigido que o fornecedor alterasse a embalagem, que normalmente são de plástico. Solicitamos que viesse um papel-cartão, igual ao do lápis de cor. Então vamos inserindo critérios, e como compramos em grande volume, conseguimos induzir o mercado a multiplicar certos padrões mais sustentáveis.*

e) Monitoramento e avaliação

O PLS é o instrumento comumente utilizado para monitorar as atividades internas do sistema:

***P3-16:** Temos o Plano de Logística Sustentável dentro da CGLOG, que é a coordenação de recursos logísticos, fica dentro da área administrativa. Com o PLS conseguimos fazer a medição de vários componentes: energia elétrica, água, material de reciclagem, manutenção, destinação de produtos. No final do semestre analisamos se conseguimos atingir a meta estabelecida em cada semestre.*

59 O PLS e seus resultados são semestralmente atualizados e apresentados para o público interno e externo por meio da divulgação no site eletrônico da organização. <http://www.fn.de.gov.br/acoes/fnde-sustentavel/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fnde-sustentavel> [7 de janeiro de 2018].

Os resultados do PLS são consistentemente monitorados e divulgados a cada semestre, desde o ano de 2013. No entanto, faltam informações de metas e monitoramento dos resultados alcançados pelas compras do FNDE em âmbito nacional (Cavalcanti *et al.*, 2017).

f) Dimensões e temáticas transversais

Houve um maior nível de interesse para debater as questões relacionadas a a) pessoas; b) planejamento; e c) recursos financeiros. A dimensão “pessoas” foi considerada um aspecto de base, propulsora das ações de CPS:

P3-13: Eu entendo que na base da pirâmide deveriam estar as pessoas, porque a sustentabilidade envolve um grande esforço pessoal e de equipe, para transformar tudo isso em realidade. Quando tratamos simplesmente da legislação, pode haver falta de efetividade. O esforço das pessoas e das equipes é fundamental para implementar e melhorar os processos.

O planejamento relacionado às compras sustentáveis, por sua vez, foi descrito como um elemento importante, porém carecia de maior representatividade no planejamento estratégico do órgão.

P3-14: Eu penso que tudo isso parte de um bom planejamento. Temos que ter diretrizes de sustentabilidade claras.

P3-17: Recentemente, no planejamento estratégico, foi incluído um objetivo específico sobre sustentabilidade, mas foi inserido no final do ciclo do planejamento estratégico. Iremos rever o planejamento em 2017 e a sustentabilidade, com certeza, estará nas discussões.

Percebe-se uma atenção dispensada pela organização às compras, pois elas estão contempladas como um objetivo estratégico da dimensão Processos Internos de seu Mapa Estratégico (FNDE, 2013). Por outro lado, apesar de ter a “Responsabilidade Ambiental” como um valor estratégico, as CPS não estão explicitamente representadas no Plano Estratégico da organização.

Apesar das usuais dificuldades relacionadas aos preços mais altos dos produtos sustentáveis, no FNDE a dimensão “recursos financeiros” não foi descrita como um obstáculo para a prática da CPS:

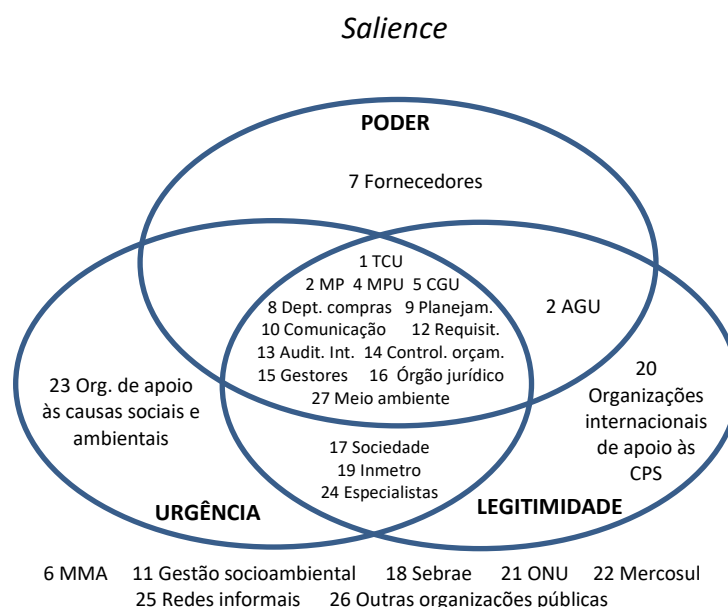
P3-17: Das dimensões, a que menos impacta negativamente é a questão dos recursos financeiros. Não vejo uma ligação tão grande entre a prática de compras sustentáveis e a disponibilidade financeira ou orçamentária. O mais crítico é a mudança de cultura, de planejamento, de monitoramento, de avaliação e de regulamentação interna. Costumamos dizer que a nossa regra é o melhor preço, ou seja, menor preço dentro de um padrão de qualidade mínimo estabelecido, porque se comprarmos só o que for mais barato do mercado, em geral, compraremos coisas de má qualidade, que não vão ser sustentáveis.

Sobre as temáticas transversais, apesar de reconhecerem sua importância e seu caráter interdependente, não houve comentários sobre elas. No entanto, a inovação em CPS, através de seu poder de indução às mudanças no mercado fornecedor, é uma característica apontada por Cavalcanti *et al.* (2017). Destaca-se ainda que a eficiência é um aspecto ressaltado nos objetivos do Plano Estratégico do FNDE, além da comunicação e conhecimento – temáticas declaradamente expostas respectivamente nos objetivos estratégicos “Intensificar a comunicação organizacional” e “Promover a gestão do conhecimento organizacional” (FNDE, 2013).

g) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997)

Com base nos dados descritivos relacionados ao FNDE (Apêndice VIII) e nos parâmetros da Tabela 3.2, a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) apresentou a configuração da Figura 4.5.

Figura 4.5 – Categorização dos *stakeholders* do sistema de CPS do FNDE pelo *Stakeholder*

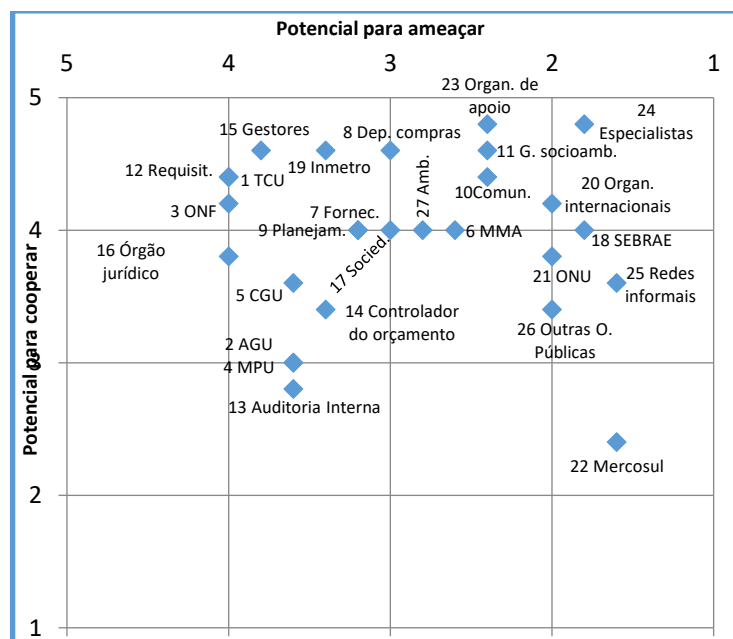


A organização concentrou boa parte dos *stakeholders* na categoria definitivos (48,1%) e irrelevantes (25,9%). Os governamentais foram considerados mais salientes (definitivos e expectante), com exceção do MMA (#6), classificado como irrelevante. A maioria dos intervenientes do tipo organizacionais foram qualificados como definitivos, exceto os Fornecedores (#7) e a Gestão Socioambiental (#11), respectivamente adormecido e irrelevante. Os do tipo “Outros” apareceram distribuídos entre as categorias, com uma concentração maior nas menos importantes (latentes e irrelevantes), que concentraram 63,6% deles. Entre os considerados mais salientes, Sociedade (#17), Inmetro (#19) e Especialistas em CPS (#24) foram categorizados como dependentes, enquanto o Meio Ambiente (#27) foi tido como definitivo.

h) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991)

A Figura 4.6 mostra o resultado da classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do FNDE, tomando por base o modelo de Savage *et al.* (1991) e os dados descritivos do Apêndice VIII.

Figura 4.6 – Classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do FNDE pelo modelo de Savage *et al.* (1991)



Percebe-se que 92,6% (25 *stakeholders*) estão concentrados nos quadrantes superiores, ou seja, com alta disposição para cooperar. Por outro lado, 55,6% (15 *stakeholders*) estão concentrados no lado esquerdo do gráfico, que significa alto potencial para ameaçar. Apenas a Auditoria Interna foi classificada como “indisposta a apoiar”, porém em uma posição muito próxima para de ser considerada como “ambígua”, isto é, com grande potencial para ameaçar e/ou cooperar com o sistema, característica alinhada às suas ações, que “estão voltadas para subsidiar a alta gestão com informações sobre as ações de controle que realiza, de forma a contribuir para o aprimoramento dos controles internos e da gestão do FNDE e, quando identificados riscos, são recomendadas nos relatórios da Auditoria Interna (AUDIT) ações preventivas e corretivas aos diversos setores da autarquia” (FNDE, 2017).

Também somente um interveniente (Mercosul) foi considerado “marginal”, isto é, não foi considerado como uma grande ameaça, nem como potencial cooperante.

Onze partes interessadas (40,7%) foram classificadas como “dispostas a apoiar” – a maioria do grupo “Outros”, com exceção do MMA (*stakeholder* governamental), da Comunicação e Gestão Socioambiental (*stakeholders* intra-organizacionais). Esses são os intervenientes tidos como ideais, pois possuem alto potencial para cooperação e baixo potencial para atrapalhar o sistema. A organização deve incrementar as relações com eles, envolvendo-os e mantendo-os cooperantes (Savage *et al.*, 1991).

Quatorze *stakeholders* (51,8%) foram tidos como “ambíguos”, pois possuem alto potencial para cooperar e para ameaçar o sistema de CPS do FNDE. Com exceção do MMA (considerado “disposto a apoiar”), a totalidade dos *stakeholders* governamentais foi alocada neste quadrante. Também foram classificados como “ambíguos” a maioria dos *stakeholders* intra-organizacionais (70% deles), exceto a Auditoria Interna, a Comunicação e a Gestão Socioambiental – o que exige da organização capacidade para mantê-los cooperantes e, preferencialmente, torna-los menos ameaçadores. A estratégia principal de relacionamento com estes *stakeholders* é a de cooperação (Savage *et al.*, 1991).

i) Análise conjunta dos *stakeholders*

O Quadro 4.5 a seguir resume a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991).

Quadro 4.5 – Síntese das categorizações *Stakeholder Saliency* e Modelo de Savage *et al.* (1991) – FNDE

| <i>Stakeholders</i> | | Categorização | | |
|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| | | <i>Stakeholder Saliency</i> | Nível de saliência | Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) |
| Governamentais | 1- TCU | Definitivos | Alto | Ambíguos |
| | 2- AGU | | | |
| | 3- ONF | | | |
| | 4- MPU | | | |
| | 5- CGU | | | |
| | 6- MMA | Irrelevante | Baixo | Disposto a apoiar |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Latente | Baixo | Ambíguos |
| | 8- Depto. Compras | Definitivos | Alto | |
| | 9- Planejamento | | | |
| | 10- Comunicação | | | Dispostos a apoiar |
| | 11- G. socioambiental | Irrelevante | Baixo | |
| | 12- Requisitantes | Definitivos | Alto | Ambíguo |
| | 13- Auditoria interna | | | Indisposto a apoiar |
| | 14- Controlador do orçamento | | | Ambíguos |
| | 15- Gestores | | | |
| | 16- Órgão jurídico | | | |
| Outros | 17- Sociedade | Exigente | Alto | Ambíguo |
| | 18- SEBRAE | Irrelevantes | Baixo | Dispostos a apoiar |
| | 19- INMETRO | Exigente | Alto | Ambíguos |
| | 20- Org. Intern. Apoio às CPS | Latente | Baixo | Dispostos a apoiar |
| | 21- ONU | Irrelevantes | | |
| | 22- MERCOSUL | | | Marginais |
| | 23- Org. Apoio Causas Amb. e Sociais | Latente | Alto | Dispostos a apoiar |
| | 24- Especialistas em CPS | Exigente | | |
| | 25- Redes informais | Irrelevante | | |
| | 26- Outras organizações públicas | | Baixo | |
| | 27- Meio ambiente | Definitivo | Alto | |

De uma maneira geral, percebe-se que 83,3% dos *stakeholders* governamentais alcançaram alta saliência e foram considerados ambíguos, ou seja, com destacada importância e potenciais para ameaçar ou cooperar com sistema. Neste grupo, a exceção é o MMA, considerado um interveniente de baixa saliência e disposto a apoiar.

80% dos *stakeholders* intra-organizacionais também apresentaram alta saliência e foram predominantemente considerados ambíguos, exceto os Fornecedores (baixa saliência e ambíguo), a Comunicação (alta saliência e disposta a apoiar), a Gestão Socioambiental (baixa saliência e disposta a apoiar) e a Auditoria Interna que, apesar de saliente, foi classificada como indisposta a apoiar.

No grupo das partes interessadas do tipo “Outros”, 63,6% deles foram classificados com baixas saliências e dispostos a apoiar, com exceção do Mercosul (marginal). Esse padrão é similar ao identificado no BCB e no TJDF, o que pode demonstrar a menor relevância e percepção de ameaça destes *stakeholders* (apesar de serem considerados cooperativos).

Ainda no grupo “Outros”, quatro *stakeholders* (36,4%) foram considerados com alta saliência, sendo dois ambíguos (Sociedade e Inmetro) e dois dispostos a apoiar (Especialistas em CPS e Meio Ambiente), demonstrando uma tendência à cooperação destas partes interessadas, ainda que as duas primeiras também tenham potencial para ameaçar.

j) Principais constatações sobre o caso

O sistema de CPS do FNDE apresenta características bastante típicas da organização que utiliza o grande poder de compra que possui para comprar produtos de qualidade, duráveis e adaptados às suas necessidades. Desta forma, induz mudanças nos padrões de produção do mercado fornecedor. Para tal, tem como grandes parceiros os órgãos certificadores e normalizadores que a ajudam a especificar adequadamente os produtos e serviços a serem adquiridos. As ferramentas que utiliza em suas compras nacionais (por exemplo, o RNP), o portal de compras e as compras compartilhadas também potencializam os resultados do sistema.

Complementam os aspectos positivos do sistema um robusto normativo interno alinhado às leis que regem a matéria e uma boa gestão do PLS da organização, cujos resultados são monitorados e divulgados sistematicamente para o público interno e externo.

Por outro lado, os mecanismos de divulgação e controle utilizados nas compras internas não são replicados em seus processos de compras nacionais. Adicionalmente, apesar das compras estarem representadas como um objetivo estratégico e a responsabilidade ambiental ser o valor estratégico da organização, a sustentabilidade e, especificamente, as compras públicas sustentáveis, ainda carecem de maior representatividade e desenvolvimento no planejamento estratégico do FNDE. O PLS, por exemplo, poderia ser considerado um objetivo estratégico da organização, tal como no caso do TJDF, STJ e TRE-PE.

Em relação aos *stakeholders*, as partes interessadas governamentais, intra-organizacionais e “outros” seguiram padrão similar ao do BCB e TJDF.

2.4 Caso 4: Câmara dos Deputados Federais (Câmara)

a) Caracterização da organização

Atualmente sediado em Brasília, os primeiros registros históricos da Câmara dos Deputados Federais do Brasil remontam de 17 de abril de 1823, na Província do Rio de Janeiro, quando ocorreu a abertura da Primeira Sessão Preparatória da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil⁶⁰. A Câmara dos Deputados, composta por 513 deputados, é a câmara baixa do Congresso Nacional brasileiro e, juntamente com o Senado Federal, compõe o Poder Legislativo da União⁶¹. De acordo com dados de julho de 2017, a Câmara possuía 3.072 servidores concursados, 1.640 ocupantes de cargos de natureza especial (CNEs) e 10.804 secretários parlamentares⁶².

60 <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia> [20 de janeiro de 2018].

61 <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca> [20 de janeiro de 2018].

62 <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/funcionarios-da-camara> [30 de março de 2018]

De acordo com o planejamento estratégico da organização, formulado para o período de 2012 a 2023, sua missão é “Representar o povo brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da Administração Pública, com o propósito de promover a democracia e o desenvolvimento nacional com justiça social” (Ato da Mesa nº 59, 2013). Sua visão é “Consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos” (Ato da Mesa nº 59, 2013).

A Câmara adotou a Responsabilidade Social como um dos seus valores organizacionais, juntamente com a Ética, a Busca pela excelência, a Independência do Poder legislativo, a Legalidade e o Pluralismo (Ato da Mesa nº 59, 2013).

O desenvolvimento da sustentabilidade na Câmara está sob a responsabilidade do Comitê de Gestão Socioambiental (EcoCâmara) – uma das primeiras unidades especializada em sustentabilidade da Administração Pública brasileira – criado em 2003 (Portaria n. 31, 2003). Sua principal atribuição é monitorar e assessorar as ações socioambientais, de forma integrada com os diversos departamentos da organização.

O EcoCâmara tem como missão a promoção do desenvolvimento sustentável da Câmara, planejando, articulando e monitorando ações ambientalmente adequadas, socialmente justas e economicamente viáveis, sendo as licitações sustentáveis uma das onze áreas temáticas de atuação do EcoCâmara (Câmara dos Deputados, 2017). Apesar do trabalho desenvolvido, o EcoCâmara ainda não é uma estrutura com representação formal no organograma da organização. No entanto, há previsão para que se transforme, no primeiro semestre de 2018, em “Escritório de Sustentabilidade”, unidade formal e vinculada à Diretoria-Geral. A organização também é parceira do Programa A3P do MMA⁶³.

Em relação às CPS, as compras organizacionais estão sob a responsabilidade de Departamento de Materiais e Patrimônio (DEMAP), vinculado à Diretoria Administrativa⁶⁴.

63 <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/rede-a3p> [8 de fevereiro de 2018].

64 <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-administrativa/estrutura-1/demap/estrutura> [8 de fevereiro de 2018].

b) Principais entradas

Evidenciaram-se duas grandes entradas: a) aplicação dos normativos internos relacionados ao tema e b) a adoção dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos. A Câmara, por ser um órgão do poder legislativo, não estaria obrigada a seguir a base legal estabelecida, por exemplo, pelo Poder Executivo (por meio do Ministério do Planejamento). No entanto, o órgão se espelha parcialmente nesses normativos para criar suas próprias normas, derivadas dos atos da Mesa.

P4-18: Seguimos as instruções normativas do executivo, mas também temos os atos da Mesa, que se transformam em portarias internas. São essas que seguimos. Utilizamos as INs do Ministério do Planejamento para, no que couber, fazermos as nossas próprias normas.

P4-22: Naquilo que ainda não está definido nos regulamentos internos, utilizamos como subsídio as normas do executivo, do Ministério do Planejamento.

P4-19: Utilizamos também o sistema de compras eletrônicas do Governo Federal. Então, mesmo sem sermos obrigados por lei, temos que seguir as normas do executivo para podermos usar o sistema deles.

P4-21: A câmara sempre teve uma legislação paralela, uma legislação interna, que não destoa dos normativos do poder executivo. Tentamos regulamentar internamente, mas sempre observando as diretrizes do Ministério do Planejamento.

Dessa forma, a política socioambiental e a disposição da obrigatoriedade de inclusão de critérios socioambientais nas compras estão previstas em normativos internos, tais como na Portaria nº 336, de 30 de agosto de 2010 (Portaria n. 336, 2010), no Ato da Mesa nº 4, de 5 de maio de 2011 (Ato da Mesa n. 4, 2011) e na Portaria nº 227, de 16 de junho de 2014 (Portaria n. 227, 2014). Porém, uma queixa comum apresentada diz respeito à dificuldade de se verificar o cumprimento destas bases normativas internas:

P4-19: Nós temos a Portaria 336/2010, da Política Socioambiental da Câmara, que traz muitas diretrizes. O problema é que nada é impositivo.

P4-18: Eu estava pesquisando sobre os atos que tratam de licitação. Temos o Ato da Mesa nº 4 de 2011, específico para a licitação sustentável. Porém o adotamos de uma maneira muito diluída. Em algumas áreas, estamos iniciando o processo. Por exemplo, desmaterialização de processos, estamos começando a trabalhar com o eDoc, para eliminar o máximo de processos. Mas isso é uma coisa que já foi prevista desde 2011.

Em relação à utilização dos critérios de sustentabilidade, não há um manual próprio do órgão com instruções específicas sobre o tema. Apesar disso, os entrevistados ressaltaram que usualmente utilizam o guia de licitações sustentáveis da Advocacia-Geral da União (AGU) (Carvalho, Ferreira & Villac, 2016):

P4-21: Procuramos aplicar os critérios em todos aqueles materiais definidos no Guia de Sustentabilidade da AGU. Quando a minuta do edital chega às nossas mãos, adequamos para incluir os critérios. Também pedimos para a área demandante verificar se outros critérios do Guia podem ser inseridos nas especificações.

Adicionalmente, as orientações gerais aos demandantes são apresentadas na publicação “Manual de Aquisições da Câmara dos Deputados” (Câmara dos Deputados, 2007), enquanto que o documento “Contratação sustentável” (Câmara dos Deputados, 2015) reúne a legislação e indica variados manuais e guias de outras instâncias governamentais e organizações públicas que podem ser utilizados pelos demandantes.

c) Processos e ferramentas

Entre os processos gerais que promovem o bom funcionamento do sistema, destacaram-se a central de compras e o sistema de processos eletrônicos – ambos em fase de implementação. Processos de compras compartilhadas foram citados, no entanto, é algo pouco praticado pela Câmara:

P4-18: Já realizamos compras compartilhadas, mas foi um pouco complicado. Atualmente não estamos fazendo com frequência.

Já a central de compras foi destacada como uma ferramenta capaz de diminuir os custos de aquisição, ao racionalizar os processos de compras, cujas demandas dos vários setores demandantes serão planejadas, concentradas e analisadas pela central:

P4-18: A central de compras surgiu para racionalizar os processos. Antes havia várias áreas demandantes que não se comunicavam e faziam pedidos similares e comprávamos separadamente. Uma das funções da central de compras será raciocinar sobre os pedidos de compras para montar um pedido de compra unificado.

P4-19: A central de compras certamente vai ser muito importante para as compras sustentáveis porque os preços dos produtos provavelmente cairão.

O sistema de processo eletrônico, com o apoio da direção da Câmara, foi ressaltado como uma ferramenta auxiliar na redução do consumo de papel:

P4-20: O processo eletrônico começou devagar, com uma parte dos serviços e formulários. Mas agora com o apoio da direção, todos os processos serão eletrônicos.

d) Principais saídas

Além da compra sustentável, destacaram-se como saídas do sistema a conscientização e a mudança comportamental do corpo organizacional e a “não compra”. Os resultados condizentes com as ações de redução no consumo foram mais ressaltados, por meio de exemplos. No entanto, parece haver oportunidades de melhorias no sistema de acompanhamento dos resultados alcançados:

P4-18: São trabalhos pontuais e que dão resultado. Por exemplo, acabamos de comprar um bico de torneira que é redutor de vazão, colocamos em todas as torneiras.

P4-19: O consumo de água e energia é mais fácil de acompanhar. Ao longo de 10 anos, por exemplo, o consumo de água caiu 30%, devido a diversas ações, tais como a troca de torneiras e o novo sistema de detecção de vazamentos. Houve diminuição no consumo de energia elétrica também, pois trocamos as lâmpadas por outras mais eficientes, inclusive atualmente estamos trocando por Led. Os computadores atuais também estão mais eficientes e consomem 50% menos energia. Então, são várias ações sendo feitas.

A mudança comportamental e a preocupação em conscientizar as pessoas sobre a sustentabilidade nos processos de compras também foi uma questão debatida:

P4-21: A ideia é ir conscientizando o pessoal. As especificações já devem chegar na área de compras com os critérios de sustentabilidade inseridos.

P4-19: Estamos sempre tentando desenvolver a conscientização sobre a sustentabilidade, mas quem realmente a pratica são as áreas.

e) Monitoramento e avaliação

As atividades de *feedback*, ou seja, as ações tomadas para promover o monitoramento e a melhoria sistêmica, parecem ser a parte menos planejada e desenvolvida do sistema. Não há evidências que demonstrem sistemas de avaliação estruturados.

P4-21: Fazemos muito, mas o problema é que não acompanhamos os resultados. Fica no meio do caminho [...]. Perdemos muitas informações.

No entanto, apesar de não estar desenvolvido e não ser obrigatório para a Câmara, há avançadas tratativas para se utilizar o PLS, instrumento desenvolvido com a orientação do Tribunal de Contas da União (Câmara dos Deputados, 2017), com previsão de lançamento em 2018, a ser utilizado como uma ferramenta para auxiliar no monitoramento das várias ações relacionadas ao sistema de CPS:

P4-19: O PLS é uma ferramenta de gestão que serve para os altos gestores terem uma compreensão melhor dos dados, principalmente os relacionados à sustentabilidade. Vamos começar a desenvolvê-lo. É uma demanda da sociedade. O TCU também nos cobra. O Ecocâmara foi convidado a apresentar um projeto-piloto [...]. Acho que o PLS ajudará nos processos, pois trará indicadores e metas. Ficará mais fácil acompanhar e desenvolver uma “cultura de sustentabilidade” na Câmara. Os indicadores do PLS não serão usados como uma prova de sua competência, mas como uma base a ser melhorada.

f) Dimensões e temáticas transversais

Houve um consenso em relação ao inter-relacionamento das dimensões e temáticas transversais:

P4-18: É tudo relacionado. As pessoas devem entender a legislação. O planejamento também deve levar em conta isso.

P4-22: Eu acho que há interdependência. Quanto maior a conscientização das pessoas, maior será a preocupação com o planejamento, da inserção da sustentabilidade como uma diretriz estratégica. Quando a sustentabilidade está no planejamento e quando há pessoas do nível hierárquico superior comprometidas, naturalmente os processos são facilitados. Então é um círculo, não tem como desvincular uma coisa da outra.

Debate-se principalmente sobre questões relacionadas a a) pessoas; b) planejamento; c) legislação e; d) *stakeholders*. As dimensões pessoas, legislação e planejamento foram considerados as bases do sistema, propulsoras das ações de CPS e inter-relacionadas:

P4-21: Na base do sistema temos que considerar as pessoas, conjuntamente com a legislação e o planejamento. As pessoas tendem a fazer aquilo que está normatizado e planejado.

P4-19: Quando falamos em “pessoas”, estamos falando em treinamento, em recursos financeiros, em processos, mudança da cultura. As pessoas são a base.

A falta de elementos relacionados à sustentabilidade nos valores estratégicos do órgão foi ressaltada como uma deficiência do planejamento estratégico:

P4-19: A responsabilidade social é um dos valores da Câmara. Ela abarca a sustentabilidade, teoricamente. Mas eu acho que a sustentabilidade poderia ser um valor explícito. Por exemplo, no STJ é diferente. Lá, a sustentabilidade é um valor estratégico.

Para a dimensão *stakeholders*, foram ressaltadas a importância do TCU e a falta de preparação dos fornecedores no atendimento das exigências relacionadas à sustentabilidade nos processos de compras:

P4-21: A cultura da sustentabilidade é cobrada pelo TCU. Eles estão sempre nos questionando sobre os critérios de sustentabilidade que aplicamos. Esse papel do TCU é extremamente importante para que todos os órgãos se envolvam com a licitação sustentável.

P4-18: Internamente, já é difícil porque é uma “quebra de cultura”. Mas para nossos licitantes, é mais difícil ainda. Muitas vezes não estão preparados. Não leem o edital. Acham que é uma exigência da Câmara, quando é algo que está previsto na legislação e temos que seguir. Por exemplo, quando surgiu a Lei de Resíduos Sólidos, quando colocávamos as exigências em nossos editais, praticamente não conseguíamos contratar porque os fornecedores não estavam preparados para atender os requisitos.

Entre as temáticas estratégicas, a inovação, a ética, a comunicação e o *benchmarking* receberam comentários específicos. Sobre a comunicação, foi ressaltada a importância da informação se tornar disponível para todos os envolvidos no sistema. A ética foi lembrada como um valor a ser desenvolvido, principalmente no aspecto social das contratações sustentáveis. A inovação foi destacada como uma necessidade de difícil desenvolvimento nos processos de compras públicas:

P4-19: Em instituições pesadas com a Câmara, às vezes é necessário criar, fazer algo novo ou diferente. Normalmente em instituições privadas grandes, quando se quer inovar, criam-se pequenos núcleos, menos influenciáveis pela cultura organizacional dominante, que não é tão adepta às inovações. Nessas organizações já é difícil inovar, mas nas organizações públicas é ainda mais complicado.

Por fim, foi reconhecida a importância do *benchmarking*:

P4-19: Existem boas práticas no serviço público que precisam ser copiadas e melhoradas. Não precisamos “reinventar a roda”. Por exemplo, tentamos absorver algumas práticas do nosso vizinho – o Senado. Alguns órgãos do poder judiciário também são benchmarking: TJ e STJ. Acho que os órgãos do judiciário têm uma linha hierárquica mais clara e que acaba por favorecer a distribuição de responsabilidades [...]. Por outro lado, nós mesmos da Câmara, com o Ecocâmara, somos benchmarking nessa questão de sustentabilidade.

P4-18: Não podemos inventar algo que já está pronto. É um desperdício de energia. Temos que adotar e melhorar o que já existe.

g) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell et al. (1997)

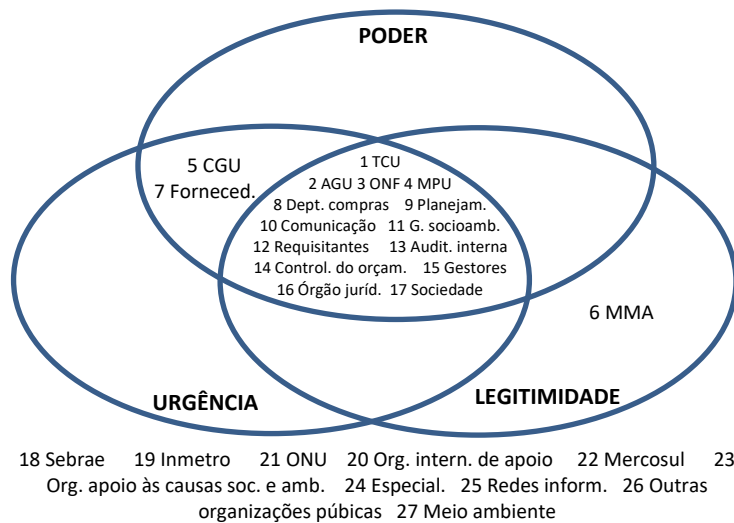
A categorização dos *stakeholders* da Câmara pelo modelo de Mitchell et al. (1997) apresentou a configuração da Figura 4.7. Utilizaram-se os dados descritivos mostrados no Apêndice VIII e os parâmetros da Tabela 3.2.

A Câmara concentrou mais de 88% dos *stakeholders* nas categorias definitivos (51,8%) e irrelevantes (37,0%), excetuando-se a CGU (#5) e os Fornecedores (#7)

(considerados expectantes) e o MMA (#6) (considerado latente). De forma semelhante ao BCB, TJDFT e FNDE, também apresentou concentração das partes interessadas governamentais e intra-organizacionais na categoria definitivos, enquanto que os do tipo “Outros” foram alocados na categoria irrelevantes, exceto a Sociedade (#17).

Figura 4.7 – Categorização dos *stakeholders* do sistema de CPS da Câmara pelo

Stakeholder Salience



h) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991)

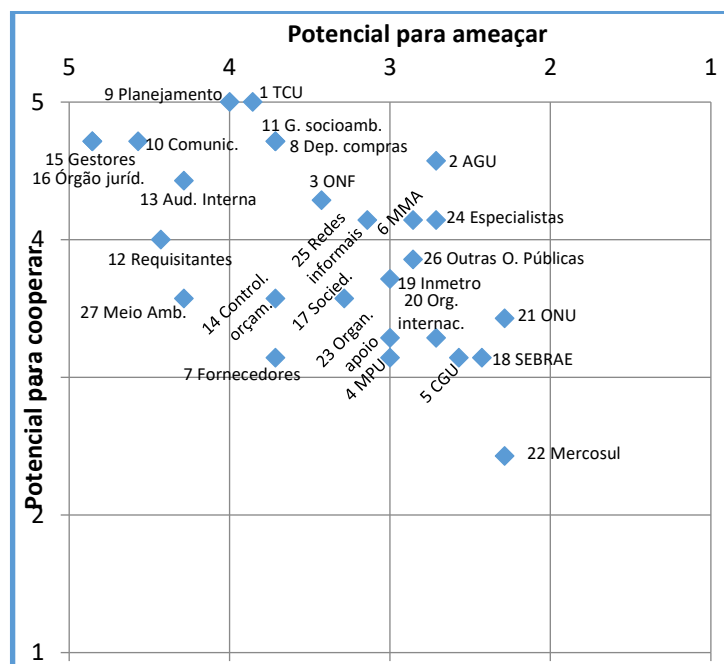
Baseado nos dados descritivos relacionados à Câmara (Apêndice VIII), a Figura 4.8 mostra o resultado da classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS, de acordo como o modelo de Savage *et al.* (1991).

Depreende-se que 96,3% (26 *stakeholders*) estão concentrados nos quadrantes superiores, ou seja, com alta disposição para cooperar. Por outro lado, 66,7% (18 *stakeholders* – todos “Ambíguos”) estão concentrados no lado esquerdo do gráfico, que significa alto potencial para ameaçar. Não houve *stakeholders* do tipo “Indispostos a apoiar” e apenas um interveniente foi classificado como “Marginal” – Mercosul.

Oito partes interessadas (29,6%) foram classificadas como “Dispostos a apoiar”: os governamentais AGU, MMA e CGU e, do grupo “Outros”, o Sebrae, o Inmetro, as

Organizações Internacionais de Apoio às CPS, a ONU e os Especialistas em CPS. Esses são os *stakeholders* tidos como ideais, pois possuem alto potencial para cooperação e baixo potencial para atrapalhar o sistema. A organização deve incrementar as relações com eles, envolvendo-os e mantendo-os cooperantes, conforme orientações de Savage *et al.* (1991).

Figura 4.8 – Classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS da Câmara pelo modelo de Savage *et al.* (1991)



O maior quantitativo de intervenientes ocorreu entre os “Ambíguos”. Metade dos *stakeholders* governamentais e boa parte do grupo dos “Outros” (45,4% deles) foram considerados nesta categoria, com destaque para o TCU, ONF, MPU, Sociedade e Meio Ambiente. Todos os *stakeholders* intra-organizacionais também foram alocados neste quadrante. Isso demanda da Câmara considerável capacidade de cooperação e neutralização das ações desses atores que possam atrapalhar o funcionamento do sistema.

i) Análise conjunta dos stakeholders

O Quadro 4.6 é um resumo da categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991).

Quadro 4.6 – Síntese das categorizações *Stakeholder Salience* e Modelo de Savage –
Câmara

| <i>Stakeholders</i> | | Categorização | | |
|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| | | <i>Stakeholder Salience</i> | Nível de saliência | Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) |
| Governamentais | 1- TCU | Definitivos | Alto | Ambíguo |
| | 2- AGU | | | Dispostos a apoiar |
| | 3- ONF | | | Ambíguos |
| | 4- MPU | | | |
| | 5- CGU | Expectante | Baixo | Dispostos a apoiar |
| | 6- MMA | Latente | | |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Expectante | Alto | Ambíguos |
| | 8- Depto. Compras | Definitivos | | |
| | 9- Planejamento | | | |
| | 10- Comunicação | | | |
| | 11- G. socioambiental | | | |
| | 12- Requisitantes | | | |
| | 13- Auditoria interna | | | |
| | 14- Controlador do orçamento | | | |
| | 15- Gestores | | | |
| | 16- Órgão jurídico | | | |
| Outros | 17- Sociedade | | Definitivo | Alto |
| | 18- SEBRAE | Irrelevantes | Baixo | Dispostos a apoiar |
| | 19- INMETRO | | | Ambíguo |
| | 20- Org. Intern. Apoio às CPS | | | Dispostos a apoiar |
| | 21- ONU | | | Marginal |
| | 22- MERCOSUL | | | Ambíguo |
| | 23- Org. Apoio Causas Amb. e Sociais | | | Dispostos a apoiar |
| | 24- Especialistas em CPS | | | Ambíguo |
| | 25- Redes informais | | | Dispostos a apoiar |
| | 26- Outras organizações públicas | | | Ambíguo |
| | 27- Meio ambiente | | | Ambíguo |

Entre os *stakeholders* governamentais, apenas o MMA foi considerado com baixa saliência e disposto a apoiar. Os demais, classificados com altas saliências e categorizados como ambíguos (TCU, ONF e MPU) ou disposto a apoiar (AGU e CGU). Destaca-se, assim, a percepção predominante de cooperação dos intervenientes governamentais, com algum nível de ameaça ao sistema, principalmente exercida pelo TCU, ONF e MPU (ambíguos), provavelmente devido ao pronunciado nível de poder (principalmente coercitivo) característico destas partes interessadas.

Dentre os intra-organizacionais, todos foram considerados relevantes (alto nível de saliência) e ambíguos. Para estes, destaca-se uma relação direta entre os níveis dos atributos de poder, legitimidade e urgência com os potenciais para cooperar e ameaçar.

90,9% dos *stakeholders* do tipo “outros” apresentaram baixa saliência e foram categorizados como dispostos a apoiar, ambíguos ou marginal. Com exceção da sociedade (considerada com alta saliência e ambígua), esses resultados demonstram que os *stakeholders* do tipo “outros” tendem a ser considerados como de menor relevância. Destaca-se também a menor percepção de ameaça destes *stakeholders*, além de serem considerados cooperativos. A estratégia de envolvimento é a indicada por Savage *et al.* (1991).

j) Principais constatações sobre o caso

O sistema de CPS da Câmara dos Deputados está em fase de desenvolvimento. A “expertise” do órgão em gestão socioambiental (EcoCâmara), considerado como referência para outras organizações, aliada à existência de uma boa infraestrutura física, tecnológica, financeira e humana é um facilitador para a consecução das atividades do sistema. Por outro lado, falta à EcoCâmara o poder formal para garantir a compra sustentável na organização, pois, na atual configuração da estrutura da organização, o órgão se limita apenas ao assessoramento dos processos de compras e contratações.

Há a existência de normas importantes relacionadas às CPS, tais como a Política Socioambiental e o Ato da Mesa nº 4, que determina a obrigatoriedade de inclusão dos critérios socioambientais nas compras. No entanto, ao contrário das organizações do

Poder Executivo e Judiciário, que respectivamente têm o MP e o CNJ como instâncias superiores normalizadoras das CPS, a Câmara depende dos atos de sua própria Mesa Diretora para normalizar as atividades do sistema. Isso pode ser um fator que fornece agilidade ao sistema, mas também pode ser uma característica que levará a certa acomodação, caso a Diretoria não esteja interessada no desenvolvimento da temática.

Ainda aliado a esse aspecto, ressalta-se a natureza política da organização, cujos membros da “alta administração” são periodicamente substituídos a cada legislatura, fato que pode ser gerador de descontinuidades das ações.

Destaca-se ainda a falta de previsão normativa relacionada ao monitoramento e avaliação das atividades de CPS, refletida na ausência de um instrumento de controle, tal como o PLS, obrigatório para os Poderes Executivo e Judiciário. Isso faz com que o *feedback* se torne um ponto fraco do sistema. Por outro lado, a previsão de utilização do PLS ainda em 2018 poderá incrementar o desempenho do sistema.

Por fim, destaca-se que há pouco alinhamento entre o planejamento estratégico e o planejamento de compras da organização. Nesse aspecto, a intenção declarada de criação de uma central de compras, a depender da forma que seria estruturada, poderia ser uma oportunidade de melhoria do sistema.

Em relação aos *stakeholders*, a relevância das partes interessadas governamentais e intra-organizacionais apresentou igual comportamento dos casos BCB, TJDFE e FNDE. Em contrapartida, os *stakeholders* do tipo “Outros” foram classificados, maioritariamente, como pouco salientes, mas com considerável potencial para ameaçar e cooperar com o sistema.

2.5 Caso 5: Superior Tribunal de Justiça (STJ)

a) Caracterização da organização

O Superior Tribunal de Justiça foi criado com a promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 (Constituição do Brasil, 1988) e instalado em 7 de abril do ano seguinte,

depois da extinção de seu antecessor – o Tribunal Federal de Recursos (TFR)⁶⁵. Órgão do poder judiciário, o STJ é o órgão responsável pela uniformização da lei federal do país, que abrange a solução definitiva dos casos civis e criminais que não envolvam matéria constitucional nem a justiça especializada⁶⁶. O Tribunal tem sede em Brasília e possui cerca de 2.960 servidores ativos (Superior Tribunal de Justiça [STJ], 2016a).

De acordo com o planejamento estratégico do STJ, formulado para o período de 2015 a 2020, sua missão é “Oferecer à sociedade prestação jurisdicional efetiva, assegurando uniformidade à interpretação da legislação federal” (Superior Tribunal de Justiça [STJ], 2015:10). Sua visão é “Tornar-se referência na uniformização da jurisprudência, contribuindo para a segurança jurídica da sociedade brasileira” (STJ, 2015:10). A organização adotou a Sustentabilidade como um dos seus valores institucionais, juntamente com a Aprendizagem Contínua, o Comprometimento, a Ética e a Transparência (STJ, 2015:12).

O desenvolvimento da sustentabilidade no STJ está sob a responsabilidade da Assessoria de Gestão Socioambiental (AGS) – estrutura ligada diretamente ao Gabinete da Presidência, cujas atribuições envolvem a gestão dos resíduos, da qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação, do uso racional de recursos naturais e bens públicos e das compras públicas sustentáveis. Em relação a estas últimas, o STJ prevê que todos os processos de compras e aquisições sejam analisados pela AGS que, em parceria com as unidades administrativas demandantes, avaliará a necessidade da compra e indicará critérios de sustentabilidade eventualmente aplicáveis a cada caso⁶⁷. A organização é parceira do Programa A3P do MMA (STJ, 2016a).

A Secretaria de Administração (SESAD) é a responsável pelas compras organizacionais (STJ, 2015).

65 http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Hist%C3%B3ria/Surge-o-STJ [10 de janeiro de 2018].

66 http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Atribui%C3%A7%C3%B5es [10 de janeiro de 2018].

67 http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Gest%C3%A3o-Socioambiental [10 de janeiro de 2018].

b) Principais entradas

A principal entrada identificada do sistema tem relação com a incorporação e aplicação das normas afetas às CPS. Dois aspectos relacionados às necessidades normativas ficaram mais evidentes: a) incorporação e aplicação das normas, b) a utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos e c) a necessidade de criação de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho.

Percebeu-se a necessidade e preocupação do STJ em traduzir o amplo espectro normativo relacionado às CPS para o cotidiano das atividades de compras da organização, notadamente os advindos do CNJ, tais como a Recomendação CNJ 11/2007 (Recomendação CNJ n. 11, 2007), a Resolução CNJ 198/2014 (Resolução CNJ n. 198, 2014), a Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ n. 201, 2015) e a Portaria CNJ 46/2017 (Portaria CNJ n. 46, 2017).

As diretrizes de sustentabilidade e de CPS recomendadas pelo CNJ estão refletidas nos normativos internos da organização, notadamente nas normas que tratam da Política de Sustentabilidade do STJ (Portaria STJ n. 293, 2012) e no Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ (Superior Tribunal de Justiça [STJ], 2016b).

A utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos é percebida como uma oportunidade para aplicação da norma, já inserida nos processos de compras do órgão, mas que recebe ajuda e aval da AGS:

***P5-28:** Aqui no STJ, temos esta assessoria de gestão socioambiental com uma comissão de licitações sustentáveis. Ajudamos e verificamos a inserção de critérios de sustentabilidade. Faz parte do micro fluxo do processo de compra que as especificações sejam analisadas pela assessoria. Temos uma Resolução interna que determina isto. No entanto, esta não é a realidade da maioria dos órgãos. Particularmente, acho que o ideal seria o próprio demandante já ter a noção da necessidade de se inserir os critérios de sustentabilidade. Quando isso ocorre, o processo passa pela assessoria apenas para que a informação seja ratificada.*

Há divulgação objetiva e clara aos demandantes sobre as formas de se utilizar os referidos critérios, apresentados de forma geral na publicação “Manual de gestão de contratos do STJ” (Superior Tribunal de Justiça [STJ], 2011) e, de forma específica, na publicação “Guia prático de licitações sustentáveis do STJ” (STJ, 2016b), na qual a

organização dedica uma parte inteira do documento às orientações sobre maneiras de inserção dos critérios de sustentabilidade.

Por outro lado, a necessidade de criação e padronização de critérios objetivos de sustentabilidade foi consistentemente apontada como uma dificuldade do sistema que ultrapassa os limites da organização:

P5-25: Eu acompanhei nos últimos anos os avanços sobre a avaliação do ciclo de vida. Mas não avançou quase nada. Os institutos de pesquisa ainda estão muito limitados. A indústria também não fornece as informações necessárias. Os compradores, no Brasil, não têm dados confiáveis sobre a sustentabilidade dos produtos. Não sabemos se um é melhor que o outro. Temos apenas hipóteses. Por exemplo, a questão do papel branco versus papel reciclado. Qual o mais sustentável? Eu estava pesquisando sobre isso e não tem informações.

c) Processos e ferramentas

Entre os processos gerais que promovem o bom funcionamento do sistema, recebeu menção especial os processos de planejamento das compras:

P5-28: O que muitas vezes percebemos, não somente no STJ, mas também em outras instituições, é que a falta de planejamento é o maior problema. Muitas vezes, não precisamos comprar aquela quantidade solicitada ou simplesmente não precisamos comprar. É a partir do planejamento da real necessidade da compra que o processo se inicia.

Há orientações de como planejar os processos de compras da organização, com a adoção de procedimentos que envolvem (STJ, 2016b):

- a) A avaliação da real necessidade da compra;
- b) A verificação da legislação incidente;
- c) A pesquisa por produtos e serviços similares mais sustentáveis;
- d) A identificação adequada do produto ou serviço a ser adquirido;
- e) As estimativas de consumo do produto ou serviço a ser adquirido;
- f) A verificação da existência de estoques na própria organização;
- g) A averiguação da existência de local adequado para a guarda dos produtos;
- h) A comprovação da inexistência de outros processos de compras em andamento;

- i) A formalização do procedimento licitatório, cujas especificações envolvam critérios de sustentabilidade.

As experiências com processos de compras compartilhadas, apesar de previstas do Guia de Licitações Sustentáveis (STJ, 2016b), ainda são incipientes e estão restritas à fase de planejamento, o que inclui as negociações internas com os gestores e com prováveis parceiros externos, para viabilização do processo:

P5-26: No momento, a compra compartilhada está na fase de planejamento e ajuste interno da gestão para viabilizá-la. Também estamos em contato com outras instituições. Mas a compra em si, ainda não fizemos.

P5-28: O que temos feito é “pegar carona” e conversamos muito com outros órgãos. Fizemos uma reunião com representantes de vários órgãos. Íamos fazer uma compra compartilhada, mas houve uma troca de gestão aqui no STJ. Temos esse problema: a cada dois anos há uma troca de gestão e alguns projetos são interrompidos.

A análise de ciclo de vida é uma ferramenta parcialmente utilizada pelo STJ. A complexidade da análise, a falta de informações do produto ao longo de toda sua cadeia de produção e a falta de engajamento dos órgãos governamentais e Universidades foram os principais argumentos utilizados para a adoção parcial da ferramenta:

P5-26: Procuramos incentivar esse pensamento de ciclo de vida, mas é sempre muito difícil. Sugerimos que os demandantes identifiquem os impactos da produção do produto ou do seu uso e de como será descartado. Procuramos incentivar as pessoas a pensarem desta forma, mas a dificuldade no acesso a informação sobre ciclo de vida de produto é muito grande. Não é uma informação facilmente disponível, temos que pesquisar muito.

P5-25: A análise do ciclo de vida ainda é uma informação teórica. Temos expectativas que avance, pois existem vários grupos que estão trabalhando nisso. Mas para nós que utilizamos a informação sobre ciclo de vida do produto, tudo ainda é muito embrionário. Acho que as Universidades, com seus grupos de pesquisa, poderiam se empenhar mais nessa área.

P5-28: Acho que a análise do ciclo de vida é uma realidade somente na Europa. Lá estão bem avançados com relação a isso, principalmente quando comparamos com o Brasil. Parece que aqui é somente uma disciplina na faculdade. Para colocar em prática é muito complicado.

P5-27: Na área de engenharia, em tese, seria mais fácil fazer essa análise “do berço ao túmulo”. Por exemplo, nas reformas que o Tribunal faz. Mas, mesmo assim, é difícil porque há poucas informações.

d) Principais saídas

A compra sustentável, a conscientização e a mudança comportamental do corpo organizacional e a “não compra” se destacaram como resultados do sistema, principalmente implementados com o incentivo ao planejamento da compra:

P5-26: Inicialmente orientamos que os demandantes façam um bom planejamento da compra, sempre verificando a real necessidade daquela aquisição. Às vezes não é necessário nem comprar. Diminuímos nosso consumo apenas com um bom planejamento de compras.

A “não compra” é resultado direto do incentivo organizacional ao planejamento da compra, cuja primeira orientação prática fornecida aos demandantes é “Verificar/avaliar a real necessidade de aquisição do material/equipamento ou da contratação do serviço, objeto da futura solicitação” (STJ, 2016b:4).

A consistente redução na utilização de alguns produtos de consumo e serviços, tais como copos descartáveis, água, papel, impressão e energia elétrica também pode ser atribuída às ações organizacionais para a conscientização no uso destes produtos, formalmente implementada e monitorada por meio do Plano de Logística Sustentável (PLS) do STJ (Superior Tribunal de Justiça [STJ], 2016c).

e) Monitoramento e avaliação

As atividades de *feedback*, ou seja, as ações tomadas para promover o monitoramento e a melhoria sistêmica, são desempenhadas principalmente com o auxílio do PLS (STJ, 2016c).

O Plano obedece às diretrizes propostas pela Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ nº 201, 2015), foi desenvolvido e implementado para abranger o período de 2015 a 2020, e prevê a consecução de relatórios de acompanhamento anuais, cujo cumprimento das metas estabelecidas no documento é um dos indicadores estratégicos utilizados no planejamento estratégico do órgão – Plano STJ 2020 (STJ, 2015).

A ferramenta, com base em uma série histórica de acompanhamento dos consumos de produtos e serviços do STJ no período de 2010 a 2016, elaborou metas a serem alcançadas durante o ciclo de avaliação que se encerra em 2020.

Percebe-se, desta forma, que o processo de monitoramento e avaliação do sistema é uma prática corrente na organização, iniciada mesmo antes de sua obrigatoriedade normativa estabelecida na Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ nº 201, 2015).

f) Dimensões e temáticas transversais

As dimensões e temáticas transversais foram consideradas inter-relacionadas e se debateu sobre a) legislação; b) planejamento; c) recursos financeiros; d) infraestrutura e e) *stakeholders*.

A dimensão legislação foi considerada impulsionadora das ações de CPS, por seu cumprimento ser obrigatório. No entanto, também foi destacada a necessidade de fiscalização:

P5-25: Procuramos nos ater à legislação específica para cada produto ou serviço a ser adquirido. A aplicação da legislação irá variar e dependerá da contratação que estamos fazendo.

P5-28: Mesmo com uma boa base legal, há normativos que “colam” e outros que “não colam”. Se não houver fiscalização do cumprimento da lei, o gestor “passa por cima” mesmo.

Ademais, preocupado em orientar os demandantes na correta consideração da base legal e normativa relacionada às categorias dos produtos e serviços a serem adquiridos, o STJ elencou em seu Guia Prático de Licitações Sustentáveis (STJ, 2016b) um conjunto de normas gerais e específicas a serem consideradas no caso concreto.

O planejamento relacionado às compras foi considerado uma base do sistema, indicador das necessidades de compras do STJ:

P5-28: O processo de compra começa no planejamento. Considero que uma licitação, para ser considerada sustentável, deve obedecer alguns pontos básicos. O primeiro deles, e talvez o mais importante, é o planejamento. Porque é no planejamento que você vai descobrir até se você realmente precisa comprar ou não.

O planejamento das compras está adequadamente detalhado no Guia (STJ, 2016b). Além disso, percebe-se um alinhamento entre o planejamento estratégico e o planejamento de compras do órgão, que passa pela adoção da sustentabilidade como um valor estratégico da organização e o alcance das metas do PLS como um indicador estratégico, ambos contidos em seu Plano Estratégico 2020 (STJ, 2015).

Apesar da dimensão “recursos financeiros” aparecer como uma possível ameaça no Plano Estratégico do órgão (STJ, 2015), esta dimensão não é tão crítica quanto nas organizações do Poder Executivo, as quais normalmente lidam com restrições financeiras

mais severas. No STJ, esta dimensão não foi descrita como um entrave para a prática da CPS:

P5-25: Nós temos um grande orçamento para as compras, mas é necessário planejamento para executá-lo adequadamente.

A infraestrutura de apoio aos processos de CPS também foi destacada como um aspecto positivo do sistema:

P5-28: Aqui no STJ, temos esta unidade (Assessoria de Gestão Socioambiental), composta por servidores de várias áreas. Auxiliamos os demandantes, mas também somos ajudados, porque ninguém sabe tudo, ninguém domina todos os assuntos. O nosso trabalho aqui é atuar em parceria com o demandante.

Este destaque da infraestrutura organizacional coincide com os aspectos ressaltados como pontos fortes do STJ, notadamente a boa infraestrutura dos recursos físicos e tecnológicos e a qualificação da força de trabalho.

Para a dimensão *stakeholders*, foram ressaltadas a importância do TCU e a falta de preparo dos fornecedores no atendimento das exigências relacionadas à sustentabilidade nos processos de compras:

P5-28: O TCU é uma parte muito importante nesses processos de compras com sustentabilidade. Muitos gestores são movidos pelas cobranças do TCU. Se o TCU não estiver fiscalizando e cobrando a aplicação das licitações sustentáveis, provavelmente o gestor não fará.

P5-27: Uma grande dificuldade é o preparo dos nossos fornecedores [...] ou a falta de preparo. Eu acho que há pouca informação e a maioria dos fornecedores não está preparada para atender às necessidades por produtos sustentáveis.

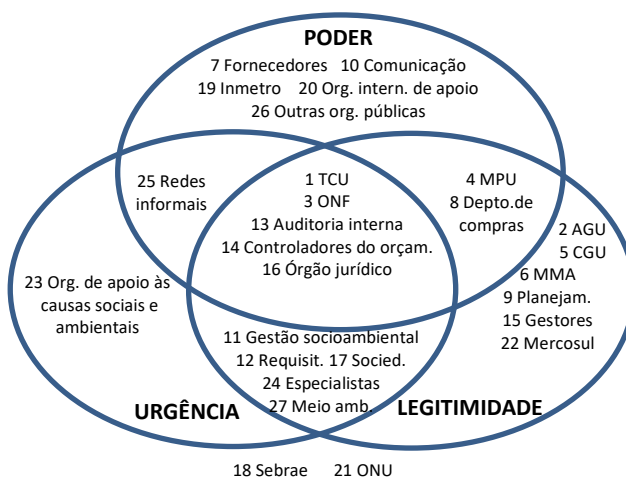
Sobre as temáticas transversais apresentadas, apesar de reconhecerem sua importância e seu caráter interdependente, não houve comentários específicos sobre elas. No entanto, a ética e a aprendizagem contínua são valores organizacionais (STJ, 2015). Especificamente, o conhecimento em sustentabilidade é cobrado já na etapa de seleção dos seus servidores (por meio de concurso público), além de fazer parte do curso de formação dos novos servidores e estagiários da organização.

O STJ também se tornou uma referência para outros órgãos da administração pública brasileira ao promover capacitações externas em gestão pública sustentável, cujo montante de servidores capacitados foi de 895 (em 2015) e 3.381 (em 2016)⁶⁸.

g) Categorização dos stakeholders pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997)

Utilizando-se os dados descritivos relacionados ao STJ (Apêndice VIII) e os parâmetros da Tabela 3.2, a categorização dos stakeholders pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) apresentou a configuração da Figura 4.9.

Figura 4.9 – Categorização dos stakeholders do sistema de CPS do STJ pelo Stakeholder *Salience*



O STJ apresentou distribuição mais uniforme dos atores-chave em relação às categorias. No entanto, a categoria “irrelevantes” agregou o menor número de intervenientes entre todas as organizações estudadas. Por outro lado, não houve grande concentração dos stakeholders organizacionais na categoria definitivos, nem dos governamentais, ainda que nenhum deles tenha sido considerado irrelevante.

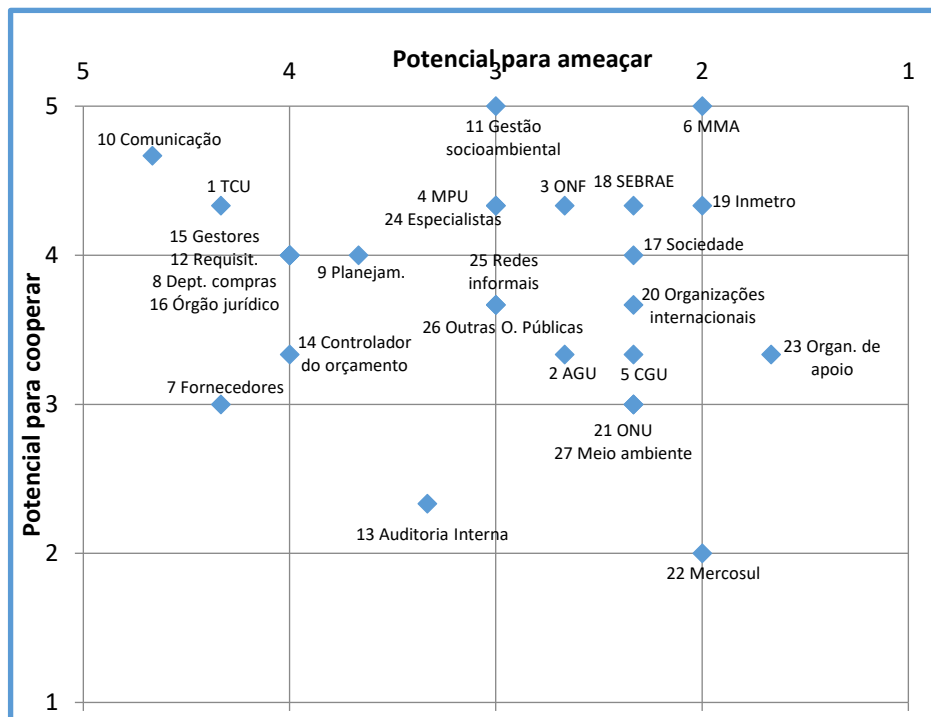
68 Informações fornecidas na apresentação “Práticas Sustentáveis Inovadoras na APF – Experiência do STJ”. <https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/27/E7/27/F69FC51036FB7CC52A2818A8/Painel%206.%20Pr%C3%A1ticas%20Sustent%C3%A1veis%20inovadoras%20na%20APF%20-%20Experi%C3%Aancia%20do%20STJ.pdf> [20 de janeiro de 2018].

A metade dos stakeholders governamentais foi classificada como discricionários (#2, #5 e #6), ou seja, com apenas o atributo de legitimidade, mas com pouco poder e urgência. Entre as partes interessadas do tipo “Outros”, nenhuma delas foi tida como definitiva, mas, ao contrário das organizações anteriores (BCB, TJDF, STJ e Câmara) houve uma maior atribuição de importância para estes intervenientes, pois 36,3% deles foram categorizados como expectantes e 45,5% como latentes.

h) Categorização dos stakeholders pelo modelo de Savage et al. (1991)

A Figura 4.10 mostra o resultado da classificação dos stakeholders do sistema de CPS do STJ, de acordo como o modelo de Savage et al. (1991).

Figura 4.10 – Classificação dos stakeholders do sistema de CPS do STJ pelo modelo de Savage et al. (1991)



Salienta-se que 92,6% (25 stakeholders) estão concentrados nos quadrantes superiores, ou seja, com alta disposição para cooperar. Por outro lado, 55,6% (15

stakeholders) estão concentrados no lado esquerdo do gráfico, que significa alto potencial para ameaçar.

Apenas a Auditoria Interna foi classificada como “indisposta a apoiar”, ou seja, o *stakeholder* considerado mais indesejável, para o qual a estratégia indicada é a de defesa. No entanto, por se tratar de um interveniente organizacional, é necessário desenvolver seu potencial de cooperação, uma vez que as cobranças por melhorias sistêmicas decorrentes de seu poder coercitivo fazem parte da essência deste *stakeholder*, isto é, a mudança do *status* “potencial para ameaçar” é difícil de ocorrer. Entretanto, ele pode se tornar mais cooperante (*Stakeholder* ambíguo).

Também somente um interveniente (Mercosul) foi considerado “marginal”, ou seja, não foi considerado como uma grande ameaça, nem como potencial cooperante.

Onze partes interessadas (40,7%) foram classificadas como “dispostas a apoiar”. Entre elas, destaca-se a maioria dos *stakeholders* governamentais (ONF, AGU, CGU e MMA) e boa parte dos intervenientes do grupo “Outros”. Os “dispostos a apoiar” são os *stakeholders* tidos como ideais, pois possuem alto potencial para cooperação e baixo potencial para atrapalhar o sistema. A organização deve incrementar as relações com eles, envolvendo-os e mantendo-os cooperantes (Savage *et al.*, 1991).

Quatorze *stakeholders* (51,8%) foram tidos como “ambíguos”, pois possuem alto potencial para cooperar e para ameaçar o sistema de CPS do STJ. Entre os *stakeholders* governamentais, apenas o TCU e o MPU foram categorizados desta forma. Por outro lado, 90% dos intervenientes organizacionais foram classificados como “ambíguos” – o que exige da organização capacidade para mantê-los cooperantes e, preferencialmente, torna-los menos ameaçadores. A estratégia principal de relacionamento com estes *stakeholders* é a de cooperação (Savage *et al.*, 1991).

i) Análise conjunta dos *stakeholders*

O Quadro 4.7 sintetiza a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991).

Quadro 4.7 – Síntese das categorizações *Stakeholder Salience* e Modelo de Savage *et al.* (1991) – STJ

| <i>Stakeholders</i> | | Categorização | | | |
|------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------------|-------------------|
| | | <i>Stakeholder Salience</i> | Nível de saliência | Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) | |
| Governamentais | 1- TCU | Definitivo | Alto | Ambíguo | |
| | 2- AGU | Latente | Baixo | Dispostos a apoiar | |
| | 3- CNJ | Definitivo | Alto | | |
| | 4- MPU | Expectante | | Ambíguo | |
| | 5- CGU | Latentes | Baixo | Dispostos a apoiar | |
| | 6- MMA | | | | |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Latente | Baixo | Ambíguos | |
| | 8- Departamento de compras | Expectante | Alto | | |
| | 9- Planejamento | Latente | Baixo | | |
| | 10- Comunicação | | | | |
| | 11- Gestão socioambiental | Expectantes | Alto | | |
| | 12- Requisitantes | | | | |
| | 13- Auditoria interna | Definitivos | Alto | Indisposto a apoiar | |
| | 14- Controlador do orçamento | | | | |
| | 15- Gestores | Latente | Baixo | Ambíguos | |
| | 16- Órgão jurídico | Definitivos | Alto | | |
| Outros | 17- Sociedade | Expectante | Alto | Disposto a apoiar | |
| | 18- SEBRAE | Irrelevante | Baixo | | |
| | 19- INMETRO | Latentes | | | |
| | 20- Org. Intern. Apoio às CPS | | | | |
| | 21- ONU | Irrelevante | Baixo | Marginal | |
| | 22- MERCOSUL | Latentes | | Alto | Disposto a apoiar |
| | 23- Org. Apoio Causas Amb. e Sociais | | | | |
| | 24- Especialistas em CPS | Expectante | Alto | Ambíguos | |
| | 25- Redes informais | | | | |
| | 26- Outras organizações públicas | Latente | Baixo | Disposto a apoiar | |
| | 27- Meio ambiente | Expectante | Alto | | |

Entre os stakeholders governamentais, a metade deles foi considerada com baixa saliência e dispostos a apoiar (AGU, CGU e MMA). Os demais, classificados com alta saliência e categorizados como ambíguos (TCU e MPU) ou disposto a apoiar (ONF). Destaca-se, assim, a percepção predominante de cooperação dos intervenientes governamentais, com algum nível de ameaça ao sistema, principalmente exercida pelo

TCU e MPU (ambíguos), provavelmente devido ao pronunciado nível de poder (principalmente coercitivo) característico destas partes interessadas.

Dentre os intra-organizacionais, 40% deles têm baixas saliências (com apenas um atributo) e são classificados como ambíguos. Estes *stakeholders*, apesar de serem considerados menos importantes, precisam ser monitorados para seus respectivos potenciais para ameaçar o sistema não se sobressaia em relação ao potencial de cooperação, conforme orientação de Savage *et al.* (1991). Outros 60% das partes intra-organizacionais apresentaram alta saliência e também foram considerados ambíguos, com exceção da Auditoria Interna (indisposta a apoiar). Para estes, destaca-se uma relação direta entre os níveis dos atributos de poder, legitimidade e urgência com os potenciais para cooperar e ameaçar.

63,6% dos *stakeholders* do tipo “Outros” apresentaram baixa saliência e foram categorizados como dispostos a apoiar, com exceção do Mercosul (marginal) e Outras Organizações Públicas (ambíguo). 36,7% deles alcançaram alta saliência, entre os quais a Sociedade e o Meio Ambiente foram tidos como dispostos a apoiar, enquanto que os Especialistas em CPS foi tratado como um *stakeholder* com alto potencial para ameaçar e cooperar com o sistema. De uma maneira geral, esses resultados demonstram que os *stakeholders* do tipo “outros” tendem a ser considerados como de menor relevância. Destaca-se também a menor percepção de ameaça destes *stakeholders*, além de serem considerados cooperativos.

j) Principais constatações sobre o caso

O sistema de CPS do STJ está em fase de desenvolvimento, porém um passo à frente das demais organizações estudadas (juntamente com o TJDFT). A capacidade técnica do órgão em gestão socioambiental, aliada à existência de uma boa infraestrutura física, tecnológica, financeira e humana é um facilitador para a consecução e rápido amadurecimento das atividades do sistema.

Identifica-se também, tal como no caso TJDFT, a influência da liderança formal (Chefia da Assessoria de Gestão Socioambiental), que guia ações internas de organização

sistêmica e desenvolve programa de capacitação interna e externa. Isto faz com que a organização seja uma referência para outras organizações públicas.

Somam-se a estas características, o alinhamento entre o planejamento de compras e o planejamento estratégico do órgão, a consideração da sustentabilidade⁶⁹ como um valor estratégico, a valorização do PLS como um instrumento estratégico para monitoramento e avaliação do sistema, a AGS como um departamento diretamente ligado à presidência e o apoio da alta administração às atividades de CPS do STJ.

Por outro lado, oportunidades de melhoria, relacionadas à utilização de ferramentas específicas de CPS, tais como a compra compartilhada e a análise do ciclo de vida dos produtos, são ressaltadas e podem incrementar o desempenho do sistema.

Em relação aos *stakeholders*, o baixo número de partes classificadas como “irrelevantes”, o pequeno grupo classificado como “definitivos” e a distribuição entre todas as categorias de *stakeholders* do modelo de Mitchell *et al.* (1997), são características que demonstram a adoção de uma visão mais inclusiva (*broad*) da equipe do STJ, ao considerarem que todos os intervenientes apresentados são importantes para o sistema, mas que há um grupo que possui características de PLU mais pronunciadas e que, por isso, deveriam ser priorizados.

2.6 Caso 6: Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)

a) Caracterização da organização

O Jardim Botânico do Rio de Janeiro foi criado em 6 de dezembro de 2001, por meio da Lei 10.316/01 (Lei n. 10.316, 2001). Órgão do poder executivo, o JBRJ é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável por “Promover, realizar e divulgar o ensino e as pesquisas técnico-científicas sobre os recursos florísticos do Brasil, visando o conhecimento e a conservação da biodiversidade, bem como manter as coleções científicas sob sua responsabilidade, competindo-lhe, em especial, em

⁶⁹ Ressalta-se que a sustentabilidade, nas dimensões ambiental, social e econômica, é um valor estratégico da organização. Diferentemente das outras organizações estudadas que possuem representações parciais dos aspectos da sustentabilidade (tais como a responsabilidade socioambiental ou a responsabilidade ambiental ou a responsabilidade social).

consonância com as diretrizes das políticas nacionais de meio ambiente fixadas pelo MMA” (Lei n. 10.316, 2001:1). O JBRJ possui aproximadamente 165 servidores ativos⁷⁰ e mais de 280 terceirizados⁷¹.

De acordo com o planejamento estratégico do JBRJ, formulado para o período de 2017 a 2019, sua missão é “Promover, realizar e difundir pesquisas científicas, com ênfase na flora, visando à conservação e à valoração da biodiversidade, bem como realizar atividades que promovam a integração da ciência, educação, cultura e natureza” (Jardim Botânico do Rio de Janeiro [JBRJ], 2017:2). Não há visão ou valores estratégicos declarados no documento (JBRJ, 2017).

As ações de Responsabilidade Socioambiental (RSA) estão sob a responsabilidade da Diretoria de Ambiente e Tecnologia. O JBRJ é um órgão participante do Programa A3P do MMA⁷² e da Rede Rio de Sustentabilidade, grupo que agrega organizações públicas para compartilhamento de experiências relacionadas à sustentabilidade (Jardim Botânico do Rio de Janeiro [JBRJ], 2015). Também existe o Centro de Responsabilidade Socioambiental, que tem como missão promover a implementação de ações do JBRJ relacionadas às questões sociais, científicas e ambientais, bem como a formação de recursos humanos e inclusão sociocultural⁷³.

Em relação às CPS, seus processos estão sob a responsabilidade da Coordenação de Recursos Logísticos (CRL), estrutura vinculada à Diretoria de Gestão (DG) do órgão. As CPS estão representadas no planejamento estratégico da organização (JBRJ, 2017) por meio de duas iniciativas pertencentes ao objetivo estratégico “Otimizar a qualidade dos gastos”: a) aprimorar o uso de critérios sustentáveis de contratações de bens e serviços sustentáveis e b) Intensificar o uso de compras compartilhadas sustentáveis.

70 <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoLotacao-ListaServidores.asp?CodOS=40111&DescOS=MINISTERIO%20DO%20MEIO%20AMBIENTE&CodOrg=44206&DescOrg=INSTITUTO%20DE%20PESQ.%20JARDIM%20BOTANICO%20DO%20RJ&Pagina=9> [30 de março de 2018]

71 http://jbrj.gov.br/aceso_info [30 de março de 2018]

72 <http://jbrj.gov.br/institucional/responsabilidade-socioambiental> [24 de janeiro de 2018].

73 <http://jbrj.gov.br/institucional/responsabilidade-socioambiental> [24 de janeiro de 2018].

b) Principais entradas

A incorporação e aplicação das normas e as necessidades de consumo da organização emergiram como principais necessidades do sistema. Em relação ao primeiro grupo, o JBRJ tenta introduzir as normas relacionadas às CPS no dia a dia de suas atividades de compras. Esse grupo é composto por três aspectos: a) a incorporação da base legal que rege as CPS aos processos de compras da organização, b) a utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos e c) a necessidade de criação de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho.

Em relação ao primeiro aspecto, foi ressaltada a dificuldade de entendimento e incorporação da base legal aos processos de compras do órgão, devido ao amplo rol de normas que direta ou indiretamente está relacionado às CPS:

P6-31: Uma grande dificuldade que enfrentamos é entender essa coleção de normas que existe. Há também dispersão dessas normas: temos Acórdãos do TCU, recomendações da AGU, lançamento da ISO 20.400, Lei 8.666 e decretos. É muito pulverizado. Eu mesmo pedi uma capacitação específica em compra pública sustentável para poder entender melhor a base legal.

A utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos é percebida como uma oportunidade para aplicação da norma. No entanto, a não inserção desses critérios pelas áreas demandantes, muitas vezes obriga que a própria área de compras fique responsável pela inserção dos mencionados critérios, sobrecarregando-a.

Por outro lado, ressaltou-se a dificuldade de se encontrar padrões/critérios de sustentabilidade, desenvolvidos por órgãos governamentais externos:

P6-31: Há dificuldades para saber o que é mais sustentável. Quando adquirimos equipamentos, que já têm informações sobre sua eficiência, por exemplo, ar condicionado (quando exigimos o selo Procel A), é mais fácil. Mas há produtos mais difíceis de especificar critérios de sustentabilidade, pois faltam informações. Lembro-me de uma compra de copos de papel. Queríamos adquirir esse tipo porque é mais sustentável que o de plástico. Mas houve um fornecedor que nos apresentou o copo de fécula de mandioca. E agora? Qual o mais sustentável? [...] Temos o caso do papel também. Não temos impressora própria. É tudo terceirizado. O papel reciclado é mais sustentável do ponto de vista ambiental, mas o fornecedor de serviços de impressão diz que o papel branco é mais econômico porque a impressora funciona melhor. E também temos o viés social, pois o papel branco tem mais valor para as cooperativas de catadores. Como podemos dizer qual o mais sustentável? Eu acho que a academia e os órgãos de acreditação de produtos, por exemplo, o INMETRO, deveriam ser mais atuantes.

O outro grupo de entradas do sistema diz respeito às próprias necessidades de consumo de produtos e serviços sustentáveis. Os produtos comumente adquiridos com critérios de sustentabilidade incluem copos, talheres, pratos, papel, envelopes e assemelhados. Já há uma experiência acumulada nestes tipos de aquisições, nas quais o aspecto ambiental é mais demandado. No entanto, destacou-se a questão do preço desses produtos, normalmente mais caros que os convencionais e que, somado às usuais restrições financeiras dos órgãos do Poder Executivo, acaba por dificultar as aquisições. Apesar disso, houve citações de exemplos específicos em que os produtos sustentáveis foram adquiridos com preços menores que os convencionais.

c) Processos e ferramentas

Entre os processos gerais que promovem o funcionamento do sistema, destacaram-se os processos de treinamento, as campanhas de divulgação e conscientização e as experiências com compras compartilhadas. Em relação ao treinamento, foi reconhecida sua importância e referida a dificuldade em se manter atualizado e, ao mesmo tempo, ser capaz de desempenhar as atividades cotidianas dos processos de compras da organização:

P6-31: Temos uma demanda por capacitação grande. O contato com especialistas que tenham o conhecimento atualizado das informações é muito importante. Mas também ocorre que somos “atropelados” pelas atividades de licitação do dia a dia. Na maioria das vezes não conseguimos nos capacitar adequadamente.

Os processos de apoio às campanhas de divulgação e conscientização foram destacados, considerados essenciais, realizados em parceria com o setor de comunicação, porém focados na redução do consumo de materiais, tais como água, energia elétrica, copo descartável e papel.

Em relação aos processos e ferramentas específicos de CPS, as compras compartilhadas foram descritas como uma prática inovadora do órgão, cuja experiência foi tomada como exemplo por outras organizações.

O pioneirismo, os resultados e a experiência adquirida pelo órgão com os processos de compras compartilhadas estão bem documentados nos trabalhos de Silva e Barki (2012) e Lima *et al.* (2012). Por outro lado, apesar de ser uma iniciativa estratégica presente em seu planejamento estratégico (JBRJ, 2017), a saída de lideranças importantes do quadro funcional (devido a transferências e aposentadorias), a falta de pessoal em quantidade suficiente para realizar novos processos, a burocracia que ocasiona maior demora na aquisição e a existência de instrumentos substitutos mais simples (por exemplo, o sistema de registro de preços – SRP) foram destacadas como motivos para a diminuição da quantidade de processos de compras compartilhadas realizados pelo JBRJ em períodos mais recentes:

P6-30: A compra compartilhada é muito interessante, principalmente quando levamos em consideração a parte econômica do processo, pois conseguimos reduzir muito o preço dos produtos sustentáveis. Por outro lado, o processo é mais moroso porque depende de outros órgãos. Esse tipo de compra, não temos feito ultimamente. O que ocorre com mais frequência são as adesões às atas já existentes, mas não é necessariamente uma compra compartilhada.

P6-31: Temos utilizado o Sistema de Registro de Preços [SRP]. Quando lançamos uma intenção de compra e outros órgãos aderem, às vezes ocorre economia de escala. No entanto, a responsabilidade do órgão que gerencia a ata é muito maior do que a dos órgãos que “pegam carona”. Isso desestimula a prática.

Quanto à utilização de análise de ciclo de vida, os entrevistados demonstraram não haver a sua adoção na organização.

d) Principais saídas

Destacaram-se como saídas a compra sustentável, a conscientização promovida a partir das práticas de sustentabilidade da organização e a “não compra”. A organização aproveitou uma característica do seu negócio (Jardim Botânico) para implementar processos de reutilização de material e, desta forma, promover a não aquisição de produtos:

P6-31: Fazemos a reutilização do material de varrição do arboreto. Temos um parque com 46 hectares de área que é varrido frequentemente. Reaproveitamos as folhas. Elas são transformadas em composto orgânico. Com isso, reduzimos as compras de adubo.

A substituição do sistema de irrigação por um mais moderno também resultou em uma economia de água de 30% (JBRJ, 2015). A mudança comportamental ocorrida após a inserção da sustentabilidade nos processos organizacionais também foi destacada como um resultado do sistema:

P6-30: Posso dizer que todos estão mais conscientes. O exemplo da utilização dos copos descartáveis é interessante. Hoje, a maioria dos servidores utilizam sua própria caneca. O copo é basicamente utilizado pelo público externo. Reduzimos muito a quantidade de copos descartáveis que adquiríamos. Mas o maior ganho é o da consciência no consumo.

e) Monitoramento e avaliação

As atividades de *feedback* é uma parte deficiente do sistema. Houve relatos de utilização do Plano de Logística Sustentável (PLS) e da A3P como ferramentas de avaliação e controle. No entanto, a falta de pessoal para realizar o acompanhamento da aplicação dessas ferramentas foi destacada como uma deficiência:

P6-31: Utilizamos o PLS e a A3P. O PLS está atualizado, é revisado anualmente. Já a A3P, que é um ótimo programa para promover a conscientização, está “abandonado” porque as pessoas que cuidavam disso se aposentaram.

Especificamente o PLS da organização (Jardim Botânico do Rio de Janeiro [JBRJ], 2013) é um documento abrangente, bem estruturado, com objetivos e metas bem definidos e que aborda vários aspectos das compras sustentáveis. No entanto, foi descontinuado. Desde o ano de 2015 não há novas edições para atualizações do PLS, fato ressaltado em seu Relatório de Gestão de 2015 (JBRJ, 2015).

f) Dimensões e temáticas transversais

O inter-relacionamento entre as dimensões e temáticas transversais foi evidenciado:

P6-31: Eu não percebo esses temas de forma hierárquica. Acho que o planejamento está na base de tudo, mas tudo está relacionado. Temos que trabalhar todas essas dimensões conjuntamente. Não é algo do tipo: primeiro resolvo isso, depois aquilo [...] Não é um sistema linear, penso algo como uma teia, onde todos esses elementos se influenciam.

A dimensão “pessoas” foi apontada como base do sistema. No entanto, uma crítica comumente apresentada tem relação com a falta de pessoas para lidar com os assuntos específicos da compra sustentável, principalmente no que se refere ao acompanhamento e controle das ações:

***P6-31:** No momento a comissão está esvaziada porque as pessoas alocadas se aposentaram e não houve reposição. Temos a necessidade de pessoas, mas o governo não está autorizando a realização de concurso público.*

***P6-30:** Precisamos criar uma nova comissão para trabalhar com as questões de sustentabilidade e logística sustentável. As pessoas que trabalhavam com isso se aposentaram. Lidamos com compra sustentável o tempo todo, mas temos que ter pessoas que trabalhem especificamente com isso.*

A falta de concursos públicos periódicos para reposição da força de trabalho é um ponto fraco identificado no planejamento estratégico da organização (JBRJ, 2017).

O planejamento relacionado às compras sustentáveis, por sua vez, foi descrito como um elemento importante, que recebe apoio da alta administração do órgão:

***P6-30:** Nosso planejamento estratégico está sendo revisado. Atualmente, um dos indicadores é o PLS revisado.*

***P6-31:** Temos o apoio da administração, que sempre aprova e apoia o que pedimos em relação às compras sustentáveis. Mas o planejamento vem sempre na frente. Acho que tudo está relacionado a um bom planejamento: uma capacitação, trazer pessoas novas ou ter o recurso financeiro para a compra.*

Apesar da expectativa de inclusão do PLS como um indicador estratégico, o planejamento estratégico do órgão para o período de 2017 a 2019 (JBRJ, 2017) não contemplou tal iniciativa.

Entre as temáticas estratégicas, o conhecimento, a comunicação e o *benchmarking* receberam comentários específicos. Sobre o conhecimento, foi ressaltada sua importância para a aplicação prática das normas, com o reconhecimento que é uma parte ainda deficiente do sistema:

***P6-31:** Somos cobrados diariamente sobre a aplicação das normas, mas precisamos conhecê-las. A melhor forma de adquirir esse conhecimento é escutar a opinião de especialistas, participar de treinamentos sobre o assunto. O assunto é amplo, temos orientações do TCU, da AGU, decretos e instruções normativas. O que devemos seguir? Precisamos ter segurança naquilo que fazemos e só conseguimos isso com o conhecimento das normas. Isso me parece ser o “pontapé” inicial. Mas ainda somos deficientes, pois não conseguimos adquirir esse conhecimento adequadamente.*

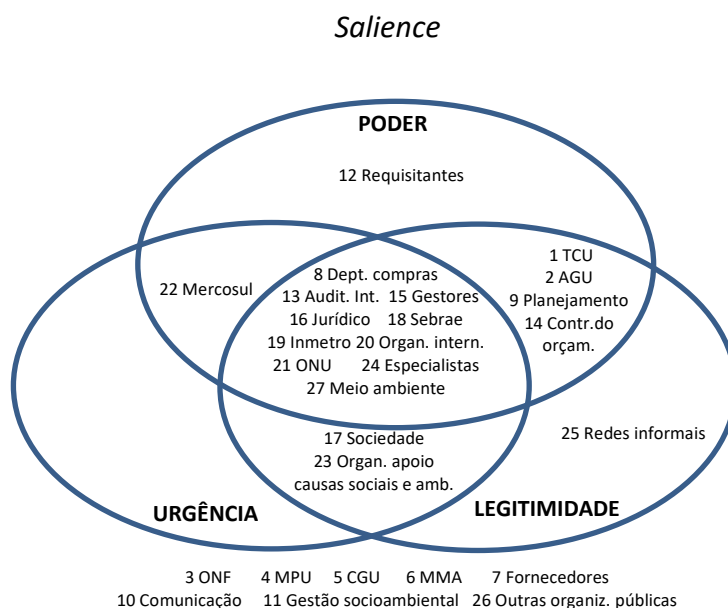
Por fim, foi reconhecida a importância do *benchmarking*:

P6-31: *O benchmarking é uma via de mão dupla. Já servimos de benchmarking para vários órgãos, principalmente em nossas experiências com compras compartilhadas. Também já fizemos licitações com critérios de sustentabilidade, economicidade e eficiência que foram inovadoras. Às vezes, outros órgãos se espelham em nós, porque nunca fizeram e querem ter um modelo. Mas também procuramos as experiências de outros órgãos. Quando queremos fazer algo novo, pesquisamos pela jurisprudência existente e como os outros fizeram.*

g) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997)

Com o apoio dos dados sobre o JBRJ contidos no Apêndice VIII e dos parâmetros da Tabela 3.2, a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) está mostrado na Figura 4.11.

Figura 4.11 – Categorização dos *stakeholders* do sistema de CPS do JBRJ pelo *Stakeholder Saliency*



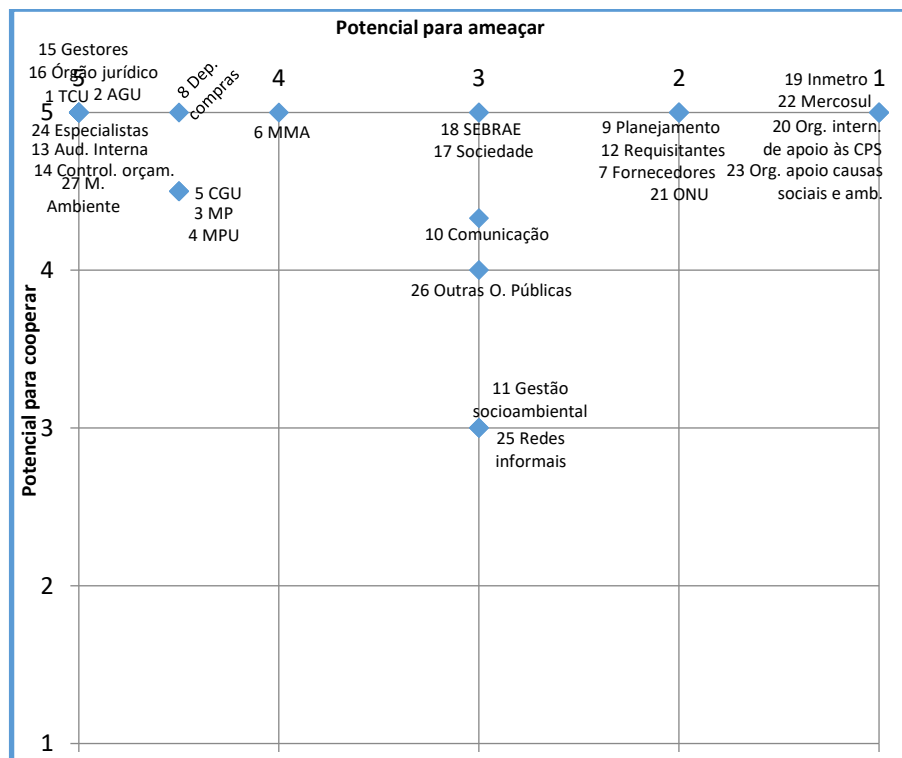
O JBRJ difere das organizações anteriormente apresentadas em alguns aspectos. Primeiramente, entre os *stakeholders* governamentais, nenhum deles foi classificado como “definitivos”. Consideraram-se dominantes apenas o TCU (#1) e a AGU (#2), enquanto todos os demais foram categorizados como irrelevantes. Em contrapartida, as partes interessadas do tipo “Outros”, frequentemente classificadas como irrelevantes

pelas demais organizações, nesta foram categorizadas principalmente como definitivas (#18, #19, #20, #21, #24 e #27) ou expectantes (#17, #22 e #23). Já os intra-organizacionais, repetidamente qualificados como definitivos, desta vez aparecem de forma distribuída entre as categorias, com quatro representantes definitivos (#8, #13, #15 e #16), dois expectantes (#9 e #14), um latente (#12) e três irrelevantes (#7, #10 e #11). Ressalta-se que este grupo focal foi composto por três participantes e as questões foram respondidas, na maioria dos casos, por apenas dois participantes. Dessa forma, os resultados relacionados a essa organização devem ser considerados com parcimônia.

h) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991)

A Figura 4.12 mostra o resultado da classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do JBRJ, de acordo como o modelo de Savage *et al.* (1991), baseado nas médias dos potenciais para cooperar e ameaçar, apresentadas no Apêndice VIII.

Figura 4.12 – Classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do JBRJ pelo modelo de Savage *et al.* (1991)



Percebe-se que todos os *stakeholders* estão concentrados nos quadrantes superiores, ou seja, com alta disposição para cooperar. Por outro lado, 70,4% (19 *stakeholders*) estão concentrados no lado esquerdo do gráfico, que significa alto potencial para ameaçar. Não houve “indispostos a apoiar” ou “marginais”.

Oito partes interessadas (29,6%) foram classificadas como “dispostos a apoiar” – a maioria do grupo “Outros”, com exceção dos Fornecedores, Planejamento e Requisitantes (*stakeholders* intra-organizacionais). Esses são os *stakeholders* tidos como ideais, pois possuem alto potencial para cooperação e baixo potencial para atrapalhar o sistema. A organização deve incrementar as relações com eles, envolvendo-os e mantendo-os cooperantes (Savage *et al.*, 1991).

Dezenove *stakeholders* (70,4%) foram tidos como “ambíguos”, pois possuem alto potencial para cooperar e para ameaçar o sistema de CPS do JBRJ. A totalidade dos *stakeholders* governamentais foi alocada neste quadrante. Também foram classificados como “ambíguos” a maioria dos *stakeholders* intra-organizacionais (70% deles), o que exige da organização capacidade para mantê-los cooperantes e, preferencialmente, torna-los menos ameaçadores. A estratégia principal de relacionamento com estes *stakeholders* é a de cooperação (Savage *et al.*, 1991).

i) Análise conjunta dos *stakeholders*

O Quadro 4.8 a seguir resume a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991).

Entre os *stakeholders* governamentais, o TCU e a AGU foram considerados com altas saliências e ambíguos. Os demais foram classificados com baixas saliências e, apesar disso, com capacidade para cooperar e ameaçar o sistema, ou seja, ambíguos. O padrão de classificação que associa as partes governamentais com pouca importância (baixa saliência) a elevados potenciais de cooperação e ameaça ao sistema não é usual e não ocorreu com as demais organizações investigadas. Todavia, para os intervenientes governamentais, por serem classificados como ambíguos, o JBRJ deve adotar a estratégia de colaboração (Savage *et al.*, 1991).

Quadro 4.8 – Síntese das categorizações *Stakeholder Salience* e Modelo de *et al.* (1991) –

JBRJ

| <i>Stakeholders</i> | | Categorização | | |
|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| | | <i>Stakeholder Salience</i> | Nível de saliência | Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) |
| Governamentais | 1- TCU | Expectantes | Alto | Ambíguos |
| | 2- AGU | | | |
| | 3- MP | | | |
| | 4- MPU | Irrelevante | Baixo | |
| | 5- CGU | | | |
| | 6- MMA | | | |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Irrelevante | Baixo | Disposto a apoiar |
| | 8- Depto. Compras | Definitivo | Alto | Ambíguo |
| | 9- Planejamento | Expectante | | |
| | 10- Comunicação | Irrelevante | Baixo | Dispostos a apoiar |
| | 11- G. socioambiental | | | |
| | 12- Requisitantes | | | |
| | 13- Auditoria interna | Definitivo | Alto | Ambíguos |
| | 14- Controlador do orçamento | Expectante | | |
| | 15- Gestores | Definitivo | | |
| 16- Órgão jurídico | | | | |
| Outros | 17- Sociedade | Expectante | Alto | Ambíguos |
| | 18- SEBRAE | Definitivo | | Dispostos a apoiar |
| | 19- INMETRO | | | |
| | 20- Org. Intern. Apoio às CPS | | | |
| | 21- ONU | | | |
| | 22- MERCOSUL | Expectante | | |
| | 23- Org. Apoio Causas Amb. e Sociais | | | |
| | 24- Especialistas em CPS | Definitivo | Baixo | Ambíguos |
| | 25- Redes informais | Latente | | |
| | 26- Outras organizações públicas | Irrelevante | | |
| | 27- Meio ambiente | Definitivo | | |

Dentre os intra-organizacionais, 40% deles têm baixas saliências e foram classificados como dispostos a apoiar (exceto os Requisitantes, com baixa saliência, porém ambíguo). Outros 60% das partes intra-organizacionais apresentaram alta saliência e foram considerados ambíguos, com exceção do Planejamento (disposto a apoiar). Para estes, destaca-se uma relação direta entre os níveis dos atributos de poder, legitimidade e urgência com os potenciais para cooperar e ameaçar. Apenas 18,2% dos *stakeholders*

do tipo “Outros” apresentaram baixas saliências e foram categorizados como ambíguos. 81,8% (9 intervenientes) alcançaram altas saliências e foram considerados como dispostos a apoiar (5) e ambíguos (4).

De uma maneira geral, os *stakeholders* do tipo “outros” foram considerados como de maior relevância, padrão não observado nas demais organizações investigadas, mas que reflete a natureza da própria organização: um órgão centrado na preservação ambiental e na difusão de pesquisas científicas. A saliência atribuída aos *stakeholders* OACSA (#23) e meio ambiente (#27) também reverbera a missão organizacional do JBRJ.

j) Principais constatações sobre o caso

O JBRJ possui um sistema de CPS ainda em desenvolvimento que, apesar de seus processos estarem alinhados às leis e normas que regem a temática, há pouca proatividade nas ações, executadas de maneira reativa, como respostas às obrigações legais impostas, principalmente pelos intervenientes governamentais.

Destaca-se como ponto forte do sistema a experiência acumulada proveniente dos processos de compras compartilhadas. No entanto, esta pioneira prática, que serviu de referência para outras organizações públicas, foi levada adiante por meio do apoio e liderança exercidos pelos gestores da época. Apesar do êxito, novos processos de compras compartilhadas foram descontinuados, em parte devido à troca de cargos e, principalmente, aposentadorias das pessoas que participaram destes processos. Resta à organização fortalecer os mecanismos de transferência do conhecimento, para que as experiências adquiridas não se percam com a saída das pessoas da organização.

A reposição do quadro funcional foi um aspecto muito referenciado como um elemento crítico do sistema, que dificulta a execução de suas atividades.

Evidencia-se também a necessidade de melhorar os processos de monitoramento e avaliação do sistema. Nesse âmbito, precisam ser criados ou aperfeiçoados (e efetivamente utilizados) controles internos para avaliação das ações de sistema, além das tradicionais informações obrigatórias a serem periodicamente passadas aos *stakeholders* governamentais de controle externo, notadamente o Tribunal de Contas da União e o

Ministério do Planejamento. Isso inclui o PLS do órgão que, apesar de ser um instrumento bem elaborado, sua execução e atualização ao longo do tempo se mostraram deficientes. Uma maior representatividade do PLS no planejamento estratégico do JBRJ poderia obrigar os gestores a torná-lo uma ferramenta mais efetiva no controle do sistema.

Em relação aos *stakeholders*, em geral, os resultados se mostraram divergentes quando comparados com as demais organizações investigadas. Boa parte dos intervenientes governamentais e intra-organizacionais foi considerada como pouco saliente, ou seja, com baixos níveis de poder, legitimidade e urgência, porém com capacidade para cooperar e ameaçar o sistema. No entanto, usualmente estas partes interessadas foram categorizadas pelas outras organizações como as mais salientes de seus respectivos sistemas de CPS.

Em contrapartida, os *stakeholders* do tipo “Outros” obtiveram média ou alta saliência, com alto potencial de cooperação e, alguns deles, com potencial de ameaça. Novamente estes resultados diferem do padrão apresentado nas outras organizações participantes. Como já mencionado, o baixo número de respondentes nesta organização pode ter influenciado os resultados apresentados, além da própria essência da organização: um órgão centrado na preservação do meio ambiente.

2.7 Caso 7: Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (TRT6)

a) Caracterização da organização

O Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região foi oficialmente criado com a instalação da Justiça do Trabalho em 1º de maio de 1941, após ter sido prevista pelo Decreto-Lei 1.237, de 2 de maio de 1939 (Decreto-Lei n. 1.237, 1939). Órgão do poder judiciário, o TRT6 usualmente é a segunda instância de tramitação dos processos trabalhistas realizados no estado de Pernambuco. O TRT-6 possui cerca de 1860 servidores ativos em seu quadro de pessoal⁷⁴.

De acordo com o planejamento estratégico do TRT6, formulado para o período de 2015 a 2020, sua missão é “Solucionar os conflitos decorrentes das relações de trabalho,

74 <http://www.trt6.jus.br/portal/tabela-de-lotacao-de-pessoal> [30 de março de 2018]

de forma efetiva, ética e transparente, promovendo ações que visem ao fortalecimento da cidadania e paz social” (Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região [TRT6], 2015:22). Sua visão é “Ser um Tribunal de referência na qualidade, agilidade, efetividade na prestação dos serviços e valorizado por seu quadro funcional.” (TRT6, 2015:22). O Tribunal adotou a Responsabilidade Socioambiental como um de seus atributos de valor para a sociedade, juntamente com a Justiça, a Ética, a Transparência, a Celeridade, a Qualidade, a Efetividade e a Valorização das Pessoas (TRT6, 2015).

O desenvolvimento da sustentabilidade no TRT6 está sob a responsabilidade do Setor de Gestão Socioambiental, subordinado à Coordenadoria de Gestão Estratégica, que tem como principal objetivo estimular a reflexão e a mudança dos padrões de compra, consumo e gestão documental do órgão (Ato TRT GP n. 272, 2015). O Setor de Gestão Socioambiental trabalha em parceria com a Comissão Permanente de Responsabilidade Socioambiental, composta por integrantes de vários setores da organização.

O Tribunal ainda participa da Rede de Sustentabilidade (Comitê Interinstitucional Ecos de Pernambuco), iniciada em 3 de setembro de 2013 e formada por alguns Tribunais do estado de Pernambuco em, entre os quais o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE), o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJ-PE), o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE) e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) (Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco [TRE-PE], 2017).

Em relação às CPS, a Coordenadoria de Licitações e Contratos, vinculada à Secretaria Administrativa, é a unidade encarregada das compras organizacionais (Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região [TRT6], 2017).

b) Principais entradas

Dois grupos de necessidades do sistema se sobressaíram: a incorporação e aplicação das normas e as necessidades de consumo da organização. Três aspectos relacionados às necessidades normativas ficaram mais evidentes: a) a incorporação da base legal que rege as CPS aos normativos internos da organização, b) a utilização dos

critérios de sustentabilidade nos editais e contratos e c) a necessidade de criação de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho.

Identificou-se a necessidade e preocupação do TRT6 de absorver as leis e normas relacionadas às CPS no cotidiano das operações, notadamente os advindos do CNJ, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT)⁷⁵ e do Tribunal Superior do Trabalho (TST)⁷⁶, tais como a Recomendação CNJ 11/2007 (Recomendação CNJ n. 11, 2007), a Resolução CNJ 198/2014 (Resolução CNJ n. 198, 2014), a Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ n. 201, 2015) e a Portaria CNJ 46/2017 (Portaria CNJ n. 46, 2017), a Resolução CSJT 103/2012 (Resolução CSJT n. 103, 2012) e o Ato Conjunto CSJT.TST.GP 24/2014 (Ato Conjunto CSJT.TST.GP n. 24, 2014).

As diretrizes de sustentabilidade e de CPS recomendadas pelo CNJ e CSJT estão refletidas parcialmente nos normativos internos da organização, notadamente por meio das normas que tratam da criação da unidade de gestão socioambiental, no desenvolvimento do PLS (Ato TRT-GP nº 272, 2015) e na utilização da 2ª edição do Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho (Conselho Superior da Justiça do Trabalho [CSJT], 2014). No entanto, a Política de Responsabilidade Socioambiental do TRT6 ainda não foi normalizada (TRT6, 2017), apesar das determinações das instâncias superiores.

Ainda em relação às necessidades normativas, percebeu-se a preocupação do órgão em incorporar as alterações do campo normativo-legal, oriundas das inovações promovidas nas leis e nas normas lançadas por órgãos superiores:

***P7-32:** Desde 2012 que temos uma Resolução sobre licitação sustentável e a Justiça do Trabalho é obrigada a inserir critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e serviços. É um documento bem instrucional, que define os bens permanentes, os equipamentos que produzem ruído, papel, pilhas, cartuchos, entre outros. Depois, com a Resolução 201 do CNJ e do Ato Conjunto do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do*

75 CSJT – Órgão superior da Justiça do Trabalho, que exerce a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo grau. As decisões do CSJT têm efeito vinculante. <http://www.csjt.jus.br/missao-visao-valores> [1 de fevereiro de 2018].

76 TST – Com jurisdição em todo o território nacional, o TST é órgão de cúpula da Justiça do Trabalho, cuja função precípua consiste em uniformizar a jurisprudência trabalhista brasileira. <http://www.tst.jus.br/institucional> [3 de fevereiro de 2018].

Trabalho, foram definidos os eixos e os produtos mais comuns que devemos adquirir com critérios de sustentabilidade.

P7-35: *Para os tribunais, eu acho que a legislação foi a base. Claro que tínhamos pessoas entusiastas pela temática, mas aqui no Tribunal, como instituição, só obtivemos relativo sucesso quando houve a normatização interna. A própria mudança na Lei 8666 não foi suficiente, precisou-se de uma regulamentação da Justiça do Trabalho para poder “deslanchar”.*

A utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos é percebida como uma oportunidade para aplicação da norma. Existem setores específicos para auxiliar os demandantes na inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos de compras:

P7-32: *O documento que nos obriga a inserir a sustentabilidade nos processos de aquisição é um ato do presidente do Tribunal. É uma orientação que indica que devemos inserir critérios nas compras e práticas de sustentabilidade nas obrigações das contratadas.*

P7-32: *O guia é um guia bem fácil de usar, ela já mostra que tais produtos devem ter tais critérios de sustentabilidade. Mas ele não é exaustivo. Então os requisitantes, quando vão elaborar um termo de referência ou um projeto base, devem obrigatoriamente consultar o guia. Mesmo assim, quando o processo ainda passa pela gestão socioambiental e pelo pessoal de licitações. Se identificarmos algo relacionado à sustentabilidade que possa ser inserido, conversamos e pedimos para o requisitante alterar.*

P7-34: *O PLS já mostrou que mais de 60% das compras já observam algum critério de sustentabilidade. Temos essa preocupação de sempre incluir a sustentabilidade em nossos processos licitatórios.*

Por outro lado, houve queixas relacionadas às necessidades de criação e padronização de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho, responsabilidade de outros órgãos governamentais:

P7-35: *Alguns itens, por exemplo, eletrodomésticos, com o selo PROCEL, ou madeira, com o certificado FSC, têm especificações que nos permitem perceber ou comparar o nível de sustentabilidade. Mas, para a maioria dos produtos, temos dificuldades para saber qual é mais sustentável.*

P7-34: *Acho que já devíamos ter um sistema nacional que concentre as informações sobre a sustentabilidade dos produtos. Isso facilitaria muito nossos processos. Por exemplo, às vezes usamos o papel branco, outras vezes usamos o reciclado. Eu prefiro o branco porque tem certificação. Já o reciclado, não temos como saber se é reciclado mesmo. Além disso, “emperra” nas impressoras.*

O outro grupo de entradas do sistema diz respeito às próprias necessidades de consumo de produtos e serviços sustentáveis. Os produtos comumente adquiridos com

critérios de sustentabilidade constam do PLS do órgão⁷⁷ e incluem copos, papel e combustível. Nesse aspecto, destacou-se a questão do preço desses produtos, normalmente mais caros que os convencionais:

P7-34: Os produtos mais comuns são papel e copo. Os servidores normalmente utilizam o copo de vidro ou as canecas. Mas atendemos muito o público externo. Então, o copo descartável ainda é utilizado. Mesmo assim, estamos tentando adquirir um tipo que seja mais sustentável. O de polipropileno, por exemplo, é mais reciclável. Gostaríamos de adquirir algum tipo que fosse biodegradável, mas o custo ainda é proibitivo, poucas empresas fornecem.

c) Processos e ferramentas

Entre os processos gerais que promovem o bom funcionamento do sistema, recebeu menção especial o planejamento da compra e a conscientização sobre os aspectos da redução do consumo de materiais:

P7-32: O primeiro critério de sustentabilidade que utilizamos é verificar a real necessidade da compra, é planejar a compra pela necessidade, reduzir o consumo. Porque quando colocamos em primeiro plano a necessidade ou não de comprar, é o primeiro critério de sustentabilidade que estamos utilizando.

P7-34: Conscientizamos sobre a necessidade de diminuição do consumo, por exemplo, de papel e copo descartável. Temos discussões para capacitação local.

Em relação aos processos e ferramentas específicos de CPS, as compras compartilhadas foram retratadas como uma experiência, ainda incipiente, mas com potencial para ser expandida, principalmente a partir da participação do órgão no Comitê Ecos de Pernambuco:

P7-32: Já participamos de vários processos de compras compartilhadas com outros órgãos da Justiça do Trabalho ou no âmbito do CNJ. Como órgão gerenciador da compra, tivemos nossa primeira experiência em dezembro de 2016. Foi uma experiência exitosa. Dezesete tribunais participaram.

A análise de ciclo de vida, não é um procedimento adotado de forma ampla na organização e foi criticada quanto à forma em que atualmente é praticada.

P7-32: A análise do ciclo de vida ainda está bem distante de nossa realidade. Fazemos pontualmente com alguns itens. Por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça, depois da implantação do processo judicial eletrônico, estabeleceu o tempo de vida útil dos computadores muito curto. Cada três anos os tribunais são autorizados a substituir todo o

⁷⁷ Disponível em <http://www.trt6.jus.br/portal/gestao-socioambiental> [2 de fevereiro de 2018].

parque. Mas sabemos que com três anos de uso as máquinas ainda não estão completamente obsoletas. Às vezes precisamos trocar apenas a CPU, mas vem o pacote completo: CPU, mouse, teclado, tudo novo.

d) Principais saídas

A compra sustentável e a mudança comportamental ocorrida após o planejamento das necessidades de compras, que resultou na redução do consumo de alguns materiais (“não compra”) foram os principais resultados comentados.

P7-32: Se podemos reutilizar, reaproveitar, por que compraremos algo novo? O nosso trabalho é fazer com que as pessoas percebam a real necessidade da compra. [...] Já tivemos reunião com o presidente novo, apresentamos a comissão como Unidade Socioambiental e mostramos a importância desse setor. Já percebemos mudanças na cultura e no olhar dos gestores, uma preocupação socioambiental que se estende aos servidores.

A “não compra” propiciada pela significativa e consistente redução na utilização de alguns produtos de consumo e serviços, tais como copos descartáveis, água, papel e energia elétrica também pode ser atribuída às ações organizacionais para a conscientização no uso destes produtos, formalmente implementada e monitorada por meio do PLS.

e) Monitoramento e avaliação

As atividades de *feedback*, ou seja, as ações tomadas para promover o monitoramento e a melhoria sistêmica, utiliza o PLS como principal instrumento. Por outro lado, apesar da Responsabilidade Socioambiental contar como um objetivo estratégico e a Gestão Sustentável ser um projeto estratégico descrito no Planejamento estratégico do Tribunal (TRT6, 2015), o PLS não é mencionado no documento.

Por outro lado, desde 2012, ano a partir do qual as CPS passaram a ser praticadas com mais regularidade pelo TRT6, percebe-se uma evolução em relação aos processos de monitoramento dos resultados do sistema. Inicialmente, por meio da prestação de informações para a coordenação central dos órgãos da Justiça do Trabalho e, atualmente, com o acompanhamento do PLS:

P7-34: O PLS é o que temos de mais forte agora. Mas antes a Justiça do Trabalho instituiu um fórum permanente de contratação sustentáveis e criou a Resolução 103/2012, que foi atualizada em 2014. Havia um grupo que ficava responsável pela verificação da adesão dos tribunais ao guia de contratações sustentáveis. Em 2015, por exemplo, tínhamos alcançado um percentual de 64% de compras com critérios de sustentabilidade expressamente definidos nos editais.

P7-35: Era um indicador comum a todos os órgãos da Justiça do Trabalho. Era o índice de adesão ao guia.

P7-33: Esse índice incluía, além dos outros temas tratados no guia, qualquer compra que tivesse pelo menos um critério de sustentabilidade inserido no processo licitatório.

f) Dimensões e temáticas transversais

Entre as dimensões, discutiu-se sobre a) pessoas; b) legislação; c) planejamento; d) recursos financeiros; e) infraestrutura e f) *stakeholders*. A dimensão “pessoas” foi considerada um dos alicerces do sistema, impulsionadora das demais. No entanto, foram ressaltadas as discontinuidades ocorridas após aposentadorias e mudanças de gestão:

P7-35: Pessoas são sempre muito importantes. Sem elas, nem a legislação existiria.

P7-32: No caso da Justiça do Trabalho, houve uma mobilização nacional dos servidores dos vários órgãos para desenvolver essa questão da sustentabilidade. No entanto, o movimento se enfraqueceu. Mudou a gestão. Algumas pessoas envolvidas se aposentaram, outras mudaram de órgão. Atualmente, é o Tribunal Superior Eleitoral que carrega a bandeira socioambiental no Brasil, a Justiça do Trabalho, que era a pioneira, “adormeceu”.

A dimensão legislação foi considerada outro aspecto basilar, devido ao seu caráter de obrigatoriedade:

P7-32: O normativo é fundamental. Antes, muitas aquisições sustentáveis não eram autorizadas porque o “jurídico” criticava. Os requisitantes e gestores, por exemplo, não sabiam justificar uma compra sustentável e não havia embasamento legal. Atualmente temos normas que definem e sustentam a licitação sustentável. [...] Até hoje, se não houvesse o guia de contratações, as resoluções e demais leis, os gestores não se sentiriam obrigados a comprar com sustentabilidade. Convencer as pessoas também seria bem mais difícil.

O alinhamento entre o planejamento estratégico e a gestão socioambiental, por sua vez, foi descrito como um elemento importante e que está relacionado ao apoio dos gestores de nível hierárquico superior:

P7-32: A gestão socioambiental é um objetivo do planejamento estratégico. Não foi fácil. Foi uma bandeira levantada nas reuniões temáticas de elaboração do planejamento estratégico, nas quais conseguimos convencer os presentes de como era importante ter a responsabilidade socioambiental como um dos objetivos do nosso planejamento estratégico. [...] É importante também o apoio dos órgãos superiores, Tribunal Superior do Trabalho e a Justiça do Trabalho.

Quando há uma predisposição desses órgãos para apoiar o socioambiental, há também treinamentos e fóruns de discussão.

Em relação aos preços dos produtos sustentáveis, a despeito das usuais dificuldades relacionadas, no TRT6 a dimensão “recursos financeiros” não foi ressaltada como um obstáculo para a prática da CPS:

P7-32: O recurso financeiro é um elemento a ser levado em consideração, mas não é definidor se iremos comprar ou não um produto sustentável. Se não há recursos suficientes, podemos sempre comprar menos, mas comprar com sustentabilidade. Essa ideia de que o sustentável é sempre mais caro já está ultrapassada, principalmente quando consideramos o tempo de vida útil e os benefícios ambientais, sociais e econômicos.

A estrutura organizacional de apoio aos processos de CPS, apesar de mínima (existe apenas uma servidora com dedicação exclusiva para desempenhar as inúmeras ações da unidade) e criada por determinação do CNJ, também foi destacada como um aspecto positivo do sistema:

P7-34: Antes da Resolução 201 do CNJ, havia a Comissão Permanente de Responsabilidade Socioambiental. Era uma comissão atuante, mas não tinha dedicação total de todos porque cada membro tinha outros compromissos. Em junho de 2015, com a Resolução 201, que determinou que todos os Tribunais tivessem uma unidade de gestão socioambiental, foi criado o Setor com apenas uma servidora. O Setor sou eu. A unidade está ligada à Coordenadoria de Gestão Estratégica, e tem a atribuição de promover a sustentabilidade aqui no TRT6. O Setor conta com o apoio da Comissão, também responsável pelo PLS, mas precisaria ter pelo menos, três servidores.

Para a dimensão *stakeholders*, foi ressaltada a importância das partes interessadas no processo de melhoria do sistema:

P7-32: Estamos no meio de um liquidificador: moendo e as coisas acontecendo. Estamos com uns oito anos de mudanças. Mudanças da normatização interna, dos processos de trabalho, mudanças para uma melhor governança, melhoria da gestão, por imposição do Tribunal de Contas, por imposição do Conselho Nacional de Justiça. Mudamos e melhoramos devido às forças externas também.

Sobre as temáticas transversais, a inovação, a comunicação, a eficiência e o *benchmarking* receberam ponderações específicas. A dificuldade de inovação no setor público foi destacada. A comunicação foi ressaltada como uma forma de promover o fluxo de informações para se facilitar os processos, embora ainda seja uma dificuldade da organização. Por sua vez, a eficiência foi salientada como uma temática importante a ser

desenvolvida, enquanto que o *benchmarking* foi tratado como uma ação para levar os resultados do sistema de compras do Tribunal para outras organizações públicas, além da possibilidade de adaptar experiências observadas em relação às práticas de outros órgãos, potencializadas a partir de sua participação no Grupo Ecos de Pernambuco:

P7-35: Tudo que é novo ou pioneiro no serviço público, há uma resistência muito grande. É muito difícil inovar.

P7-32: Ainda precisamos melhorar muito a nossa comunicação interna e externa (com a sociedade). Internamente, é comum que pessoas separadas por uma divisória, não se comuniquem bem. Incluem as informações dentro dos autos, passam uma semana com algo que poderia ser resolvido com uma ligação. Então comunicação é algo assim importantíssimo e ainda é muito deficitário aqui, mas está em processo de rápida melhoria.

P7-36: A eficiência é importantíssima. Temos que trabalhar com o melhor dos resultados, no menor tempo possível e com menos gastos.

P7-32: Não é possível “inventar a roda” o tempo todo. Então estamos sempre buscando, pesquisando sobre experiências de outros órgãos que possam ser aplicadas aqui, com adaptações nas especificações e nos critérios utilizados.

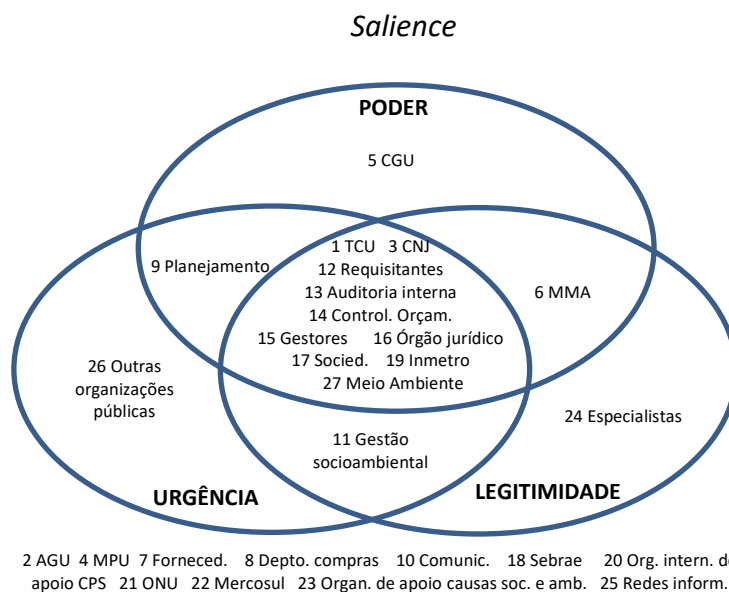
P7-35: O benchmarking é muito importante porque a inovação é muito difícil no serviço público. Não faz parte da nossa cultura.

g) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997)

A categorização dos *stakeholders* do TRT6 pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997), utilizando-se os dados apresentados no Apêndice VIII e os parâmetros da Tabela 3.2, apresentou a configuração da Figura 4.13.

O TRT6 concentrou a maior parte dos *stakeholders* na categoria definitivos (37%) e irrelevantes (40,7%). Entre os governamentais mais salientes, destacam-se como definitivos o TCU (#1) e o ONF (#3), e como dominante, o MMA (#6). No entanto, a CGU (#5) – adormecido – a AGU (#2) e o MPU (#4) – irrelevantes, foram categorizados como menos salientes. Entre os intervenientes intra-organizacionais, a maioria foi qualificada como mais saliente (definitivos e expectantes), com exceção dos Fornecedores (#7), do Departamento de Compras (#8) e da Comunicação (#10), considerados irrelevantes. Todos os *stakeholders* do tipo “Outros” foram categorizados como menos salientes (latentes e irrelevantes), exceto a Sociedade (#17), o Inmetro (#19) e o Meio Ambiente (#27), considerados definitivos.

Figura 4.13 – Categorização dos *stakeholders* do sistema de CPS do TRT6 pelo *Stakeholder Saliency*



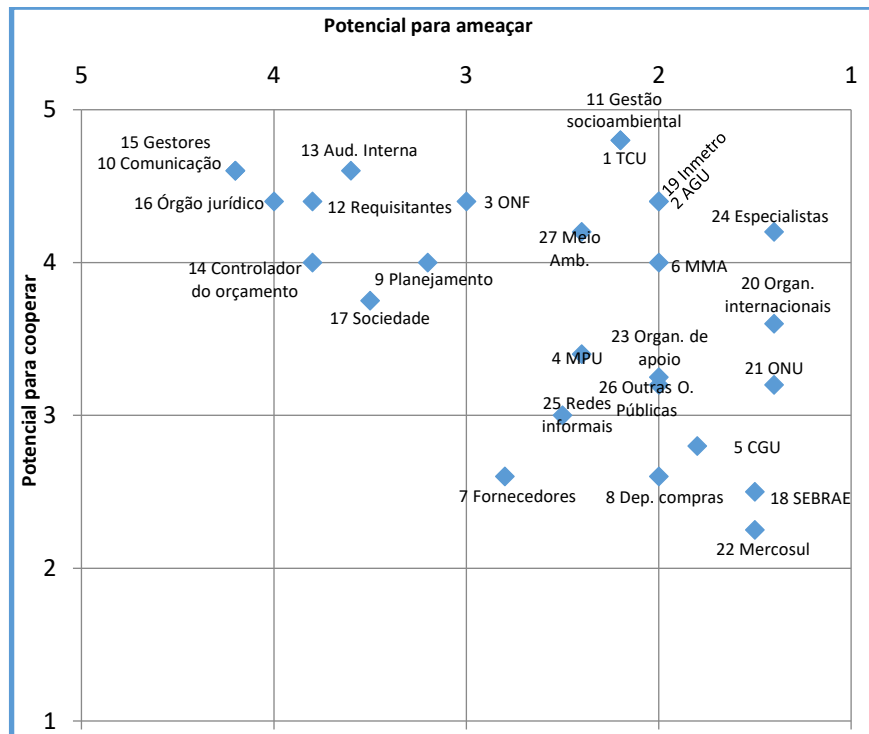
h) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991)

A Figura 4.14 mostra o resultado da classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do TRT6, de acordo como o modelo de Savage *et al.* (1991), com os dados do Apêndice VIII.

Percebe-se que 81,5% (22 *stakeholders*) se concentram nos quadrantes superiores, ou seja, com alta disposição para cooperar. Apenas 29,6% (8 *stakeholders*) estão concentrados no lado esquerdo do gráfico, que significa alto potencial para ameaçar.

Treze partes interessadas (48,1%) foram classificadas como “dispostos a apoiar”. Entre elas, os *stakeholders* governamentais (com exceção do ONF, considerado “ambíguo” e a CGU, tida como “marginal”), um intra-organizacional (Gestão Socioambiental) e oito do grupo “outros” (72,7% deles). Esses são os *stakeholders* tidos como ideais, pois possuem alto potencial para cooperação e baixo potencial para atrapalhar o sistema. A organização deve incrementar as relações com eles, envolvendo-os e mantendo-os cooperantes (Savage *et al.* 1991).

Figura 4.14 – Classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do TRT6 pelo modelo de Savage *et al.* (1991)



Nove *stakeholders* (33,3%) foram tidos como “ambíguos”, pois possuem alto potencial para cooperar e para ameaçar o sistema de CPS do TRT6. Neste quadrante estão concentrados apenas um *stakeholder* governamental e um do grupo “Outros” (sociedade). Por outro lado, 70% dos intervenientes intra-organizacionais foram classificados como “ambíguos” – o que exige da organização capacidade para mantê-los cooperantes e, preferencialmente, torná-los menos ameaçadores. A estratégia principal de relacionamento com estes *stakeholders* é a de cooperação (Savage *et al.* 1991).

Não houve intervenientes “indispostos a apoiar” e cinco *stakeholders* (18,5%) foram categorizados como “marginais”.

i) Análise conjunta dos *stakeholders*

O resumo da categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991) está mostrado no Quadro 4.9.

Quadro 4.9 – Síntese das categorizações *Stakeholder Salience* e Modelo de Savage – TRT6

| Stakeholders | | Categorização | | |
|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------------------|
| | | <i>Stakeholder Salience</i> | Nível de saliência | Modelo de Savage et al. (1991) |
| Governamentais | 1- TCU | Definitivo | Alto | Dispostos a apoiar |
| | 2- AGU | Irrelevante | Baixo | |
| | 3- ONF | Definitivo | Alto | Ambíguo |
| | 4- MPU | Irrelevante | Baixo | Disposto a apoiar |
| | 5- CGU | Latente | | Marginal |
| | 6- MMA | Dominante | Alto | Disposto a apoiar |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Irrelevantes | Baixo | Marginais |
| | 8- Depto. Compras | | | |
| | 9- Planejamento | Latente | Alto | Ambíguos |
| | 10- Comunicação | Irrelevante | Baixo | |
| | 11- G. socioambiental | Dependente | Alto | Disposto a apoiar |
| | 12- Requisitantes | Definitivos | | Ambíguos |
| | 13- Auditoria interna | | | |
| | 14- Controlador do orçamento | | | |
| | 15- Gestores | | | |
| 16- Órgão jurídico | | | | |
| Outros | 17- Sociedade | Definitivo | Alto | Ambíguo |
| | 18- SEBRAE | Irrelevante | Baixo | Marginal |
| | 19- INMETRO | Definitivo | Alto | Dispostos a apoiar |
| | 20- Org. Intern. Apoio às CPS | Irrelevantes | Baixo | |
| | 21- ONU | | | |
| | 22- MERCOSUL | | | |
| | 23- Org. Apoio Causas Amb. e Sociais | | | |
| | 24- Especialistas em CPS | Latente | Dispostos a apoiar | |
| | 25- Redes informais | Irrelevante | | |
| | 26- Outras organizações públicas | Latente | | |
| | 27- Meio ambiente | Definitivo | | Alto |

Entre os *stakeholders* governamentais, a metade deles foi considerada com baixa saliência e dispostos a apoiar (AGU e MPU) ou marginal (CGU). Os demais, classificados com alta saliência, foram categorizados como dispostos a apoiar (TCU e MMA) ou ambíguo (ONF). Destaca-se, assim, a percepção predominante de cooperação dos intervenientes governamentais, com algum nível de ameaça ao sistema, principalmente exercida pelo CNJ, provavelmente devido ao nível de poder (principalmente coercitivo) característico desta parte interessada.

Dentre os intra-organizacionais, apenas 30% deles têm baixas saliências e são classificados como marginais (Fornecedores e Departamento de Compras) ou ambíguo (Comunicação). Estes *stakeholders*, apesar de serem considerados menos importantes, precisam ser monitorados (para que não seus respectivos potenciais de ameaça não sejam incrementados) ou envolvidos com as atividades do sistema (para que permaneçam cooperantes), conforme orientação de Savage *et al.* (1991). Outros 70% das partes intra-organizacionais apresentaram altas saliências e foram categorizadas como ambíguas ou disposta a apoiar (Gestão Socioambiental).

72,7% dos *stakeholders* do tipo “Outros” apresentaram baixas saliências e foram categorizados como dispostos a apoiar ou marginais, ou seja, com baixo potencial para ameaçar o sistema. A Sociedade e o Meio ambiente, ambos com alta saliência, foram considerados, respectivamente, ambíguos e disposto a apoiar. De uma maneira geral, esses resultados demonstram que os *stakeholders* do tipo “outros” tendem a ser considerados como de menor relevância. Destaca-se também a menor percepção de ameaça destes *stakeholders*, além de serem considerados cooperativos.

j) Principais constatações sobre o caso

O sistema de CPS do TRT6 está em fase de desenvolvimento. A influência exercida por instâncias superiores responsáveis pela normalização e fiscalização do sistema (CNJ, TST e CSJT) acaba por promover as ações do sistema e facilita os processos de normalização interna, desenvolvimento de programas de treinamento e ambiente de discussão e compartilhamento de experiências comuns.

O *benchmarking* proporcionado a partir da participação do TRT6 no Grupo Ecos de Pernambuco também é um facilitador dos processos.

Percebe-se também a influência positiva de uma líder, a exercer a liderança nos mesmos moldes identificados nos casos TJDFT e STJ.

Oportunidades de melhoria também podem ser destacadas. A estrutura mínima frente à ampla gama de atribuições e responsabilidade do Setor de Gestão Socioambiental precisa ser reconsiderada pela organização e, caso necessário,

modificada. A falta de uma política interna de responsabilidade socioambiental também é um ponto fraco do sistema, apesar de ser recomendada pelas instâncias superiores. Além disso, a utilização de ferramentas específicas de CPS, tais como a compra compartilhada e a análise do ciclo de vida dos produtos, poderiam incrementar o desempenho do sistema.

Em relação aos *stakeholders*, tal como no BCB, TJDFT, FNDE e Câmara, depreende-se a relevância das partes interessadas governamentais e intra-organizacionais. Os *stakeholders* do tipo “Outros” apresentaram padrão de classificação compatível com os encontrados nos casos BCB e FNDE.

2.8 Caso 8: Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE)

a) Caracterização da organização

O Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco foi instalado nas dependências do Tribunal de Justiça de Pernambuco, após a criação da Justiça Eleitoral, por meio do Decreto-Lei 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Decreto-Lei n. 21.076, 1932). Órgão do Poder judiciário, o TRE-PE é o órgão da Justiça Eleitoral encarregado do gerenciamento das eleições no âmbito do Estado de Pernambuco. O TRE-PE possui aproximadamente 1.320 servidores ativos (TRE-PE, 2017).

De acordo com o planejamento estratégico do órgão, formulado para o período de 2016 a 2021, sua missão é “Garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, a fim de fortalecer a democracia” (Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco [TRE-PE], 2016a:29). Sua visão é “Ser reconhecido pela prestação de serviços eleitorais de excelência, fundamentada em práticas de governança judiciária.” (TRE-PE, 2016a:29). O Tribunal adotou a Responsabilidade Social e Ambiental como um dos atributos de valor para a sociedade, juntamente com a Urbanidade, a Celeridade, a Acessibilidade, a Probidade, a Moralidade, a Transparência, a Imparcialidade e a Segurança (TRE-PE, 2016a).

O desenvolvimento da sustentabilidade no TRE-PE está sob a responsabilidade da Comissão Socioambiental, cujas atribuições envolvem (TRE-PE, 2017):

- a) Suporte técnico às unidades do Tribunal em relação à Responsabilidade Socioambiental;
- b) Coleta e análises de dados socioambientais;
- c) Análise de laudos técnicos relacionados ao tema, ou com interfaces nesta área;
- d) Elaboração de diagnósticos temáticos e setoriais (água, energia, pragas etc.).

O Tribunal, tal como o TRT6, é integrante da Rede de Sustentabilidade (Comitê Interinstitucional Ecos de Pernambuco) (TRE-PE, 2017).

Em relação às CPS, a Seção de Compras (SECOM), a Seção de Controle de Material (SEPAT) e a Seção de Almoxarifado (SEAL) da Coordenadoria de Material e Patrimônio (COMAP), vinculada à Secretaria de Administração (SA), são as unidades encarregadas das compras organizacionais (TRE-PE, 2017).

b) Principais entradas

As necessidades relacionadas à absorção e aplicação das normas e ao consumo de produtos para organização foram mais ressaltadas. Três aspectos ligados às necessidades normativas ficaram mais evidentes: a) a incorporação da base legal que rege as CPS aos normativos internos da organização, b) a utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos e c) a necessidade de criação de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho.

Infere-se sobre a necessidade e preocupação do TRE-PE em incorporar as novidades trazidas pela introdução legal das CPS, notadamente as normas provenientes do CNJ e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁷⁸, tais como a Recomendação CNJ 11/2007 (Recomendação CNJ n. 11, 2007), a Resolução CNJ 198/2014 (Resolução CNJ n. 198, 2014), a Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ n. 201, 2015) e a Portaria CNJ 46/2017 (Portaria CNJ n. 46, 2017) e a Resolução TSE 23474/2016 (Resolução TSE n. 23474, 2016).

⁷⁸ TSE – Órgão máximo da Justiça Eleitoral brasileira, com jurisdição nacional. <http://www.tse.jus.br/o-tse/sobre-o-tse/apresentacao> [1 de fevereiro de 2018].

As diretrizes de sustentabilidade e de CPS recomendadas pelo CNJ e TSE estão refletidas nos normativos internos da organização, principalmente através de normas que tratam da criação da Comissão Socioambiental (Portaria TRE-PE nº 699, 2010), no desenvolvimento do PLS (Portaria TRE-PE nº 948, 2015) e na utilização dos critérios de sustentabilidade nas aquisições (Portaria TRE-PE nº 249, 2016; Portaria TRE-PE nº 250, 2016).

Ainda em relação às necessidades normativas, o Tribunal utiliza, de forma complementar, o guia de licitações sustentáveis da AGU (Carvalho *et al.*, 2016):

***P8-45:** Os parâmetros de sustentabilidade estão no guia para contratações sustentáveis da AGU. O Tribunal o adotou. Talvez esteja faltando uma maior estruturação. No nosso setor, estamos cumprindo de forma ampla. Existem outros normativos internos que também estamos cumprindo.*

A utilização dos critérios de sustentabilidade nos editais e contratos é percebida como uma obrigatoriedade imposta pelos normativos internos. Também foi ressaltada a dificuldade, devido à novidade do processo, da aplicação dos referidos critérios:

***P8-37:** Os gestores fazem porque são obrigados. Existe a necessidade de comprar de forma sustentável, mas geralmente só se faz quando se é obrigado.*

***P8-45:** A compra sustentável é uma mudança de paradigma. Essa perspectiva da sustentabilidade, parece que agora está sendo priorizada pelo poder público. No entanto, ainda ficamos um pouco “perdidos” em meio aos critérios de sustentabilidade que podemos cobrar em nossas contratações. A regra é inseri-los nos processos de compras. Quando não conseguimos, temos que justificar porque não estamos considerando nenhum critério de sustentabilidade.*

***P8-41:** De acordo com o planejamento e com nossos normativos internos, temos que incluir critérios de sustentabilidade em nossas aquisições.*

***P8-42:** Não sei se todos se sentem assim, existe a determinação do Tribunal, que é para caminhar nesse sentido [de inserir a sustentabilidade nas compras]. Então, nas contratações, temos que perceber quais critérios de sustentabilidade iremos pedir. [...] As necessidades são essas, temos orientação para comprar com sustentabilidade, mas não chega detalhes de como fazer isso, do que deve constar dos editais. Cabe a pesquisa, de setor em setor.*

***P8-45:** Depende da área. Por exemplo, em TI, para aquisição de computadores, solicitamos vários critérios de sustentabilidade. Se é aquisição de serviços, há critérios que poderão fazer parte, se é hardware temos um determinado conjunto de critérios, se é software, teremos outro conjunto de critérios.*

Por outro lado, a necessidade de criação e padronização de critérios objetivos de sustentabilidade e desempenho foi apontada como uma dificuldade do sistema que

ultrapassa os limites da organização, também associado à falta de preparação dos fornecedores:

P8-45: Às vezes queremos adquirir determinado produto mais eficiente ou sustentável, mas o Inmetro ainda não desenvolveu determinada certificação. Já estamos no nível de justificar que não estamos comprando determinado produto sustentável porque ainda não há certificação que ateste a sua sustentabilidade. Isso tem acontecido muito nas contratações de TI. Às vezes o equipamento é importado e não tem a certificação nacional. Outras vezes é a própria empresa fabricante que argumenta que não é necessário certo tipo de certificação.

P8-42: Entre os fornecedores, existem vários níveis de adequação às normas. Há uma insegurança grande. A minha impressão é que quanto mais padronizados os parâmetros de sustentabilidade, mais fácil será a contratação. Por exemplo, eu estava com uma determinada contratação para fazer e não encontrei nada relacionado à sustentabilidade para inserir no edital. Temos muito cuidado em pedir certas coisas e tornar a licitação muito restritiva.

O outro grupo de entradas do sistema diz respeito às próprias necessidades de consumo de produtos e serviços, para os quais são considerados parâmetro de sustentabilidade:

P8-38: Em relação à aquisição de materiais, não temos comprado, por exemplo, copos descartáveis, porque já existe a política da nossa unidade de não os usar, cada servidor traz o seu copo. Para o papel, pedimos uma série de certificações, por exemplo, para garantir que o material é livre de cloro na sua fabricação. Pela primeira vez, exigiremos que o fornecedor fique responsável pela logística reversa dos cartuchos que iremos adquirir.

P8-37: Para a compra de equipamentos, sempre exigimos que sejam mais eficientes. Fizemos isso, por exemplo, na compra de ar-condicionado.

P8-42: Temos algumas construções. São poucas, mas que pensamos na sustentabilidade desde o projeto da obra até a construção, com reaproveitamento da água, redução no consumo de energia e materiais utilizados.

Adicionalmente aos exemplos citados, o PLS do órgão (Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco [TRE-PE], 2016b) abrange um conjunto de produtos e serviços sustentáveis, a serem controlados por meio de indicadores, metas e planos de ação definidos, entre os quais papel, descartáveis, impressões, energia elétrica e combustível.

c) Processos e ferramentas

Entre os processos gerais que promovem o bom funcionamento do sistema, destacou-se o planejamento como um processo essencial para se verificar a real necessidade de aquisições:

P8-45: Sustentabilidade passou a não ser opcional. Ela é vital, até mesmo para termos garantia do nosso serviço. Precisamos utilizá-la para nossa própria sobrevivência. Hoje planejamos melhor e temos muita contratação sendo revista. Há análise da nossa real necessidade.

Em relação aos processos e ferramentas específicos de CPS, os processos de compras compartilhadas foram descritos como uma experiência, ainda incipiente, mas com potencial para ser expandida e realizada em parceria com o Comitê Ecos de Pernambuco:

P8-46: Estamos fazendo agora a primeira contratação compartilhada com o TRT para contratação de serviço de descontaminação de lâmpadas. Dentro da proposta do Comitê Ecos de Pernambuco, que são cinco tribunais reunidos com o objetivo de apoiar mutuamente na área de sustentabilidade.

Já a análise de ciclo de vida é uma ferramenta parcialmente utilizada pelo TRE-PE, devido principalmente à carência de estudos técnicos externos. Adicionalmente, a ACV abrange apenas a parte que trata da gestão da durabilidade do produto, ou seja, trata-se de uma aplicação incompleta da ferramenta:

P8-45: Usamos de forma parcial. Por exemplo, verificamos a questão do plástico utilizado nos equipamentos, a compra de equipamentos menores, porque utilizam menos materiais e teremos uma redução de resíduos. Os equipamentos também precisam ser sustentáveis em relação ao seu funcionamento e serem mais duráveis. Com isso, temos economia de recursos e durabilidade. Não adianta adquirirmos equipamentos que durarão um ou dois anos e depois precisaremos jogá-los fora. É melhor comprarmos um pouco mais caro, mas um equipamento mais durável. Desta forma, aumentamos o ciclo de vida do produto. Preferimos equipamentos que também tenham um menor custo de manutenção e gaste menos energia. No entanto, os estudos que atestem essas características, para a maioria dos produtos, ainda são escassos.

d) Principais saídas

A compra sustentável, a mudança comportamental ocorrida após a inserção da sustentabilidade nos processos organizacionais e a “não compra” mereceram destaque como resultados sistêmicos.

Esta última saída representa o esforço organizacional para a promoção do reuso, reciclagem e redução das necessidades de consumo. O depoimento de P8-45 ressalta a preocupação do órgão nesse sentido:

P8-45: Utilizamos instrumentos diversos. Por exemplo, para a redução do consumo de energia, a TI tem um controle sobre as faturas de energia elétrica. Sabemos que isso tem um impacto. Recentemente foi solicitada a compra de impressoras. A alta gestão pediu que fizessemos a

análise para ver se é melhor comprar ou locar. Preferimos o outsourcing de impressão, pois poderíamos economizar na compra de cartuchos, que não precisariam ser adquiridos e ficar em nosso estoque, a manutenção dos equipamentos ficaria por conta da empresa que irá nos alugar os equipamentos. Outra questão é a reciclagem dos cartuchos. As empresas que trabalham com o aluguel dessas impressoras têm melhores condições de promover a reciclagem dos cartuchos, porque trabalham com grandes quantidades. Além de tudo, essas empresas oferecem software de controle de impressão. Teremos condições de identificar os setores onde estão ocorrendo desvios e alto consumo de energia. Quando começamos a monitorar esses indicadores, temos condições de controlar melhor o consumo.

A “não compra” propiciada pela significativa e consistente redução na utilização de alguns produtos de consumo e serviços, tais como copos descartáveis, água, papel e energia elétrica também pode ser atribuída às ações organizacionais para a conscientização no uso destes produtos, formalmente implementada e monitorada por meio do PLS do TRE-PE (TRE-PE, 2016b).

e) Monitoramento e avaliação

As atividades de *feedback*, ou seja, as ações tomadas para promover o monitoramento e a melhoria sistêmica, utiliza o PLS (TRE-PE, 2016b) como principal instrumento, o qual está alinhado e representado no planejamento estratégico do Tribunal (TRE-PE, 2016a), sob a forma de indicadores⁷⁹ relacionados ao objetivo estratégico “Melhorar a relação com o ambiente”.

O Plano obedece às diretrizes propostas pela Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ nº 201, 2015), foi desenvolvido e implementado para abranger o período de 2016 a 2021, prevê a consecução de relatórios de acompanhamento anuais, cujo cumprimento das metas estabelecidas no documento compõe três indicadores estratégicos utilizados no planejamento estratégico do órgão (TRE-PE, 2016a).

Apesar de sua importância estratégica para o órgão, foi ressaltado que o PLS ainda não está sendo utilizado plenamente:

***P8-41:** O monitoramento dos resultados varia de setor para setor. Por exemplo, no setor de transporte temos uma plataforma de gestão de frotas e conseguimos fazer o controle do consumo e dos desvios das médias. Temos como mensurar o comportamento de cada veículo*

79 Constam como indicadores estratégicos do referido Plano Estratégico: a) o índice de requisitos do PLS implementados; b) o índice de alcance de metas do PLS e c) o índice de aderência aos indicadores mínimos do PLS.

e da frota. Nosso diretor está cobrando o custo por quilômetro. São ferramentas que nos ajudam muito no operacional.

P8-46: O PLS deveria ser o instrumento de monitoramento de todas as ações de sustentabilidade do Tribunal. Eu digo que deveria ser, mas não está sendo ainda. Essa é a minha percepção. Caso contrário, seríamos unânimes em reconhecer. Hoje o PLS é o direcionador da política de sustentabilidade na instituição. [...] Medimos todos os itens contidos no PLS. São 62 indicadores. Mas não temos ainda a comissão gestora do PLS funcionando adequadamente.

f) Dimensões e temáticas transversais

Entre as dimensões apresentadas, houve um maior nível de interesse para debater as questões relacionadas à legislação e *stakeholders*. A dimensão legislação foi considerada estimuladora das ações de CPS, devido à sua obrigatoriedade:

P8-45: Devido à natureza do tema, eu diria que a legislação é a base de tudo. Nós somos muito movidos pelas leis e normas. Quando vem alguma determinação do CNJ ou do TCU, nós corremos para cumprir. Eu creio que a legislação é um assunto muito forte, importante para nós.

Para a dimensão *stakeholders*, foi ressaltada a importância do TCU e do CNJ, além da falta de preparo dos fornecedores no atendimento das exigências relacionadas à sustentabilidade nos processos de compras:

P8-46: E realmente é uma obrigação. Somos fiscalizados pelo controle externo e pela sociedade. Inclusive, o TCU está cobrando agora, para todos os órgãos públicos, a governança da sustentabilidade. Percebemos que na TI, por imposição do CNJ e do TCU, isso está mais bem estruturado. O CNJ está cobrando governança de sustentabilidade também.

P8-42: No meu setor, que faz contratação de serviços, ainda temos muitas dificuldades. Por exemplo, na contratação de serviços de lavanderia, já houve três licitações fracassadas, as empresas não têm as licenças que precisam ter, não usam produtos biodegradáveis, não estão preparadas. A empresa que ganhou a última licitação vinha participando dos últimos certames e, neste último, correu para conseguir a certificação e produtos que estávamos exigindo, mas eu não sei como a empresa conseguiu, pois não tem capacidade. Estamos há três meses com esse contrato e já tivemos inúmeros problemas. As empresas que têm a certificação e utilizam os produtos adequados, que são as maiores, não têm interesse de contratar conosco. E as pequenas não estão preparadas para atender nossas exigências.

Sobre as temáticas transversais apresentadas, existiu reconhecimento da importância e caráter interdependente. No entanto, o conhecimento, a comunicação, a eficiência e o *benchmarking* (potencializado a partir de sua participação no Grupo Ecos de Pernambuco) receberam comentários específicos:

P8-42: *Pelo momento que estamos passando, eu acho que há uma carência de conhecimento e de comunicação. Na implantação disso tudo, temos sempre o apoio do setor socioambiental, mas sinto falta de uma maior integração, de reunir os setores e conversar sobre o assunto. Eu acho que para a implementação efetiva das contratações públicas sustentáveis, há uma carência grande de conhecimento, comunicação e também de benchmarking. [...] Por exemplo, na avaliação que fizemos nos contratos no ano passado, muitas vezes a área não identifica que tem critérios de sustentabilidade devido à falta de conhecimento.*

P8-46: *Nem sempre encontramos as respostas nos guias. Temos que pesquisar. É um processo de aprendizado e conhecimento da temática.*

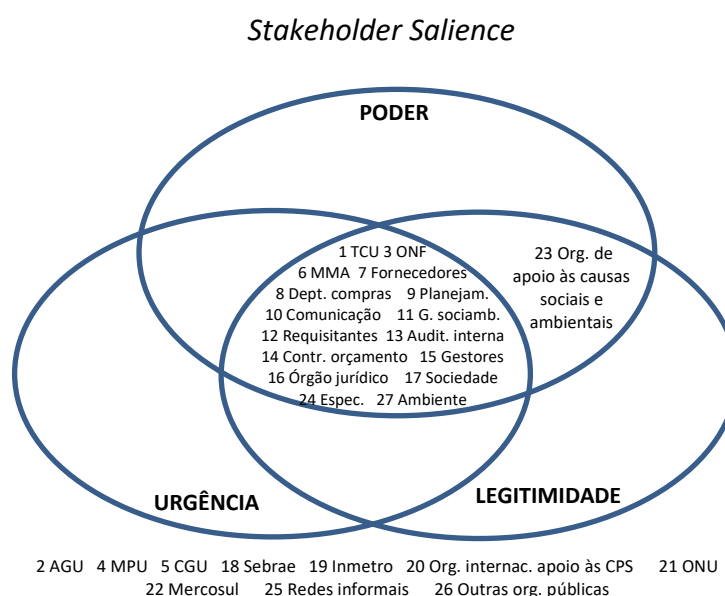
P8-45: *Fazemos isso não porque seja bonito, mas faz parte da nossa própria sobrevivência. Essa é uma grande mudança promovida por meio da inserção da sustentabilidade em nossos processos. Agora fazemos mais com menos. Somos mais eficientes e essa é uma característica da compra sustentável.*

P8-46: *É o nosso cotidiano que está dizendo “precisamos mudar a nossa prática”. Enquanto servidores públicos, temos que administrar esses recursos de forma a impactar minimamente.*

g) Categorização dos stakeholders pelo modelo de Mitchell et al. (1997)

Com os dados descritivos relacionados ao caso do TRE-PE (Apêndice VIII), construiu-se a categorização dos stakeholders pelo modelo de Mitchell et al. (1997) apresentado na Figura 4.15.

Figura 4.15 – Categorização dos stakeholders do sistema de CPS do TRE-PE pelo



O TRE-PE concentrou a maior parte dos stakeholders na categoria definitivos (59,3%) e irrelevantes (37%). Entre os governamentais, destacam-se como definitivos o

TCU (#1), o ONF (#3) e o MMA (#6). No entanto, a AGU (#2), o MPU (#4) e a CGU (#5) foram categorizados como irrelevantes. Todos os intervenientes intra-organizacionais foram considerados definitivos, enquanto que os *stakeholders* do tipo “Outros” foram principalmente categorizados como irrelevantes, exceto a Sociedade (#17), os Especialistas em CPS (#24) e o Meio Ambiente (#27) – definitivos – e as Organizações de Apoio às Causas Sociais e Ambientais (#23) – dominante.

h) Categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Savage *et al.* (1991)

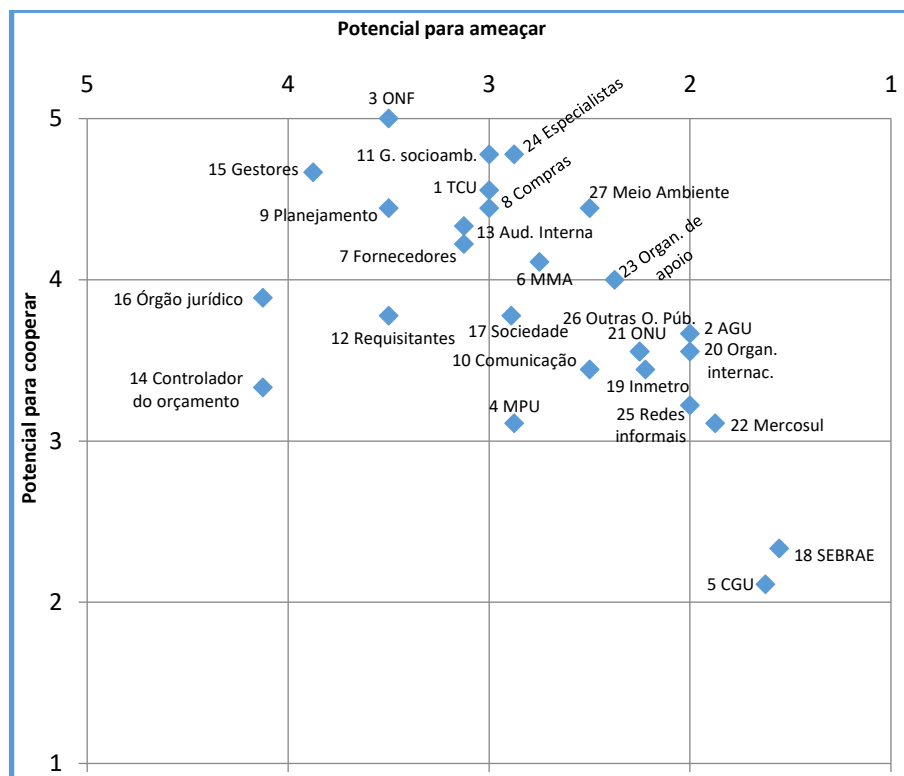
A Figura 4.16 mostra o resultado da classificação dos *stakeholders* do sistema de CPS do TRE-PE, de acordo como o modelo de Savage *et al.* (1991) e com os dados do Apêndice VIII.

Há 92,6% (25) *stakeholders* concentrados nos quadrantes superiores, ou seja, com alta disposição para cooperar. Por outro lado, 40,7% (11 *stakeholders*) estão concentrados no lado esquerdo do gráfico, que significa alto potencial para ameaçar.

Quatorze partes interessadas (51,8%) foram classificadas como “dispostos a apoiar”. Entre elas, metade dos *stakeholders* governamentais, um organizacional (Comunicação) e dez do grupo “Outros” (90,9%). Esses são os *stakeholders* tidos como ideais, pois possuem alto potencial para cooperação e baixo potencial para atrapalhar o sistema. A organização deve incrementar as relações com eles, envolvendo-os e mantendo-os cooperantes.

Onze *stakeholders* (40,7%) foram tidos como “ambíguos”, pois possuem alto potencial para cooperar e para ameaçar o sistema de CPS do TRE-PE. Entre os *stakeholders* governamentais, TCU e ONF foram alocados neste quadrante. Também foram classificados como “ambíguos” 90% dos *stakeholders* intra-organizacionais – o que exige da organização capacidade para mantê-los cooperantes e, preferencialmente, torná-los menos ameaçadores. A estratégia principal de relacionamento com estes *stakeholders*, segundo Savage *et al.* (1991), é a de cooperação.

Figura 4.16 – Classificação dos stakeholders do sistema de CPS do TRE-PE pelo modelo de Savage *et al.* (1991)



Não houve intervenientes “indispostos a apoiar” e somente dois intervenientes (CGU e Sebrae) foram considerados “marginal”, ou seja, não foi considerado como uma grande ameaça, nem como potencial cooperante.

i) Análise conjunta dos *stakeholders*

O Quadro 4.10 a seguir resume a categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) e pelo modelo de Savage *et al.* (1991).

Quadro 4.10 – Síntese das categorizações *Stakeholder Salience* e Modelo de Savage –

TRE-PE

| <i>Stakeholders</i> | | Categorização | | | |
|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------------|-------------------|
| | | <i>Stakeholder Salience</i> | Nível de saliência | Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) | |
| Governamentais | 1- TCU | Definitivo | Alto | Ambíguo | |
| | 2- AGU | Irrelevante | Baixo | Dispostos a apoiar | |
| | 3- ONF | Definitivo | Alto | Ambíguo | |
| | 4- MPU | Irrelevantes | Baixo | Disposto a apoiar | |
| | 5- CGU | | | Marginal | |
| | 6- MMA | Definitivo | Alto | Disposto a apoiar | |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Definitivos | Alto | Ambíguos | |
| | 8- Depto. Compras | | | | |
| | 9- Planejamento | | | | |
| | 10- Comunicação | | | Disposto a apoiar | |
| | 11- G. socioambiental | | | Ambíguos | |
| | 12- Requisitantes | | | | |
| | 13- Auditoria interna | | | | |
| | 14- Controlador do orçamento | | | | |
| | 15- Gestores | | | | |
| | 16- Órgão jurídico | | | | |
| Outros | 17- Sociedade | Definitivo | Alto | | Disposto a apoiar |
| | 18- SEBRAE | Irrelevantes | Baixo | | Marginal |
| | 19- INMETRO | | | | |
| | 20- Org. Intern. Apoio às CPS | | | | |
| | 21- ONU | | | | |
| | 22- MERCOSUL | | | | |
| | 23- Org. Apoio Causas Amb. e Sociais | Expectante | Alto | Dispostos a apoiar | |
| | 24- Especialistas em CPS | Definitivo | | | |
| | 25- Redes informais | Irrelevantes | Baixo | | |
| | 26- Outras organizações públicas | | | | |
| | 27- Meio ambiente | | | | Definitivo |

Entre os *stakeholders* governamentais, a metade deles foi considerada com baixa saliência e dispostos a apoiar (CGU e MMA) ou marginal (MPU). Os demais, classificados com alta saliência e foram categorizados como ambíguos (TCU e ONF) ou disposto a apoiar (MMA). Destaca-se, assim, a percepção predominante de cooperação dos intervenientes governamentais, com algum nível de ameaça ao sistema, principalmente

exercida pelo TCU e pelo ONF, provavelmente devido ao nível de poder (principalmente coercitivo) característico destas partes interessadas.

A totalidade das partes intra-organizacionais apresentou alta saliência e foi categorizada como ambígua ou disposta a apoiar (Comunicação).

63,6% dos *stakeholders* do tipo “Outros” apresentaram baixa saliência e foram categorizados como dispostos a apoiar ou marginal, ou seja, com baixo potencial para ameaçar o sistema. A Sociedade e o Meio Ambiente, ambos com alta saliência, foram considerados dispostos a apoiar. De uma maneira geral, esses resultados demonstram que os *stakeholders* do tipo “Outros” tendem a ser considerados como de menor relevância. Destaca-se também a menor percepção de ameaça destes *stakeholders*, além de serem considerados cooperativos.

j) Principais constatações sobre o caso

O sistema de CPS do TRE-PE está em fase de desenvolvimento. A influência exercida pelo CNJ e TSE (instâncias governamentais superiores) acaba por promover as ações do sistema e facilita os processos de normalização interna, desenvolvimento de programas de treinamento e ambiente de discussão e compartilhamento de experiências comuns.

De forma similar ao TJDFT, STJ e TRT6, a presença do líder é fortemente percebida e traz resultados positivos para o sistema. Somam-se a estas características, a valorização do PLS como um instrumento estratégico para monitoramento e avaliação do sistema e o *benchmarking* proporcionado a partir da participação do TRE-PE no Grupo Ecos de Pernambuco.

A capacidade técnica e atuação da unidade de Gestão Socioambiental é um facilitador para a consecução das atividades do sistema. No entanto, a falta de formalização e representação da Unidade como uma estrutura da organização é um problema que precisa ser enfrentado, para o melhoramento da efetividade das ações de sustentabilidade, com prováveis reflexos positivos no sistema.

Além disso, o uso de ferramental específico para as CPS, tal como as compras conjuntas e as análises do ciclo de vida dos produtos, poderiam incrementar o desempenho do sistema.

Em relação aos *stakeholders*, os governamentais e os intra-organizacionais apresentaram categorização similar aos casos do BCB, TJDFT, FNDE, Câmara e TRT6. Já a categorização dos intervenientes do tipo “Outros” seguiu padrão semelhante ao apresentado nos casos do BCB, FNDE e TRT6.

3 Análise cruzada dos casos

A apresentação individual dos casos, realizada na seção anterior, propiciou a identificação dos padrões emergentes, relacionados às peculiaridades dos sistemas de CPS dos respectivos casos estudados, as quais serão discutidas nesta seção.

Neste contexto, por meio da comparação entre as similaridades e as diferenças identificadas na análise dos dados da primeira e segunda fase da investigação e na literatura que fundamenta a temática, foi possível entender as particularidades do referido sistema, bem como apresentar um *framework* representativo destas características. Nas próximas seções serão apresentados e discutidos os resultados das análises cruzadas dos casos.

3.1 Características organizacionais

Procurou-se verificar se a sustentabilidade ou alguma de suas dimensões estavam minimamente representadas nas identidades estratégicas das respectivas organizações estudadas. Sete dos oito casos (87,5%) possuem algum aspecto relacionado à sustentabilidade declarado como valor estratégico (Quadro 4.11), sendo a Ética (em 62,5% dos casos) e a Responsabilidade Socioambiental (em 37,5% dos casos) os mais comuns. Apenas o STJ possui o termo “sustentabilidade” como valor estratégico, o que, em teoria, abrangeria, no mínimo, as dimensões social, ambiental e econômica. No outro extremo, o JBRJ não declarou nenhum valor em seu planejamento estratégico (JBRJ, 2017), mesmo sendo uma organização voltada à preservação e aos estudos do meio ambiente.

Entre os especialistas consultados, boa parte deles considera que a sustentabilidade é um valor estratégico. Na visão de E#1 (2015): “Ela [a sustentabilidade] é um valor estratégico. Algumas instituições públicas a consideram como um valor estratégico”. No entanto, a posição prevalecente entre os especialistas é que a maioria das organizações públicas não consideram ou não representam a sustentabilidade no planejamento. Por exemplo, E#3 (2015) destacou que:

E#3: Desconheço algum órgão que veja isso [a sustentabilidade] como um item estratégico. Eles ficam mais na questão de: “ah, se me pedirem eu vou fazer porque tem que cumprir, é obrigatório”. [...] Então eu acho que não se percebe como estratégico. Na verdade, eles [os gestores dos órgãos públicos] enxergam como uma coisa que vem para dar mais trabalho para um processo que já é muito complexo.

Apurou-se sobre a existência de estruturas organizacionais específicas para o desenvolvimento interno da sustentabilidade. Há legislação, específica para as organizações do Poder Judiciário, que as obrigam a terem unidades ou núcleos socioambientais (Resolução CNJ n. 201, 2015). Desta forma, existem as referidas estruturas nas organizações-caso pertencentes ao Poder Judiciário (TJDFT, STJ, TRT6 e TRE-PE). Estas unidades são responsáveis pelo assessoramento à inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos de compras, desenvolvimento de campanhas de conscientização, proposição de diretrizes para a política de sustentabilidade de seus respectivos órgãos, articulação intra e inter-setorial, entre outros (TJDFT, 2017; TRE-PE, 2017; STJ, 2016a; Ato TRT GP n. 272, 2015).

Destaca-se ainda que a Assessoria de Gestão Socioambiental (AGS) do STJ, além de apoiar os processos de CPS, também é corresponsável pela revisão (ou inclusão) dos aludidos critérios nas compras da organização, haja vista a obrigatoriedade, imposta por normativo interno, de todos os processos de compras passarem pelo crivo da citada Assessoria (STJ, 2016a).

Entre os estudos de caso do Poder Judiciário, a posição hierárquica das unidades de sustentabilidade variou, sendo considerada estratégica e ligada ao Gabinete da Presidência (caso STJ), de natureza tática-operacional, agregada a uma Secretaria-Geral ou a uma Diretoria (respectivamente os casos TJDFT e TRT6) e não existente formalmente no organograma organizacional (caso TRE-PE).

Nos órgãos do Poder Executivo (BCB, FNDE e JBRJ), apenas o Jardim Botânico possui um setor responsável por RSA, mas que, entre suas atribuições, não consta o apoio às CPS. No BCB e no FNDE, as ações de sustentabilidade estão sob a responsabilidade de comitês compostos por servidores de vários departamentos, ou seja, são estruturas administrativas que não estão formalmente representadas no organograma organizacional.

Na Câmara, organização do Poder Legislativo, a EcoCâmara é uma unidade de RSA pioneira na administração pública brasileira, além de bastante atuante. Apesar disso, também não está oficialmente retratada no organograma organizacional. Nada obstante, há tratativas avançadas para a criação de um "Escritório de Sustentabilidade", em substituição ao EcoCâmara, com poder formal e ligado à Diretoria-Geral do órgão.

Em todas as organizações-caso a responsabilidade pela consecução dos processos de compras está sob os cuidados dos respectivos departamentos de compras, exceto no STJ, cujos processos também estão sob a responsabilidade do setor de compras, mas necessita do aval da AGS para serem executados (Quadro 4.11).

No tocante à existência de objetivos, metas ou indicadores relacionados à sustentabilidade ou CPS nos planos estratégicos das respectivas organizações investigadas, não se encontrou evidências da presença deles no FNDE e na Câmara, apesar de alguns aspectos da sustentabilidade estarem representados nas identidades estratégicas das referidas organizações.

Verifica-se também que é uma prática comum a adesão ao Programa A3P do Ministério do Meio Ambiente e que possui uma vertente de atuação que abarca as CPS. Somente o TRT6 não é membro da A3P (Quadro 4.11).

Por fim, identifica-se ainda a ação incipiente de estabelecimento de parcerias formais com outras organizações públicas, úteis para a partilha de saberes e união de forças e recursos para consecução de, por exemplo, processos de compras compartilhadas. Dentre os casos, participam das mencionadas parcerias o JBRJ (Rede Rio Sustentabilidade), o TRT6 e o TRE-PE (Grupo Ecos de Pernambuco) (Quadro 4.11).

Quadro 4.11 – Síntese das características organizacionais dos estudos de caso

| Características | BCB | TJDFT | FNDE | Câmara | STJ | JBRJ | TRT6 | TRE-PE |
|---|--|---|---|--|--|---|--|--|
| Aspectos da sustentabilidade presente nos valores estratégicos | Responsabilidade Socioambiental | Ética | Responsabilidade Ambiental, Ética, Acessibilidade e Inclusão Social | Responsabilidade Social e Ética | Sustentabilidade e Ética | Não | Responsabilidade Socioambiental e Ética | Responsabilidade Socioambiental |
| Existência de unidade/núcleo responsável pela sustentabilidade | Comitê de Responsabilidade Socioambiental (CRSA) | Coordenação de Gestão Socioambiental (Cogesa) | Comissão Gestora do PLS | Comitê de Gestão Socioambiental (EcoCâmara) | Assessoria de Gestão Socioambiental (AGS) | Centro de Responsabilidade Socioambiental (CRSA) | Setor de Gestão Socioambiental | Comissão Socioambiental |
| Posição hierárquica da unidade/núcleo responsável pela sustentabilidade | Não existe formalmente no organograma organizacional | Ligada à Secretaria-Geral (SEG) (Dois níveis abaixo da Presidência) | Não existe formalmente no organograma organizacional | Não existe formalmente no organograma organizacional | Ligada ao Gabinete da Presidência (Um nível abaixo da Presidência) | Ligado à Diretoria de Ambiente e Tecnologia (Dois níveis abaixo da Presidência) | Ligado à Coordenadoria de Gestão Estratégica (Três níveis abaixo da Presidência) | Não existe formalmente no organograma organizacional |
| Objetivos, metas ou indicadores relacionados à sustentabilidade ou CPS no plano estratégico | Sim | Sim | Não | Não | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Parcerias formais com outras organizações em temas relacionados à sustentabilidade/CPS | Não | Não | Não | Não | Não | Sim (Rede Rio Sustentabilidade) | Sim (Grupo Ecos de Pernambuco) | Sim (Grupo Ecos de Pernambuco) |
| Participação na A3P | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Sim |
| Departamento responsável pelas CPS | Departamento de Materiais e Patrimônio (Demap) | Secretaria de Recursos Materiais (SEMA) | Coordenação-Geral de Mercados, Qualidade e Compras (CGCOM) | Departamento de Materiais e Patrimônio (Demap) | Secretaria de Administração (SESAD), mas com anuência da AGS | Coordenação de Recursos Logísticos (CRL) | Coordenadoria de Licitações e Contratos | Seção de Compras (SECOM) |

3.2 Principais entradas

As necessidades de incorporação e aplicação das normas relacionadas às compras com critérios de sustentabilidade (necessidades normativas) e as próprias necessidades das organizações de consumir produtos e serviços (necessidades operacionais) foram destacadas pelos participantes como características intrínsecas ao sistema de CPS (Quadro 4.12).

Quadro 4.12 – Síntese das principais entradas identificadas nos estudos de caso analisados

| Principais entradas | | BCB | TJDFT | FNDE | Câmara | STJ | JBRJ | TRT6 | TRE-PE |
|--|---|-----|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------|--------------------|--------------------|
| Incorporação e aplicação das normas | Incorporação aos manuais e normativos internos | X | X | X | X | X | X | X | X |
| | Utilização dos critérios de sustentabilidade nas aquisições | X | X | X | X | X | X | X | X |
| | Padrões externos de sustentabilidade | X | X | X | Não foi mencionado | X | X | X | X |
| Necessidades de consumo das organizações | Preços | X | Não foi mencionado | X | Não foi mencionado | Não foi mencionado | X | X | X |
| | Restrições orçamentárias | X | X | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | X | Não foi mencionado | Não foi mencionado |

A prática comum identificada entre as organizações-caso é a adaptação das leis e normas afetas às CPS aos respectivos manuais e normas internos. Esta necessidade foi mencionada pela totalidade dos órgãos participantes (Quadro 4.12).

Muitas vezes, o conteúdo legal das normas é de caráter compulsório, todavia, em alguns casos, há discricionariedade para que os gestores adotem posturas que levem às

boas práticas de sustentabilidade em compras, entre as quais, a inclusão dos critérios de sustentabilidade – necessidade ressaltada em todos os grupos focais realizados (Quadro 4.12). Nos casos em análise, as dúvidas relacionadas à operacionalização dos processos de CPS apareceram acompanhadas de um problema mencionado por 87,5% das organizações: a falta de padrões a serem utilizados para definir o que é um produto ou serviço sustentável (Quadro 4.12).

As necessidades operacionais estão relacionadas aos cotidianos provimentos de produtos e serviços (sustentáveis ou não), *inputs* que deverão ser devidamente interpretados pelo sistema, verificando-se as possibilidades de aquisição mais sustentável ou mesmo a não aquisição do produto ou serviço solicitado. Dois elementos dificultadores da consecução desta entrada foram destacados: o preço dos produtos e serviços sustentáveis e as restrições orçamentárias. Em relação a isso, os entrevistados da primeira fase da pesquisa destacaram que a análise de custo deve considerar outros aspectos, além do preço do produto. Nesse sentido, E#11 (2016) e E#3 (2015) salientaram:

E#11: Não é verdade que seja mais barato [o produto não sustentável]. Ele pode até ser mais barato no momento da compra. Mas se observarmos todo o ciclo de vida, desde a produção e utilização até o descarte, perceberemos que podemos comprar um pouco mais caro, mas, ao longo de seu ciclo de vida, estaremos economizando.

E#3: Falta uma visão de longo prazo. Isso é complicado nas compras porque se quer saber do preço imediato. O comprador público terá que saber justificar porque está escolhendo aquele produto, inicialmente mais caro que o tradicional, mas que, em longo prazo, trará uma economia que compensará o investimento inicial.

Associadas às questões do preço dos produtos sustentáveis, as restrições orçamentárias foram tratadas em alguns grupos focais como uma barreira a ser transposta. Por sua vez, os especialistas destacaram que as limitações financeiras poderiam ser encaradas como uma oportunidade para a reflexão e análise sobre a real necessidade de consumo. A intervenção de E#14 (2016) representa bem esse pensamento:

E#14: A restrição, não a percebo como dificuldade. Pelo contrário, eu encaro como uma oportunidade. O foco da compra sustentável também está relacionado com o uso racional de recursos: economia de energia, água, material de expediente, redução do consumo como um todo.

3.3 Processos e ferramentas

O processamento (*throughput*) é a atividade sistêmica de transformação dos *inputs* recebidos do ambiente em resultados. As organizações utilizam um conjunto de processos e ferramentas para promoverem o processamento sistêmico (Katz & Kahn, 1966).

Os instrumentos utilizados para a promoção das atividades de CPS são facilitadores (Brammer & Walker, 2011). Por outro lado, sua carência também pode ser um elemento dificultador, como destacou E#3 (2015):

E#3: Uma fraqueza, em geral, é a questão da escassez dos instrumentos que poderiam facilitar a compra sustentável. Apesar de ter a legislação, que é um ponto forte, não está chegando às pessoas porque elas não têm acesso a instrumentos que facilitem a sua aplicação.

Na análise de conteúdo das entrevistas, identificaram-se oito elementos relacionados aos processos de transformação do sistema de CPS: a) Planejamento, b) Treinamento e capacitação, c) Campanhas de divulgação e conscientização, d) Compras compartilhadas, e) Análise do ciclo de vida, f) Curva de Pareto, g) *Business Intelligence* e h) Sistema de informação sobre CPS (Quadro 4.13).

Os processos relacionados ao planejamento das compras foram citados nos grupos focais de 75% dos casos (Quadro 4.13) como facilitadores das aquisições sustentáveis, a funcionar como um “antídoto” para lidar com os problemas de preços mais altos dos produtos sustentáveis e as restrições financeiras enfrentadas pelas organizações públicas, ambos identificados como problemas relacionados às necessidades operacionais do sistema e discutidos na seção anterior.

No que tange aos processos de treinamento, no BCB, TJDFT e JBRJ houve apontamentos específicos sobre sua importância (Quadro 4.13). Em essência, esses processos foram considerados como uma deficiência do sistema, apesar de reconhecidos como essenciais para a formação técnica do corpo funcional, frente a uma temática ainda recente e que recebe inovações constantes advindas das atualizações das normas.

As campanhas de divulgação e conscientização também foram as ferramentas usualmente salientadas nos grupos focais de 6 das 8 organizações (Quadro 4.13).

Realizadas principalmente em parceria com o setor de comunicação, o instrumento foi utilizado essencialmente para solicitar mudanças de hábitos relacionados ao consumo de produtos comuns (água, energia elétrica, copos descartáveis, papel, entre outros) e para comunicar os resultados dos esforços organizacionais de diminuição do uso destes.

Por sua vez, a compra compartilhada é uma ferramenta capaz de gerar economias de custos para as organizações públicas, conforme salientado por E#1 (2015): *“Podemos fazer a compra compartilhada. Não precisamos comprar sozinhos. Quando os órgãos federais se reúnem para comprar em conjunto, o preço do produto irá cair, gerando economia de escala”*. A utilização das compras em conjunto variou entre as organizações (Quadro 4.13). O FNDE, dentre os casos estudados, é o único que as praticam regularmente, aproveitando-se de seu grande volume de aquisições e facilidade de se unir a outras entidades públicas (principalmente prefeituras) para comprar de forma associada e, desta forma, alcançar menores custos. TRT6 e TRE-PE também relataram experiências com esse tipo de compra, embora ainda incipientes e facilitadas pela parceria formal estabelecida: participação no Grupo Ecos de Pernambuco.

Câmara e JBRJ expuseram experiências pretéritas com compras compartilhadas. No entanto, os processos foram descontinuados, devido a mudanças na gestão do órgão (caso do JBRJ) e às dificuldades operacionais enfrentadas à falta de normas disciplinadoras dos processos. Esses mesmos motivos foram apontados pelo BCB, TJDFT e STJ, como justificativa para a não adoção do citado tipo de compra.

Em relação à análise do ciclo de vida (ACV) do produto, apenas o TRE-PE referiu sua utilização (Quadro 4.13). No entanto, verifica-se que se trata de uma utilização parcial, pois não considera os impactos ambientais do produto ao longo de toda sua cadeia de produção. Esta dificuldade prática identificada está alinhada à opinião de E#5 (2015) e de E#6 (2015). Eles ressaltaram que, além de serem complexas e demoradas, falta informação, estudos e divulgação das pesquisas sobre ACV no Brasil, sendo uma ferramenta de difícil aplicação prática, nas atuais condições de desenvolvimento da política de CPS.

Quadro 4.13 – Síntese dos principais processo e ferramentas identificados na análise dos estudos de caso

| Processos e ferramentas | BCB | TJDFT | FNDE | Câmara | STJ | JBRJ | TRT6 | TRE-PE |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Planejamento | X | X | X | Não foi mencionado | X | Não foi mencionado | X | X |
| Treinamento e capacitação | X | X | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | X | Não foi mencionado | Não foi mencionado |
| Campanhas de divulgação e conscientização | X | X | X | Não foi mencionado | X | X | X | Não foi mencionado |
| Compras compartilhadas | Não realiza | Não realiza | Realiza | Já realizou | Não realiza | Já realizou | Realiza | Realiza |
| ACV | Não realiza | Não realiza | Não realiza | Não realiza | Não realiza | Não realiza | Não realiza | Utiliza parcialmente |
| Curva de Pareto | Não foi mencionado | X | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado |
| <i>Business Intelligence</i> | Não foi mencionado | X | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado |
| Sistema de informação sobre CPS | Não foi mencionado | Não foi mencionado | X | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado | Não foi mencionado |

Curva de Pareto, *Business Intelligence* e Sistema de informação sobre CPS completam o rol das ferramentas identificadas, porém citadas por apenas uma organização (Quadro 4.13). A Curva de Pareto e o *Business Intelligence*, ambos utilizados pelo TJDFT, são ferramentas de gestão que foram adaptadas para o contexto das CPS, notadamente no que se relaciona com o controle dos custos e do consumo de alguns produtos.

Por fim, o sistema de informação relatado pelo FNDE, designado de “Catálogo de Compras Sustentáveis”, consiste em um ambiente virtual interno, no qual são armazenadas informações sobre legislação, treinamentos, critérios de sustentabilidade, entre outros, criando-se uma “memória institucional” das experiências com as compras públicas sustentáveis.

3.4 Principais saídas

As saídas do sistema são os resultados (*outputs*) obtidos a partir da transformação das entradas sistêmicas (Katz & Kahn, 1966). A aquisição de produtos e serviços mais sustentáveis é o resultado mais óbvio e tangível identificado e citado pela totalidade das organizações participantes (Quadro 4.14). No entanto, uma parte intangível, decorrente do esforço das organizações para reduzir o consumo também figurou como um *output*, nomeado “não compra”.

Quadro 4.14 – Síntese das principais saídas identificadas na análise dos estudos de caso

| Saídas | BCB | TJDFT | FNDE | Câmara | STJ | JBRJ | TRT6 | TRE-PE |
|--|----------------|----------------|------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Compra sustentável | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Não-compra | X | X | X | X | X | X | X | Não mencionado |
| Conscientização e mudança comportamental | Não mencionado | X | X | X | X | X | X | Não mencionado |
| Indução de mudanças no mercado | Não mencionado | Não mencionado | X | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado |

A “não compra” é resultado igualmente importante e alinhado à opinião dos especialistas E#1 (2015), E#2 (2015), E#6 (2015) e E#8 (2015). Por exemplo, E#1 (2015) ressaltou que: *“Eu acho que a licitação sustentável está relacionada a outro aspecto da sustentabilidade: comprar menos. Essa “não compra”, eu estou pensando nos princípios da prevenção e da precaução, na “não geração” do resíduo, eu estou pensando no “não consumo”.*

A conscientização e a mudança comportamental dos servidores ocorrida, a partir das ações organizacionais para promover a compra sustentável e a “não compra”, foi relatada como um dos resultados do sistema por 75% das organizações participantes (Quadro 4.14), reflexo do esforço organizacional em adquirir produtos sustentáveis e/ou não os comprar. Trata-se, portanto, de um resultado que vem a reboque das decisões de compras dos gestores.

Tal como a conscientização e a mudança comportamental, a indução a mudanças no mercado foi destacada como um resultado auxiliar do sistema de CPS, nomeadamente pelo FNDE – única organização entre as participantes que possui volume de compras suficientes para influenciar o mercado fornecedor.

3.5 Monitoramento e avaliação

O Plano de Logística Sustentável (PLS) foi apontado como o principal instrumento utilizado para o acompanhamento das atividades e resultados sistêmicos (Quadro 4.15). Com exceção da Câmara, todas as organizações possuem o plano desenvolvido e o utilizam para o monitoramento do sistema.

Quadro 4.15 – Principal instrumento de monitoramento e avaliação

| Saídas | BCB | TJDFT | FNDE | Câmara | STJ | JBRJ | TRT6 | TRE-PE |
|--------------------------------|-----|-------|------|-------------|-----|------|------|--------|
| Plano de Logística Sustentável | X | X | X | Não realiza | X | X | X | X |

A Câmara, organização do Poder Legislativo, não é obrigada a desenvolver seu PLS, por falta de previsão normativa, ao contrário das organizações públicas do Poder Executivo e do Poder Judiciário, cujos Decreto nº 7746/2012 (Decreto n. 7.746, 2012) e Resolução CNJ 201/2015 (Resolução CNJ n. 201, 2015), respectivamente, determinaram a obrigatoriedade de existência deste instrumento.

Entre as organizações-caso, observaram-se bons exemplos de utilização do potencial dos PLS para acompanhamento das atividades de CPS. Estes exemplos estiveram concentrados nos órgãos do Poder Judiciário, principalmente no TJDF e STJ. O PLS do FNDE também promove um efetivo monitoramento das ações. Por outro lado, BCB e JBRJ apresentaram falhas e descontinuidades no uso da ferramenta, denotando deficiência na fiscalização realizada pelos órgãos de fiscalização superiores.

Este problema pode ser ainda mais grave nas demais organizações públicas brasileiras. O TCU identificou a deficiência, por meio dos processos de auditoria realizados em várias delas e que resultou no Acórdão 1056/2017 (Acórdão TCU n. 1056, 2017). Especificamente, o referido Acórdão reconheceu a importância do PLS e recomendou ao Ministério do Planejamento:

9.2.2.1. exigir que os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) ou instrumentos substitutos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade da APF, considerando o alcance e a transversalidade dos aspectos inerentes à sustentabilidade, de modo a institucionalizar, com isso, todas as ações de sustentabilidade junto à direção geral das aludidas instituições;

[...]

9.2.2.3. exigir que as avaliações de desempenho dos PLS contenham ferramentas de avaliação da efetividade do instrumento de planejamento, com vistas a permitir a análise dos resultados das ações implementadas e o comportamento dos padrões de consumo, em busca da manutenção do ponto de equilíbrio entre o consumo e os gastos.

(Acórdão TCU n. 1056, 2017: 1-2)

3.6 Dimensões e temáticas transversais

A partir do levantamento bibliográfico e dos resultados das entrevistas com os especialistas (Fase 1) foram identificados alguns temas recorrentemente ressaltados como importantes para o sistema, pois poderiam se tornar facilitadores ou complicadores, a depender da maneira como as organizações os tratem.

Esses temas foram apresentados aos grupos focais para discussão, pois se pretendeu conhecer a opinião dos participantes sobre suas respectivas importâncias para o sistema de CPS e sobre o relacionamento entre eles: se eram relações de causa e efeito, de hierarquia, de interdependência ou algo híbrido. Houve reconhecimento unânime das organizações em relação à natureza inter-relacionada destas dimensões. Essa característica evidencia o caráter sistêmico das CPS.

Apesar da interdependência, as dimensões Pessoas, Legislação e Planejamento foram consideradas pelo BCB, TJDFT, Câmara e TRT6 bases para o desenvolvimento sistêmico (Quadro 4.16).

A dimensão genericamente nomeada “Pessoas” foi ressaltada na maioria dos grupos focais como um aspecto elementar a ser considerado, pois é o principal elemento executor das normas relacionadas a uma temática que envolve esforço pessoal, de equipe, liderança, mudanças de postura e de comportamento pessoal e organizacional.

A falta de pessoal em quantidade adequada à execução das atividades foi ressaltada pelos especialistas como um problema crônico da realidade brasileira. Ilustrativamente, E#1 (2015) e E#3 (2015) observaram:

E#1: *Temos muitas deficiências, por questões estruturais e de gestão. Na gestão humana, por exemplo, faltam pessoas, não há reposição de cargos, de aposentadorias. Os servidores que ficam têm “milhões” de atividades.*

E#3: *Os gestores sempre alegam que não fazem mais compras sustentáveis porque não têm tempo. Eu acho que a falta de tempo, na verdade, seja devido à falta de pessoal.*

A questão da (ausência de) liderança foi algo evidenciado nas entrevistas da primeira fase, conforme pode ser percebido no conteúdo da intervenção de E#12 (2016):

E#12: *[...] acho que faltam lideranças executivas. Às vezes se tem a base querendo fazer, mas não se tem uma liderança. [...] Eu acho que falta liderança executiva nas organizações. Bons gerentes, bons diretores, que realmente apoiem as atividades, que coloquem as equipes para fazer licitações sustentáveis. [...] Às vezes a organização tem dinheiro, tem recursos, mas falta uma liderança.*

Conforme apresentado e discutido nas seções 4.1.3 (Análise SWOT) e 4.1.6 (O papel do Estado na promoção das CPS), a legislação brasileira de CPS é um elemento positivo da política. Alguns especialistas consultados, por exemplo, E#5 (2015), E#11 (2015), E#12

(2016) e E#14 (2016), também referiram a importância da base legal para a segurança dos processos de CPS. Especificamente, E#14 (2016) destacou: “*Temos leis, decretos e instruções normativas que direcionam e suportam a compra pública sustentável, em termos de normas, estamos bem*”.

Quadro 4.16 – Principais dimensões e temáticas

| Dimensões e temáticas | | BCB | TJDFT | FNDE | Câmara | STJ | JBRJ | TRT6 | TRE-PE |
|-----------------------|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Inter-relacionamento | | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Dimensões | Pessoas | X | X | X | X | Não mencionado | X | X | Não mencionado |
| | Legislação | X | X | Não mencionado | X | X | Não mencionado | X | X |
| | Planejamento | X | X | X | X | X | X | X | Não mencionado |
| | Recursos financeiros | X | Não mencionado | X | Não mencionado | X | Não mencionado | X | Não mencionado |
| | Infraestrutura | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | X | Não mencionado | X | Não mencionado |
| | Processos e ferramentas | X | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado |
| | Stakeholders | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | X | Não mencionado | X | Não mencionado |
| Temáticas | Inovação | Não mencionado | Não mencionado | X | X | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado |
| | Ética | Não mencionado | X | Não mencionado | X | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado |
| | Conhecimento | Não mencionado | X | Não mencionado | Não mencionado | X | Não mencionado | X | X |
| | Comunicação | Não mencionado | X | Não mencionado | X | Não mencionado | X | X | X |
| | Eficiência | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | Não mencionado | X | X |
| | Benchmarking | Não mencionado | X | Não mencionado | X | X | X | X | X |

A importância da legislação foi discutida em seis dos oito grupos focais (Quadro 4.16), nos quais foi constantemente ressaltado o caráter de cumprimento compulsório das leis e normas afetas às CPS como um elemento direcionador e, ao mesmo tempo, protetor das ações organizacionais de inclusões dos critérios de sustentabilidade nos processos de compras (segurança jurídica).

O planejamento, em particular, o planejamento de compras, foi apontado em 87,5% das organizações-caso como um elemento básico do sistema (Quadro 4.16). A dimensão também esteve presente no conteúdo das intervenções dos especialistas. Ilustrativamente, E#7 (2015) e E#11 (2015) destacaram:

E#7: Uma vertente que eu acho muito importante ser considerada é o planejamento de compras. A compra cara é aquela que não foi planejada. O planejamento ajuda a identificar as reais necessidades. O próprio governo e os gestores pecam por não investir em planejamento, na cultura do planejamento estratégico.

E#11: Eu vejo que a compra pública sustentável depende muito do planejamento do órgão, porque não se pode desvincular a compra pública das demais estratégias da organização. Isso inclui o planejamento da área de compras. [...] Tem que se fazer um planejamento estratégico sustentável. Isso é o básico. [...] O planejamento da organização não pode estar desvinculado das compras. Estas não podem ser apenas consideradas como uma área-meio. Isso tem sido um grande obstáculo à implementação e ao encorajamento das compras públicas sustentáveis.

Os recursos financeiros, assunto discutido nos grupos do BCB, FNDE, STJ e TRT6, é uma dimensão que apareceu associada ao planejamento. A infraestrutura de apoio às CPS, ou seja, as capacidades humanas, tecnológicas e materiais da organização, recebeu menção nos grupos focais do STJ e do TRT6 (Quadro 4.16). E#2 (2015), E#10 (2015) e E#14 (2016) destacaram a importância da infraestrutura organizacional. Especificamente, E#14 (2016) declarou que: *“A infraestrutura institucional fornece o suporte necessário. Acredito que as CPS funcionam quando se tem uma estrutura adequada, concomitantemente com a vontade de fazer e a obrigatoriedade imposta pelas normas”*.

Sobre a importância dos processos e ferramentas específicos e úteis para a consecução das CPS, apenas os participantes do grupo focal do BCB teceram comentários sobre a necessidade de desenvolvê-los (Quadro 4.16). Por fim, o STJ e o TRT6 destacaram a importância de alguns *stakeholders* para o sistema (Quadro 4.16), nomeadamente o

Tribunal de Contas da União, os órgãos normalizadores e fiscalizadores e os fornecedores. Estas partes interessadas, além de outras, serão discutidas na próxima seção desta tese.

Em relação às temáticas transversais apresentadas (Quadro 4.16), em geral, os grupos focais demonstraram menos interesse em discuti-las. Foi percebido pelo investigador que os profissionais participantes, normalmente responsáveis pelas atividades operacionais relacionadas às CPS, algumas vezes desconheciam as formas como as temáticas poderiam influenciar o sistema, principalmente aquelas de caráter mais abstrato, tais como a ética e a inovação.

A inovação foi mencionada apenas pela Câmara e pelo TRT6. E#1 (2015) destacou que a inovação para incluir a sustentabilidade nos processos de compras públicas não se restringe às grandes decisões estratégicas, pois *“[...] ela pode estar presente tanto na discricionariedade administrativa, quanto na decisão do comprador que escolheu um copo de papel em detrimento do de plástico. Perceba o potencial que está na mão do gestor”*.

O TJDF e a Câmara destacaram a ética como um valor organizacional (Quadro 4.16) que deveria estar representado em seus processos de compras. O conhecimento foi um tema relevante e discutido principalmente nos grupos focais das organizações do Poder Judiciário (notadamente TJDF, STJ e TRE-PE), mas também pelo JBRJ (Quadro 4.16). Para estes órgãos públicos o conhecimento se apresentou como uma necessidade operacional, pois foi apontado como algo a ser trabalhado com o corpo de servidores, por meio da realização de treinamentos e capacitações. A relevância do conhecimento para o sistema de CPS foi ressaltada por E#5 (2015): *“A falta de conhecimento é a pior resistência a ser vencida na implementação de uma política”*, enquanto que E#11 (2016) salientou que *“[...] a principal barreira é a ignorância. A falta de conhecimento aliada às dificuldades financeiras enfrentadas em tempos de crises econômicas são desculpas perfeitas para não se fazer nada”*.

A comunicação, discutida nos grupos focais do TJDF, Câmara, JBRJ, TRT6 e TRE-PE, foi considerada um mecanismo de apoio relacionado principalmente com a divulgação das ações de sustentabilidade das organizações. Todavia, a visão dos especialistas é mais ampla, ao ressaltá-la como uma forma de apresentar os resultados de um tema

multidisciplinar. Nesse âmbito, E#11 (2015) destacou: “É extremamente importante que os órgãos se comuniquem, que eles consigam compartilhar os sucessos que tiveram nas licitações mais sustentáveis, mas também os fracassos, as falhas. Esse sistema de comunicação deve ser muito mais eficiente”. Percepção semelhante é compactuada por E#13 (2016): “A sustentabilidade e a compra pública sustentável são temas multidisciplinares, envolve muitos setores. Então, a comunicação é muitíssima importante”.

TRT6 e TRE-PE destacaram a eficiência como uma temática de suporte na busca da compra pelo “melhor preço”, ou seja, o processo de aquisição que não considere apenas o custo imediato do produto, mas todos os elementos de sustentabilidade internalizados e refletidos no preço. Este pensamento esteve representado nas opiniões de E#2 (2015), E#5 (2015), E#6 (2015) e E#7 (2015). Por exemplo, E#2 (2015) destacou:

E#2: Eficiência não está simplesmente conectada ao menor preço, mas sim ao melhor preço. No momento em que as organizações públicas percebem todo o impacto que as suas compras geram sobre o meio ambiente e sobre a sociedade, elas conseguem dar grande cumprimento a esse princípio que é o da eficiência.

Finalmente, o *benchmarking* foi relacionado por 75% das organizações (Quadro 4.16), como uma forma fácil e rápida de aprender com as experiências vivenciadas por outras organizações, adaptando-as as particularidades das respectivas organizações.

3.7 Análise dos stakeholders

O Quadro 4.17 mostra a categorização dos *stakeholders* para cada organização, obtida a partir da adoção dos critérios apresentados na Tabela 3.2. Os números correspondem às partes interessadas (numeradas de 1 a 27), enquanto as cores azul, vermelha e verde servem para identificar, respectivamente, os atores-chave “governamentais”, “intra-organizacionais” e “outros”, cujas características estão apresentadas no Apêndice V.

As correlações de *Spearman* realizadas mostraram que 90,1% das possíveis correlações entre os atributos PLU de cada *stakeholder* foram significativas (Apêndice VI). A presença destas associações foi prevista teoricamente no artigo de Mitchell *et al.*

(1997) e verificadas empiricamente em outros trabalhos, por exemplo, em Agle *et al.* (1999) e em Miragliaia *et al.* (2014) e refletem a característica do relacionamento entre *poder*, *legitimidade* e *urgência* que, apesar de considerados conceitos distintos, são complementares entre si. Este fato usualmente resulta em associações significativas entre eles.

Quadro 4.17 – Síntese da categorização dos *stakeholders* pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997)

| Categorias | | BCB | TJDFT | FNDE | Câmara | STJ | JBRJ | TRT6 | TRE-PE | |
|-----------------|---|--|---|--|---|---------------------------------|--|--|---|----|
| Mais salientes | Definitivos | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 | 1, 2, 3, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 27 | 1, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13, 14 15, 16, 27 | 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 | 1, 3, 13, 14, 16 | 8, 13, 15, 16, 18, 19, 13, 20, 21, 24, 16, 27 | 1, 3, 12, 14, 15, 9, 10, 11, 12, 17, 19, 27 | 1, 3, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 24, 27 | |
| | | Dominantes | 19 | - | 2 | - | 4, 8 | 1, 2, 9, 14 | 6 | 23 |
| | Expectantes | Perigosos | 10 | - | - | 5, 7 | 25 | 22 | 9 | - |
| | Dependentes | 8, 27 | 8, 17 | 17, 19, 24 | - | 11, 12, 17, 24, 27 | 17, 23 | 11 | - | |
| Menos salientes | Latentes | Adormecidos | - | 4, 5, 10, 19, 24 | 7 | - | 7, 10, 19, 20, 26 | 12 | 5 | - |
| | Discrionários | - | - | 20 | 6 | 2, 5, 6, 9, 15, 22 | 25 | 24 | - | |
| | Exigentes | - | 11 | 23 | - | 23 | - | 26 | - | |
| Irrelevantes | 7, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 | 6, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 26 | 6, 11, 18, 21, 22, 25, 26 | 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 | 18, 21 | 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 26 | 2, 4, 7, 8, 10, 18, 20, 21, 22, 23, 25 | 2, 4, 5, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26 | | |

Legenda: BCB – Banco Central do Brasil; TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Câmara – Câmara dos Deputados Federais; STJ – Superior Tribunal de Justiça; JBRJ – Jardim Botânico do Rio de Janeiro; TRT6 – Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; TRE-PE – Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

De uma maneira geral, 43,1%, 14,3%, 12,5% e 30,1% das classificações realizadas pelos participantes dos grupos focais estiveram concentradas, respectivamente, nas categorias definitivos, expectantes, latentes e irrelevantes (Quadro 4.17). A maior

concentração nas categorias dos definitivos e dos irrelevantes refletem as correlações existentes entre os atributos PLU de cada *stakeholder* (Apêndice VI).

A síntese da classificação dos *stakeholders*, de acordo com a saliência e com o modelo da Savage *et al.* (1991) está apresentado no Apêndice IX. Em geral, de acordo com as categorias propostas no trabalho de Savage *et al.* (1991), há concentração maior nos quadrantes superiores, ou seja, o sistema possui a maior parte dos *stakeholders* com alto potencial para cooperar.

Entre os *stakeholders* governamentais, a metade das classificações obtidas foi na categoria dos definitivos, 12,5% para os expectantes, 14,6% para os latentes e 22,9% para os irrelevantes (Quadro 4.17), isto é, em 62,5% das classificações foram considerados com alta saliência (Apêndice IX).

Além disso, pelo modelo de Savage *et al.* (1991), 95,9% das categorizações estiveram concentradas nos quadrantes superiores do modelo, sendo em 54,2% das vezes considerados ambíguos e, em 41,7% das ocasiões, tidos como dispostos a apoiar (Apêndice IX). Isso demonstra o alto potencial de cooperação dos *stakeholders* governamentais, além de considerável potencial para ameaçar. De acordo com esses resultados, envolvimento e colaboração, respectivamente, são as estratégias gerais apregoadas por Savage *et al.* (1991).

Ressalta-se a posição do TCU (#1), ONF (#3) e MPU (#4), destacados como predominantemente ambíguos. TCU e ONF foram ainda classificados com alta saliência em todos os casos, enquanto que o MPU, em metade deles (Apêndice IX).

Boa parte dos especialistas entrevistados – E#1 (2015), E#2 (2015), E#3 (2015), E#7 (2015), E#11 (2016) e E#13(2016) – destacaram a relevância do TCU, principalmente relacionada à sua capacidade de fiscalização do cumprimento da política de CPS implementada pelas organizações públicas, com atribuições que vão desde a orientação quanto às boas práticas até a punição financeira dos gestores que descumprem o estabelecido na base legal que rege a matéria. As opiniões de E#2 (2015) e de E#13 (2016), respectivamente, ressaltam a importância deste *stakeholder*:

E#2: O TCU está na vanguarda e tem um papel estratégico no cumprimento da política. O papel do TCU é, inclusive, punir ou indicar a punição para os Ministérios Públicos de servidores que não estão cumprindo as normas relacionadas ao tema.

E#13: Temos as leis, mas algumas vezes elas não são seguidas. O TCU, como órgão de controle, estabelece Acórdãos que direcionam as ações dos gestores. A política foi fortalecida a partir do momento que o TCU passou a fiscalizar o seu cumprimento, podendo até mesmo punir financeiramente o gestor. O lugar mais sensível do gestor é o bolso. Se não existisse o TCU para exigir e mostrar como deve ser feito, teríamos uma situação pior. Bem ou mal, os gestores estão sendo obrigados a cumprir a lei. É um caminho sem volta. O gestor sabe que deverá incluir critérios de sustentabilidade em suas compras ou será cobrado e punido pelo TCU.

Pelos entrevistados E#4 (2015), E#5 (2015), E#7 (2015) e E#12 (2016), também foi reconhecida a importância do ONF para o estabelecimento e fiscalização do cumprimento da base normativa relacionada ao tema. Por exemplo, E#5 (2015) destacou que “No âmbito do poder executivo, o Ministério do Planejamento tem a competência de administrar todo o sistema de compras, desenvolver as normas relacionadas e cobrar o seu cumprimento”. Tal como o TCU, o ONF também foi considerado um *stakeholder* ambíguo e com alta saliência.

AGU (#2) e MMA (#6) foram principalmente tidos como dispostos a apoiar. A AGU obteve, na maioria das vezes, alta saliência. O órgão é considerado como um parceiro das organizações públicas, pois é responsável pelo assessoramento jurídico relacionado às CPS (Betioli, 2013; Villac *et al.*, 2014). Daí decorre as classificações obtidas nesta pesquisa, uma vez que a AGU foi tida como disposta a apoiar e muito saliente. E#1 (2015) e E#14 (2016) também ressaltaram a importância desta parte interessada:

E#1: A Advocacia-Geral da União desempenha a missão de disseminar o tema entre todos os advogados federais, para que estes possam formar multiplicadores e auxiliar os gestores na aplicação das ferramentas relacionadas à sustentabilidade. Para isso, fazem-se muitos treinamentos e palestras, além do desenvolvimento de ferramentas específicas. Por exemplo, criou-se um banco de dados de editais com critérios de sustentabilidade em compras. Tudo padronizado para facilitar a consulta dos servidores que farão os editais no caso concreto. Também se desenvolveram guias de compras sustentáveis. Os representantes da AGU viajam por todo o país, ministrando treinamentos e palestras.

E#14: A AGU tem essa responsabilidade e capilaridade: assessorar os órgãos públicos da administração direta e indireta com suporte jurídico. Isso evita que eles tenham problemas com os órgãos de controle interno e externos, por exemplo, com o TCU. Nesse aspecto, a AGU é parceira dos gestores públicos. O desenvolvimento e disponibilização dos guias teve o intuito de uniformizar a prática. Nos guias, temos vários modelos de editais, de contratos, de termos de referência, inclui pareceres jurídicos também. Isso ajuda os gestores a aplicarem esse conhecimento organizado e padronizado.

No entanto, o MMA foi considerado um *stakeholder* com baixa saliência em 62,5% dos casos (Apêndice IX). As opiniões de E#5 (2015) e E#9 (2015), respectivamente, refletem as dificuldades enfrentadas pelo MMA em sua atuação relacionada às CPS:

E#5: O Ministério do Meio Ambiente fornece apoio, suporte. Geralmente não se tem a liderança nas políticas que o MMA abraça. Faz-se a promoção e incentiva-se a prática, mas, como instituição, não temos poder para fazer mais do que isso. [...] A maioria das políticas ambientais que se desenvolvem não é coercitiva ou obrigatória. Não existe uma orientação a ser seguida, de cima para baixo. Tenta-se estabelecer parcerias. Talvez por não ser obrigatório, o monitoramento dos resultados das políticas é muito frágil.

E#9: Percebo muita desconexão da política de compra pública sustentável com o setor produtivo. O MMA, por exemplo, tem pouco diálogo com o Ministério do Planejamento. Não há integração com outros ministérios.

Ainda entre os governamentais, a CGU (#5) foi destacada preponderantemente como pouco saliente, ambígua (37,5%), disposta a apoiar (37,5%) ou marginal (25%). O MPU, destacado como saliente pela metade das organizações e preponderantemente ambíguo, foi ressaltado como um *stakeholder* importante por E#2 (2015), ao defendê-lo como “Um órgão que não pertence diretamente a nenhum dos poderes, mas tem influência sobre eles, pois possui a enorme responsabilidade de fazer com que a lei seja cumprida em seus aspectos mais amplos”.

Entre os *stakeholders* intra-organizacionais, 66,3% das classificações estiveram concentradas na categoria dos definitivos, 13,7% nos expectantes, 10% nos latentes e outros 10% nos irrelevantes (Quadro 4.17), quer dizer, em 80% das classificações foram considerados como muito salientes (Apêndice IX).

Pelo modelo de Savage *et al.* (1991), 89,9% das atribuições das partes interessadas intra-organizacionais estiveram reunidas nos quadrantes superiores do gráfico. 76,2% das categorizações ocorreram no quadrante dos ambíguos e 13,7% no quadrante dos dispostos a apoiar (Apêndice IX).

Esta alta concentração na classe dos ambíguos sugere uma situação na qual os *stakeholders* intra-organizacionais possuem grande capacidade para cooperar e para atrapalhar o sistema de CPS, ou seja, podem ser elementos complicadores ou facilitadores das ações sistêmicas, fato corroborado pelos trabalhos de Brammer e

Walker (2011), Steurer *et al.* (2007), ICLEI (2007) e Cavalcanti *et al.* (2017). Considerando-se estes resultados, a estratégia predominante indicada por Savage *et al.* (1991) é a de colaboração. Os especialistas consultados, em geral, apresentaram posicionamento alinhado à opinião de E#10 (2015): “*O que pode ser considerado uma grande barreira é, no âmbito interno das organizações, a falta de vontade, a falta de sensibilidade dos tomadores de decisão para o tema*”.

Os gestores (#15) foram classificados como ambíguos pela totalidade das organizações, além de muito salientes por 87,5% delas (Apêndice IX). Em seguida, departamento de compras (#8), planejamento (#9), requisitantes (#12), OCO (#14) e órgão jurídico (#16) foram tidos predominantemente como ambíguos e com alta saliência (Apêndice IX).

Fornecedores (#7) e auditoria interna (#13), apesar de preponderantemente ambíguos, receberam algumas classificações de “indispostos a apoiar”. Isto significa que são percebidos por algumas organizações como *stakeholders* com potencial para dificultar as atividades do sistema, além de serem pouco cooperantes. Além disso, os fornecedores foram considerados com baixas saliências por 62,5% das organizações-caso (Apêndice IX). Este resultado pode refletir a percepção de falta de preparo do mercado fornecedor. Nesse aspecto, E#12 (2016) ressaltou que:

E#12: *Não adianta pensarmos em política pública de CPS se, do outro lado, não há um mercado fornecedor desenvolvido. Temos fornecedores com processos produtivos muito convencionais, não sustentáveis. Por exemplo, para as obras públicas, temos um conjunto de grandes construtoras, com boa infraestrutura e poder financeiro, mas que possuem um modus operandi totalmente insustentável.*

Críticas em relação à deficiência na integração e comunicação da política com o mercado fornecedor estiveram contidas nas opiniões de alguns especialistas, por exemplo, E#9 (2015) e E#5 (2015) destacaram:

E#9: *Eu vejo muita desconexão da política de compra sustentável com o setor produtivo. Não só o setor produtivo privado, mas entre os ministérios que regulam a produção no Brasil. Nunca percebi movimentos para promover o engajamento [do mercado fornecedor], por exemplo, “estamos aqui trabalhando pelo lado do consumo, queremos influenciar a produção”.*

E#5: *Obviamente as empresas [fornecedoras], porque temos que combinar com o outro lado do “balcão”, também são atores importantíssimos [...], mas que não são chamados a*

participarem. O governo não pode ter medo de conversar com as empresas, pois elas poderiam ajudá-lo na formatação da política.

Finalmente, a comunicação (#10) e a GSA (#11) foram considerados ambíguos pela metade das organizações e dispostos a apoiar pela outra metade. No entanto, ambos foram classificados como predominantemente muito salientes (Apêndice IX).

Os *stakeholders* do grupo “Outros”, em geral, foram considerados menos salientes (Apêndice IX), pois 65,9% das classificações estiveram concentradas nas categorias dos irrelevantes (52,3%) ou latentes (13,6%). Definitivos responderam por 18,2% das qualificações, enquanto que os expectantes, 15,9% (Quadro 4.17).

Considerando-se o modelo de Savage *et al.* (1991), 86,4% das qualificações estiveram reunidas nos quadrantes superiores do gráfico. No entanto, ao contrário dos *stakeholders* governamentais e intra-organizacionais, deste percentual, apenas 21,6% corresponde às partes classificadas como ambíguas. Assim, 64,8% foram considerados “dispostos a apoiar” (Apêndice IX). A estratégia de envolvimento é a indicada por Savage *et al.* (1991) para os *stakeholders* dispostos a apoiar.

O conjunto composto por Inmetro (#19), OIA (#20), ONU (#21), OACAS (#23), Especialistas em CPS (#24) e OOP (#26) foi considerado como preponderantemente disposto a apoiar e com baixa saliência, com exceção do Inmetro e Especialistas em CPS, pois foram classificados como mais salientes por metade das organizações e menos salientes pela outra metade (Apêndice IX).

A posição alcançada pela ONU está desalinhada em relação aos apontamentos realizados por E#1 (2015), E#2 (2015), E#5 (2015), E#10 (2015), E#12 (2016) e E#13 (2016). Respectivamente, E#1 (2015) e E#10 (2015) teceram os seguintes comentários sobre a importância da ONU para o sistema de CPS:

E#1: *As pressões decorrentes das convenções internacionais, do Encontro de Joanesburgo, da Força-tarefa de Marrakesh foram essenciais para que os países começassem efetivamente a ativar políticas de contratações sustentáveis. Então a pressão que decorreu da Força-tarefa de Marrakesh, da UNEP, teve um potencial extremamente relevante.*

E#10: *Foi bastante importante porque se despertou para o tema, deu possibilidade para a discussão de uma forma que até então não tinha ainda sido desenvolvida. Então, nesse sentido, eu acho que acaba orientando as ações e os projetos e tudo mais que é implantado*

nessa área nos países. Acaba sendo uma diretriz muito importante. Eles não trazem soluções, mas trazem as diretrizes.

O Mercosul, além de ser percebido como pouco saliente pelas organizações, também recebeu críticas dos especialistas consultados. Exemplificativamente, E#1 (2015) destacou que *“A sustentabilidade, no âmbito do Mercosul, está no mesmo nível no tocante à integração dos países componentes do Mercosul em geral, ou seja, está parada”*. E#14 (2016) complementou: *“A política brasileira andou muito isoladamente, não houve a integração regional. Não houve a preocupação em desenvolver uma experiência comum com os países integrantes do Mercosul”*.

O Sebrae (#18) e Redes informais (#25) foram classificados como dispostos a apoiar em metade dos casos. O Sebrae foi categorizado como marginal por 37,5% das organizações, enquanto que as Redes informais foi tida como ambígua em 37,5% dos casos. Todavia, ambos obtiveram baixas saliências. O Mercosul (#22) foi principalmente alocado no quadrante dos marginais e percebido como um *stakeholder* com baixa saliência por 87,5% das organizações-caso (Apêndice IX).

Finalmente, a Sociedade (#17) e o Meio ambiente (#27) destoaram do restante do grupo e foram considerados *stakeholders* predominantemente salientes. A Sociedade foi classificada como ambígua na totalidade dos casos, enquanto que o Meio ambiente foi principalmente tido como disposto a apoiar e muito saliente por 87,5% dos órgãos participantes.

Neste alto nível de saliência estão incorporados também altos níveis de *poder*, *legitimidade* e *urgência*. Por exemplo, o *stakeholder* Meio Ambiente foi considerado definitivo por 5 das 8 organizações (TJDFT, FNDE, JBRJ, TRT-6 e TRE-PE). BCB e STJ o consideraram dependente, ou seja, com legitimidade e urgência, mas com pouco poder para impor a realização de suas demandas. Somente pela Câmara o Meio ambiente foi categorizado como irrelevante (Quadro 4.17).

Em relação ao interveniente Sociedade, os resultados estão alinhados às opiniões de E#1 (2015), E#2 (2015), E#4 (2015), E#5 (2015), E#8 (2015), E#9 (2015), E#12 (2016) e

E#14 (2016). Por exemplo, E#1 (2015), E#2 (2015) e E#12 (2016), respectivamente, destacaram:

E#1: A sociedade, como corpo social, é a maior beneficiária do uso consciente, responsável e ético do poder de compra das organizações públicas. É a consideração de que há uma capacidade limitada do planeta. Em uma ação governamental orientada para isso, entendo que o maior beneficiário é o corpo social.

E#2: O primeiro grande beneficiário é a sociedade. No momento em que as organizações públicas mudam a sua forma de fazer aquisições, tendo um olhar voltado para a sustentabilidade, o grande destinatário final disso é a sociedade como um todo.

E#12: Eu entendo que o principal beneficiário é a sociedade, porque na medida em que se elabora e se implementa uma política de compras sustentáveis, está se priorizando a aquisição de bens e serviços oriundos de processos produtivos mais sustentáveis, que internalizam melhores práticas ambientais e eliminam algumas externalidades negativas. Assim, a sociedade acaba sendo a maior beneficiada.

3.8 Discussão dos resultados da análise cruzada

Nesta seção serão discutidos os resultados apresentados provenientes da análise cruzada, através das seguintes partes: a) Características organizacionais; b) Principais entradas; c) Processos e ferramentas; d) Principais saídas; e) Monitoramento e avaliação; f) Dimensões e temáticas transversais; g) *Stakeholders*; e h) Discussão integrada sobre os componentes do sistema.

a) Características organizacionais

Entender as características organizacionais relacionadas à sustentabilidade e às CPS dos casos investigados é uma medida prévia e contributiva para a compreensão das peculiaridades do sistema de compras públicas sustentáveis – objetivos específicos 2 e 3 deste trabalho.

Considerando-se as CPS como uma política a ser seguida por todas as organizações públicas, seria natural que elementos relacionados à sustentabilidade estejam representados no pensamento estratégico dos órgãos públicos, pois, conforme concluíram Brammer e Walker (2011), quando a alta administração incorpora as questões relacionadas às CPS no planejamento estratégico da organização, a equipe de compras a implementará de forma mais fácil.

Verificou-se que o termo “sustentabilidade” só está representado em uma das organizações pesquisadas (o STJ). No entanto, aspectos da sustentabilidade estão presentes em outras organizações-caso. Esta situação evidencia, na prática, a dificuldade de se incorporar o tema na estratégia das organizações públicas, mesmo nas examinadas nesta pesquisa (consideradas referências no tratamento dispensado às questões relacionadas à sustentabilidade e às CPS), pois se trata de um conceito complexo, transversal e pluridimensional (Sachs, 2004; Freitas, 2011), que envolve as clássicas dimensões ambiental, econômica e social, mas também outras, tais como a institucional, a territorial, a política e a ética (Simons *et al.*, 2001; Sachs, 2004; Freitas, 2011; Becker, 2012).

Se há dificuldades de representação da sustentabilidade nas estratégias de organizações *benchmarking*, projeta-se que a situação nas demais organizações públicas seja pior. Isso pode dificultar o desdobramento dos temas relacionados (entre os quais, as CPS) nos planos, objetivos, metas e indicadores utilizados pela organização. A falta de consideração da sustentabilidade na identidade estratégica das organizações pode retardar o desenvolvimento e a implementação dos temas associados (Meehan & Bryde, 2011). Por outro lado, sua presença não é uma garantia da consecução de práticas sustentáveis (inclui a compra pública), mas pode ser um indicativo do comprometimento organizacional em torno da temática e pode facilitar a implementação das CPS (Brammer & Walker, 2011).

Verificou-se também que há uma tendência à formalização de unidades responsáveis pela sustentabilidade nos casos estudados, com benefícios relacionados ao apoio prestado às atividades de CPS, inclusive no que se refere ao assessoramento nas escolhas dos produtos e serviços considerados mais sustentáveis. Este movimento favorece a diferenciação sistêmica, nos moldes defendidos por Katz & Kahn (1966), que apregoaram que os sistemas tendem a se diferenciarem em busca de uma elaboração funcional que resultará em maior especialização das atividades.

A criação de unidades especializadas em sustentabilidade nas organizações públicas é uma iniciativa defendida por Lucena (2016). No entanto, a constituição destas unidades necessita do apoio da alta administração, em consonância com o quarto fator do modelo

conceitual adotado por Brammer e Walker (2011) (Figura 1.6). Adicionalmente, precisam estar representadas no organograma das organizações, com as definições de atribuições e responsabilidades definidas, para que tenham legitimidade na implementação das mudanças necessárias.

Todavia, as organizações do Poder Executivo, talvez por não serem obrigadas por lei, ainda não despertaram para as vantagens da existência dessas estruturas de apoio. Consciente disso, o TCU recentemente recomendou que o Ministério do Planejamento exigisse de suas organizações subordinadas a implementação e o efetivo funcionamento de unidades de sustentabilidade (Acórdão TCU 1056, 2017).

Em relação às parcerias e participações em programas governamentais de promoção da sustentabilidade nas organizações públicas, verifica-se a utilidade dessas iniciativas, frente a uma temática cuja falta de informação e conhecimento são apontados como obstáculos à sua implementação (Steurer *et al.*, 2007; Brammer & Walker, 2011; Teixeira, 2013; Lucena, 2016, entre diversos).

A formação e participação em programas de sustentabilidade e em redes de compartilhamento de experiências é uma das formas de operacionalização dos instrumentos de parceria, ressaltado por Steurer *et al.* (2007). Nomeadamente, a participação em redes, ainda que em fase incipiente, segue a estratégia adotada em outros países e regiões, tais como no Japão, com a *Green Purchasing Network* (GPN), e a América do Norte, com a *North American Green Purchasing Initiative* (NAGPI). Adicionalmente, percebe-se a promoção do *benchmarking* que essas iniciativas propiciam.

b) Principais entradas

Caracterizar as principais entradas do sistema de CPS é parte do objetivo específico 2 da investigação. Nesse âmbito, a teoria ressalta que a importação de energia do ambiente (Katz & Kahn, 1966) faz parte do processo de formação das entradas sistêmicas, sob a forma de necessidades e recursos (Nadler *et al.*, 1994). No entanto, muito mais que os recursos, verificou-se que as necessidades sistêmicas se sobressaíram no conteúdo das

intervenções dos participantes. A qualidade das entradas do sistema pode afetar o seu resultado ou o esforço organizacional para geração dos *outputs*. Compreender os *inputs* (e suas características mais problemáticas) pode ser um primeiro passo para promover uma adequada gestão do sistema.

Boa parte dos *inputs* do sistema de CPS – recursos humanos, materiais, tecnológicos – são os mesmos dos tradicionais sistemas de compras já estabelecidos nas organizações públicas. No entanto, os insumos que ingressam nos sistemas organizacionais também podem ser informativos (Katz & Kahn, 1966; Motta, 1971) e foi esse tipo de recurso, nomeado de necessidades normativas e operacionais, que gerou mais interesse em serem debatidos.

Identificar as necessidades é a primeira fase a ser observada do ciclo típico de compras proposto pela ONU/PNUMA (PNUMA, 2012). As necessidades normativas (Incorporação e aplicação das normas), dizem respeito à obrigatoriedade das organizações em seguir o conjunto de normas afetas às CPS, as quais, no Brasil, constam do ordenamento jurídico, em forma de leis, regulamentos, padrões e diretrizes, originários de matéria constitucional e infraconstitucional. Esta característica está em consonância com o que ocorre na maioria dos países que utilizam as CPS, conforme observado por Chiarini *et al.* (2017), Rainville (2016), Uttam e Roos (2015) e Testa *et al.* (2012).

Verificou-se também a tendência à normalização interna, ou seja, a conversão dos instrumentos mandatórios (Steurer *et al.*, 2017) externos nos regimentos internos das respectivas organizações, como forma de reforçar a obrigatoriedade do cumprimento dos ditames normativo-legais das CPS e orientar a prática.

No entanto, a existência de uma consistente base legal e normativa não é garantia de uma prática efetiva de inserção dos critérios de sustentabilidade nos processos de compras públicas, pois provavelmente as competências organizacionais requeridas não estarão disponíveis na organização, sendo necessário desenvolvê-las por meio da aquisição de conhecimento especializado, conforme apontado por Raiville (2016).

O Ministério do Planejamento apregoa que a aquisição de produtos de menor impacto ambiental é uma das razões para se incluir critérios de sustentabilidade nas compras governamentais. A utilização dos referidos critérios é uma ação comumente empregada nos países que praticam as CPS (Roos, 2012), sendo amplamente aceita. Por outro lado, constantemente ocorrem dúvidas sobre o “como fazer” (Erdmenger, 2003). Esta dificuldade não parece estar circunscrita à realidade brasileira, mas também foi assinalada nas recentes pesquisas de Saldanha (2016) e de Lucena (2016), ambas realizadas no Brasil.

Ainda em relação às necessidades normativas, a ausência de padrões externos de sustentabilidade que possam ser utilizados como referenciais para a tomada de decisão dos compradores públicos é uma deficiência que precisa ser enfrentada pelo Estado brasileiro. Este problema foi apontado por Betiol (2013) como um desafio a ser superado na implementação das CPS. Também está alinhado ao defendido em Iclei (2007), que ressaltou que faltam definições (padrões) para que os compradores públicos tenham certeza que estão adquirindo produtos sustentáveis, já que, segundo Erdmenger (2003), estes não são especialistas em questões inerentes à sustentabilidade dos produtos e serviços. Por outro lado, como contraponto e com um argumento de menor destaque na literatura, Colverson (2012) resalta que os padrões podem resultar em menor flexibilidade na adaptação dos processos aos variados contextos da compra.

As necessidades operacionais de aquisição de produtos e serviços sustentáveis sofrem a influência de dois elementos complicadores: a percepção de maiores custos e as restrições orçamentárias das organizações públicas. O primeiro também foi confirmado como um entrave às CPS pela maioria dos especialistas entrevistados, que reconheceram os benefícios das aquisições sustentáveis, porém salientaram que boa parte dos gestores públicos considera o custo como uma barreira.

A percepção dos custos e dos benefícios é um dos elementos propostos por Brammer e Walker (2011) para se compreender o contexto no qual a política de CPS é desenvolvida. Por serem normalmente percebidas como mais caras (Steurer *et al.*, 2007; Brammer & Walker, 2011; Roos, 2012), as compras sustentáveis precisam ter ressaltados os seus benefícios para serem efetivadas. Para justificar estas aquisições, os especialistas

destacaram a necessidade de haver uma visão de longo prazo que abranja o ciclo de vida do produto, ou seja, que inclua critérios para análise dos custos a montante e a jusante do momento da compra (por exemplo, qualidade do produto, matéria prima utilizada em sua fabricação, processos de fabricação que respeitem o meio ambiente e a sociedade, possibilidade de ser reciclado ou reutilizado, logística reversa, destino final, entre outros). Apesar de sua importância, este tipo de análise ainda não é usual entre os casos considerados (isto será debatido com mais detalhes na parte da discussão nomeada “Processos e ferramentas”).

Associado à percepção de preços mais altos, as restrições financeiras também ampliam a importância dispensada às questões de custos relacionados às CPS (Brammer & Walker, 2011). Estas limitações são bastante comuns nas organizações públicas brasileiras, principalmente as do Poder Executivo, mas também presentes em outras instituições públicas internacionais, conforme apontado em Brammer e Walker (2011).

Neste ponto, considerando-se que a limitação orçamentária é uma realidade que dificilmente será alterada em curto ou médio prazo, as organizações públicas precisam desenvolver processos de planejamento da compra que efetivamente reflitam as necessidades organizacionais e resultem em melhores compras, conforme ressaltado em Betiol *et al.* (2012).

Além do planejamento da compra e a utilização de ferramentas específicas, o desenvolvimento do conhecimento acerca das CPS, adquirido por meio dos processos de treinamento e capacitação da força de trabalho, também podem ser um “remédio” a ser aplicado para contornar os problemas relacionados aos preços dos produtos sustentáveis e às restrições financeiras das organizações públicas.

c) Processos e ferramentas

A transformação da energia disponível (Katz & Kahn, 1966), ou seja, a conversão das entradas em resultados é um dos elementos constituintes dos sistemas. Descrivê-lo é parte do objetivo específico 2 da investigação.

Entre os inúmeros processos de compras desempenhados pelas organizações públicas, delimitaram-se aqueles específicos e úteis para as compras sustentáveis, pois a existência desses instrumentos pode direcionar os resultados (UNEP, 2014), a facilitar a entropia negativa do sistema (Katz & Kahn, 1966).

Apesar de abranger uma componente ambiental, verificou-se que os processos de planificação da compra foram principalmente associados à dimensão econômica da sustentabilidade, diante da possibilidade de promoção de uma melhor racionalização das aquisições, ou seja, a verificação de sua real necessidade, que poderá resultar em redução do consumo de materiais (a “não compra” será discutida na parte “Principais saídas”). Este pensamento está alinhado ao que foi defendido em Iclei (2007), que considerou que a análise da necessidade de compra poderá ocasionar uma “não compra” – a maneira mais direta de eliminar custos de aquisição. Adicionalmente, na forma tratada na parte anterior (Principais entradas), o planejamento da compra pode contornar os problemas relacionados à insuficiência de recursos para a aquisição dos produtos que incorporem elementos sustentáveis.

O treinamento é parte integrante de todas as etapas para a implementação das CPS propostas pela ONU/PNUMA (UNEP, 2011; PNUMA, 2012). Os processos de treinamento e capacitação da força de trabalho incluem a preparação dos compradores públicos, requisitantes, gestores, entre outros envolvidos com as CPS. Apesar da incontestável importância ressaltada pelos próprios servidores e pela literatura (Steurer *et al.*, 2007; Brammer & Walker, 2011, entre outros), a deficiência nestes processos foi o que ficou mais evidente nas análises.

A falta de capacitação e treinamento também foi uma carência sistêmica apontada nos trabalhos de Fonseca (2013) e de Mendes (2014). Brammer e Walker (2011), Cogo (2015) e Lucena (2016) constataram que a maioria dos profissionais da área de compras e demais gestores se sentem despreparados para enfrentar os desafios da implementação das CPS, principalmente devido à falta de conhecimento sobre a legislação e operacionalização da temática. Destarte, desenvolver o conhecimento sobre as CPS pode facilitar sua implementação e influenciar positivamente nas escolhas dos compradores públicos, conforme evidenciado por Steurer *et al.* (2007) e Grandia (2016).

Os benefícios propiciados pelos processos de treinamento devem ser considerados pelas organizações públicas como motivadores de sua promoção, mesmo diante das dificuldades presentes, tais como a falta de recursos financeiros, a dificuldade de se encontrar especialistas disponíveis para atuar como formadores e a alegada falta de tempo e de pessoal a serem mobilizados para participarem das capacitações.

Instâncias governamentais responsáveis pela fiscalização das políticas de gestão da sustentabilidade nas organizações públicas brasileiras já atentaram para esta deficiência. Nomeadamente o TCU, através do Acórdão TCU 1056/2017 (Acórdão TCU n. 1056, 2017) apontou a necessidade de realização de ações de capacitação sobre a área temática de governança da sustentabilidade – tema que inclui as CPS. Este instrumento mandatário poderá promover mudanças na atuação dos órgãos governamentais responsáveis pela capacitação dos servidores, compelidos a cumprir o citado Acórdão, sob pena de serem responsabilizados e sancionados pelo insucesso na realização das orientações.

Um dos objetivos estabelecidos pelo Grupo de Trabalho para as CPS do Processo Marrakesh (*MTF on SPP*) foi desenvolver formas para aumentar a conscientização dos envolvidos com os processos de compras sustentáveis, em nível governamental (decisores políticos, planejadores da política, entre outros) e em nível organizacional (funcionários, fornecedores, gestores, entre diversos) (UNEP, 2011). As diretrizes do Mercosul também ressaltaram a sensibilização dos atores internos das organizações como uma das etapas do processo de implementação das CPS (IADS, 2008).

Verificou-se que as campanhas de divulgação e conscientização é uma forma relativamente simples de se sensibilizar e capacitar a força de trabalho sobre o tema. Porém, tornam-se inócuas caso as ações fiquem restritas ao discurso, ou seja, não serem apoiadas pelos gestores e efetivamente praticadas. Depreende-se que o uso desta ferramenta está primordialmente relacionado a um dos resultados do sistema: a não compra (detalhado na próxima parte “Principais saídas”). Steurer *et al.* (2007) ressaltam a importância dessa ferramenta como um instrumento de informação e apoio, utilizado por mais de 1/3 das organizações públicas de grande parte dos Estados Membros da UE. Lucena (2016), em pesquisa realizada no Brasil, indicou as campanhas de sensibilização

como uma das ações institucionais para promover um maior conhecimento em sustentabilidade nos servidores.

Por sua vez, as compras compartilhadas têm potencial para minimizar o problema relacionados aos usuais custos mais altos das aquisições sustentáveis. Esta opinião está alinhada às ideias defendidas por Iclei (2007), Betiol *et al.* (2012), Silva e Barki (2012). No entanto, averiguou-se a pouca utilização da ferramenta, que pode estar sendo afetada pela precária normalização e morosidade dos processos de compras em conjunto. Estes problemas também foram identificados na pesquisa de Saldanha (2016). No entanto, esta questão pode começar a ser resolvida a partir do cumprimento do conteúdo do Acórdão TCU n. 2743 (Acórdão TCU n. 2743, 2015) que, entre outros assuntos, recomendou ao Ministério do Planejamento o desenvolvimento de diretrizes que propiciem a efetiva prática de compras conjuntas pelas organizações públicas. Após mais de dois anos do lançamento do referido Acórdão, a prática da compra compartilhada ainda é tímida e necessita haver mais rigor na fiscalização do cumprimento desta orientação.

A análise do ciclo de vida (ACV) é comumente associada a critérios ambientais e econômicos para a escolha dos produtos sustentáveis (Steurer *et al.*, 2007; Betiol *et al.*, 2012). Sua consideração nos processos de compras foi estabelecida como um dos objetivos a serem desenvolvidos pelo *MTF on SPP* (UNEP, 2011), contudo, focado nos critérios ambientais e econômicos. A consideração dos aspectos sociais na ACV é uma oportunidade para tornar a análise alinhada ao conceito de sustentabilidade aplicada às compras. Dessa forma, a “ACV sustentável” poderia ser utilizada como uma ferramenta de apoio às decisões dos gestores públicos. Entretanto, observou-se a sua pouca utilização do mecanismo que poderia ser fomentador do pensamento de que o custo de aquisição de determinado produto deve contemplar, além do custo financeiro imediato, outros fatores, tais como o custo com a deposição final do produto, a durabilidade e a qualidade do produto e os impactos econômicos, sociais e ambientais para as partes interessadas envolvidas. Dessa forma, poder-se-ia justificar a aquisição de um produto mais caro.

Estes resultados não são totalmente surpreendentes, pois já foram constatados nas pesquisas de PWC Sustainability (2009) e de Teixeira (2013). Adicionalmente, Alem *et al.*

(2015) destacam que o Brasil carece de um programa robusto que reúna informações sobre o ciclo de vida dos produtos, de maneira a contribuir com a tomada de decisão dos compradores públicos.

Em relação às ferramentas *Business Intelligence* e Curva de Pareto, ambas adotadas pelo TJDF, sua utilização para o caso das CPS não está descrita na literatura. Seu uso deveria ser mais bem estudado e, caso seja verificada uma experiência exitosa, as ferramentas poderiam eventualmente ser utilizadas por outras organizações.

Os sistemas de informação específicos para as CPS, utilizado pelo FNDE, é um instrumento de informação e apoio (Steurer *et al.*, 2007). A ferramenta apresenta um baixo custo de implementação e pode ser útil para a organização e retenção do conhecimento organizacional relacionado às CPS. Por outro lado, é preciso verificar sua real necessidade, comparando-se a mais valia de sua existência, frente ao esforço organizacional dispendido para a construção e a manutenção, tendo em vista que já existem instrumentos similares disponíveis para consulta (por exemplo, o Catálogo de Materiais – CATMAT – do Ministério de Planejamento, que inclui produtos com critérios de sustentabilidade e o sítio eletrônico sobre contratações sustentáveis, também mantido pelo referido Ministério).

d) Principais saídas

O produto é a saída (resultado) do sistema, que pode ser um bem físico, informações e aprendizagem a serem empregadas em novos ciclos de retroalimentação sistêmicas (Katz & Kahn, 1966). Analisar os principais resultados do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras é um componente do objetivo específico 2 da investigação.

A compra sustentável representa um dos principais *outputs* do sistema. A qualidade desta saída dependerá da forma como são tratadas as entradas, ou seja, a utilização dos processos e das ferramentas que resultarão na aquisição dos produtos e serviços sustentáveis. Verificou-se também que esta saída, apesar do rótulo de “sustentável”, basicamente é resultado da exigência de critérios ambientais nos processos de compras,

uma vez que o aspecto social raramente é solicitado, salvo quando há uma obrigatoriedade legal, por exemplo, a imposição de contratação de MPE's para processos de compras até certo limite de valor, imposto pela Lei Complementar n. 123/2006 (Lei Complementar n. 123, 2006). A prevalência da dimensão ambiental nas CPS também foi destacada nos trabalhos de Steurer *et al.* (2007) e Teixeira (2013).

A saída menos óbvia, mas igualmente importante, envolve o esforço organizacional em prol da redução, reutilização e reciclagem de materiais, fruto da aplicação das normas brasileiras que visam o consumo sustentável, tais como a Lei de Política Nacional sobre Mudança de Clima (Lei n. 12.187, 2009) e a Lei de Política Nacional de Resíduos (Lei n. 12.305, 2010), e da atuação do Tribunal de Contas da União (por exemplo, com o recente Acórdão nº 1056/2017).

A postergação do momento da compra a partir da consideração de critérios sustentáveis, tais como a maior durabilidade do produto, também é um aspecto associado à “não compra”. O “comprar melhor” é uma forma de reduzir o consumo por meio de uma compra pública sustentável, com o consequente benefício para a sociedade (Erdmenger, 2003).

O produto, na Teoria dos Sistemas, retorna para a organização ou para o ambiente para ser reutilizado em outros sistemas. A compra sustentável é um resultado que está mais associado aos benefícios produzidos à própria organização, que usufruirá de produtos e serviços sustentáveis. Isto não quer dizer que o ambiente externo, nomeadamente a sociedade, também se beneficie das compras com critérios de sustentabilidade. Com o resultado da “não compra” ocorre o contrário: favorece primordialmente a sociedade e, em menor grau, a organização pública.

Adicionalmente, constituem-se saídas auxiliares, amparadas pela “compra sustentável” e pela “não compra”, a conscientização e mudança comportamental e a indução de mudanças no mercado. A primeira é o resultado das práticas de sustentabilidade nas compras adotadas pelas organizações públicas e das campanhas de sensibilização e conscientização, preconizadas nas diretrizes da ONU/PNUMA e

ressaltadas como um facilitador da implementação das CPS (Steurer *et al.*, 2007; Kjöllnerström, 2009; Lucena, 2016).

A possibilidade de indução às mudanças no mercado é uma razão preconizada pelo Ministério do Planejamento para a inclusão dos critérios de sustentabilidade nas compras. Todavia, impelir alterações nos produtos ofertados pelo mercado é algo mais difícil de ser posto em prática, principalmente devido ao baixo poder de barganha da maioria das organizações públicas, enquanto compradoras individuais. No entanto, ao se associarem para adquirir produtos em conjunto, além da provável economia de escala gerada, haverá a possibilidade de solicitar ao mercado fornecedor produtos e serviços adequados a especificações das organizações e com melhores padrões de sustentabilidade incorporados (Betioli *et al.*, 2012; Raiville, 2016).

e) Monitoramento e avaliação

O *feedback* é um elemento essencial para a manutenção e aperfeiçoamento do funcionamento sistêmico, pois está relacionado aos ciclos de eventos, entropia negativa, estado firme e homeostase dinâmica dos sistemas (Katz & Kahn, 1966; Kast & Rosenzweig, 1972; Ramaprasad, 1983). Analisar a maneira como as organizações-caso realizam o monitoramento sistêmico das CPS faz parte do objetivo específico 2 deste trabalho.

A deficiência de fiscalização pelo Estado da política pública de CPS se reflete na dificuldade interna de realização do monitoramento do sistema de CPS nas organizações públicas. Verifica-se, desta forma, que o supervisionamento do cumprimento das diretrizes estabelecidas na base legal e normativa que rege o tema é algo precário, principalmente no Poder Executivo. Esta deficiência fragiliza um dos papéis desempenhado pelo Estado em relação às políticas de CPS: verificar o seu cumprimento (Telgen *et al.*, 2007).

A divulgação e o monitoramento dos resultados das CPS são princípios preconizados para a implementação das CPS, previstos como a última fase do ciclo das CPS proposto pela ONU/PNUMA (PNUMA, 2012) e pelo Mercosul (IADS, 2008). No entanto, a escassez

de ferramentas para monitoramento e avaliação do sistema foi apontada como uma deficiência das práticas realizadas no Brasil, destacada nos trabalhos de Hegenberg (2013), Alencastro (2014) e Cogo (2015).

Por outro lado, não se pode afirmar que esta escassez é total, pois já existe uma ferramenta específica de controle, cujo uso é obrigatório para as organizações do Poder Executivo e Judiciário – o Plano de Logística Sustentável. Trata-se, portanto, de um instrumento mandatório (Steurer *et al.*, 2007), capaz de promover o *feedback* positivo e negativo (nos moldes tratados em Bertalanffy, 1972), trazendo importantes contribuições e informações para que os gestores e demais tomadores de decisão atuem na correção dos problemas, manutenção das boas práticas e melhoria das atividades, a facilitar a entropia negativa e a homeostase dinâmica do sistema.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça, órgão responsável pela normalização e fiscalização dos PLS do Poder Judiciário, mostra-se mais eficiente que a do Ministério do Planejamento. A qualidade dos documentos e as efetivas utilizações práticas dos Planos desenvolvidos pelas organizações-caso do Poder Judiciário (TJDFT, STJ, TRT6 e TRE-PE) é fruto da orientação e da fiscalização promovida pelo referido órgão normalizador/fiscalizador (CNJ). Dessa forma, as experiências das organizações do Poder Judiciário poderiam ser adotadas pelas organizações dos outros Poderes, de maneira a aperfeiçoar o controle do sistema.

Diante da constatação da existência e bom uso da ferramenta por algumas organizações, depreende-se que o problema do monitoramento sistêmico se desloca da falta do instrumento para a inadequação e deficiência do seu uso. A partir do que foi identificado nas organizações de referência, conjectura-se que a utilização do PLS pela maioria das organizações públicas é falha, devido a uma série de motivos, entre os quais, a falta de conhecimento e apoio dos gestores, o engajamento dos servidores, a não consideração dos PLS no planejamento estratégico, a deficiência na fiscalização dos órgãos governamentais superiores e a falta de previsão de aplicação de sanções para as organizações que deixam de desenvolver seus respectivos PLS.

Especificamente, em um primeiro movimento efetivo de um *stakeholder* governamental para sanar esta deficiência, o TCU determinou que o desenvolvimento dos PLS esteja previsto no planejamento estratégico das organizações públicas brasileiras (Acórdão TCU 1056, 2017). Apesar do frescor da medida, já há resultados práticos alcançados, pois as recomendações do TCU resultaram na elaboração de uma nova norma por parte do Ministério do Planejamento: o Decreto nº 9178, de 23 de outubro de 2017 (Decreto n. 9178, 2017), que recriou a Comissão de Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública, grupo responsável pela fiscalização dos PLS no âmbito do Poder Executivo Federal. No entanto, até o término deste trabalho, ainda não estava em vigor. Portanto, não se conseguiu perceber o impacto da mudança para o *feedback* do sistema.

f) Dimensões e temáticas transversais

As dimensões e temáticas transversais representaram elementos contigenciadores, pois, a depender do tratamento dispensado, podem se tornar facilitadores ou entraves à implementação dos sistemas de CPS. Trata-se, portanto, de componentes promotoras da entropia negativa. Dessa forma, o entendimento destes temas caracteriza o objetivo específico 3 desta tese.

Pessoas, a dimensão que representa a participação do elemento humano no sistema, é um tema primordial para a maioria dos sistemas organizacionais. Como situação complicadora ligada a esta dimensão, foi destacada a usual falta de pessoal, decorrente da ausência de realização periódica de concursos públicos. Apesar de se considerar que a falta de pessoal não é uma situação enfrentada apenas pela Administração Pública brasileira, o problema ainda não foi bem descrito pela literatura nacional e internacional relacionada à temática das CPS.

Outra característica comum identificada entre as organizações participantes foi a presença de líderes que fazem parte das equipes ou que participaram da implementação dos sistemas de CPS nas suas respectivas organizações. Essa é uma característica preconizada pela ONU/PNUMA, ao defender que os líderes devem potencializar a prática das CPS nas organizações, tornando-as referências para outras (PNUMA, 2012). No TJDF, T

STJ, TRT6 e TRE-PE as figuras dos líderes foram facilmente identificáveis e são formais, pois ocupam cargos de chefia nas respectivas unidades socioambientais e/ou de compras. No FNDE e no JBRJ, os líderes identificados não mais participam diretamente das atividades de CPS, respectivamente por ter assumido a chefia de outro setor estratégico e por ter mudado de organização. No entanto, a influência exercida por meio de suas ações permaneceu presente na memória institucional e foram mantidas ou aperfeiçoadas pelas atuais equipes.

Por outro lado, há de se considerar que as organizações-caso foram escolhidas intencionalmente por serem consideradas referências na temática. Dessa forma, a existência de líderes comprometidos com as CPS pode não ser uma realidade para a maioria das organizações públicas. De qualquer forma, entre as organizações selecionadas, percebe-se que a presença de líderes engajados com a temática da sustentabilidade (líderes transformacionais) pode influenciar positivamente o funcionamento do sistema, ao liderar as ações e instigar um maior engajamento dos servidores. Essa característica foi verificada empiricamente na pesquisa de Roman (2017), que ressaltou que o desafio das práticas de CPS não se limita apenas aos aspectos técnicos, mas também humanos, especialmente a liderança presente nas organizações.

Steurer *et al.* (2007) salientaram que os instrumentos mandatórios (leis, decretos, instruções normativas, entre outros) são largamente utilizados nas políticas de CPS de vários países. A base legal se constitui como um facilitador da prática ao garantir segurança jurídica aos processos de compras, conforme apresentado e discutido em seções anteriores deste trabalho.

Por sua vez, a compra é uma função organizacional crítica e, de acordo com o que é defendido por Krause, Vachon & Klassen (2009), desempenha um papel estratégico na consecução dos objetivos de sustentabilidade. No entanto, o desalinhamento entre o planejamento estratégico e as compras das organizações e a falta de apoio da alta administração foram problemas comumente apontados, relacionados à dimensão “planejamento”.

O incentivo dos gestores de nível sênior é um dos elementos abordados no modelo conceitual proposto por Brammer e Walker (2011). Por outro lado, muitas organizações percebem a função compras como intrinsecamente operacional (não estratégica) (Roman, 2013) e, como tal, deixam de considerá-la como uma área estratégica da organização, dificultando a implementação das ações de CPS. Dessa forma, averiguou-se que a deficiência no planejamento se reflete de forma negativa na execução das atividades de CPS. Os trabalhos de Fonseca (2013), Hegenberg (2013), Teixeira (2013), Cogo (2015) e Saldanha (2016) também constataram essa situação.

Em relação aos recursos financeiros, diante das dificuldades orçamentárias normalmente enfrentadas pelas organizações públicas, a limitação financeira imposta para a aquisição dos produtos sustentáveis (percebidos como mais caros) foi apontado como algo importante, crítico, mas não como um impeditivo das ações de CPS, em consonância com as pesquisas de Brammer e Walker (2011) e Steurer *et al.* (2007). No entanto, verificou-se que o planejamento da compra é uma ferramenta capaz de contornar os problemas relacionados às limitações de recursos.

Quanto à infraestrutura de apoio ao sistema, ratificou-se a importância das unidades socioambientais. Além disso, considerou-se a tecnologia da informação uma ferramenta útil para facilitar os processos de CPS, pois poderia ajudar os gestores no reconhecimento dos produtos sustentáveis e de seus fornecedores, por meio da criação de bancos de dados com as informações necessárias. Este, inclusive, é um procedimento utilizado pelo FNDE (descrito na seção 4.2.3.3 – Processos e ferramentas).

Apesar de a literatura ressaltar o papel do Estado como promotor da inovação nas CPS (defendido por Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012; Squeff, 2014 e Raiville, 2016, entre diversos), quando se considera o poder das organizações públicas em inovar em suas técnicas de compras, constata-se a dificuldade enfrentada, pois são processos extremamente normalizados e pouco flexíveis, ou seja, com pequena margem para utilização da discricionariedade dos gestores. No entanto, independentemente da dificuldade de utilizá-la, a inovação é um fator importante para a institucionalização das práticas de CPS (Roman, 2017; Squeff, 2014).

Por sua vez, a ética se configurou como a temática transversal bastante subjetiva, para a qual as organizações-caso reconheceram a dificuldade de “operacionaliza-la”. Esta complexidade também é ressaltada nos trabalhos de Burford *et al.* (2013) e Frugoli *et al.* (2015).

A inclusão deliberada e consciente de uma dimensão ética da sustentabilidade nas compras públicas poderia ampliar a concepção da licitação como um simples instrumento jurídico para concretizar as necessidades de aquisição do setor público (Villac, 2017). No entanto, depreende-se que essa visão ainda não está internalizada pelos profissionais que lidam com os processos cotidianos de compras das organizações públicas, mesmo que a ética esteja representada como um valor estratégico para boa parte das organizações-caso, conforme verificado e discutido na parte desta seção que tratou das Características das organizações. Daí decorre a dificuldade dos profissionais de percebê-la como temática a ser considerada.

O conhecimento se configurou como uma temática transversal por natureza, pois sua carência desencadeia uma séria de dificuldades sistêmicas, tais como a falta de informações, apoio dos gestores e engajamento dos servidores. Ele foi abordado pelos especialistas sob uma perspectiva mais abrangente, considerando-se a sua falta de conhecimento como elemento complicador para a implementação das CPS.

Brammer e Walker (2011) relatam que a familiarização com a política, ou seja, o conhecimento relacionado à temática é um dos elementos do modelo conceitual das influências da compra sustentável. Nos trabalhos de Fonseca (2013), Hegenberg (2013), Saldanha (2016), A. M. S. Costa (2014), entre diversos, a falta de conhecimento da política, das bases legais e demais processos das CPS também foi apontada como uma deficiência do sistema.

A comunicação foi ressaltada como uma ferramenta para promover as campanhas de divulgação e conscientização, além de comunicar seus resultados, ou seja, é um dos mecanismos úteis para a promoção interna das CPS (Instrumentos de informação), conforme defendido por Steurer *et al.* (2007). Todavia, a adoção de um perfil mais estratégico poderia transforma-la em uma ferramenta para a promoção das informações

entre as áreas estratégicas, operacionais e entre os variados departamentos envolvidos nas atividades de CPS. Adicionalmente, a comunicação pode ser empregada para informar ao público externo (órgãos governamentais, fornecedores, sociedade, entre outros) e a outras organizações públicas a respeito dos resultados do sistema de CPS. Nesse ponto, ela ajudaria a promover processos de *benchmarking* com as demais instituições públicas.

Verificou-se que a eficiência foi relacionada como um aspecto positivo promovido a partir das considerações de custos dos produtos e serviços sustentáveis. A ideia da aquisição pelo menor preço, a partir da consideração de uma perspectiva de eficiência da compra sustentável, vai sendo substituída pela ideia do “melhor preço”, ou seja, o preço do produto a ser adquirido deve considerar minimamente e de forma equilibrada os aspectos econômicos, sociais e ambientais, tal como defendido em Alem *et al.* (2015).

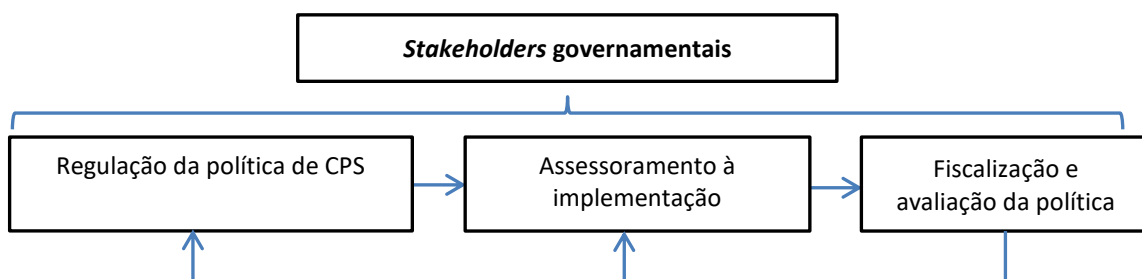
Por fim, o *benchmarking*, além de ter relação com a comunicação, facilita a aplicação das ferramentas específicas de CPS, nomeadamente as compras compartilhadas e a ACV, e está associado aos temas do conhecimento e da inovação. Ele foi principalmente relatado como uma forma de contornar as dificuldades de inovar nos processos de compras que são, por natureza, muito normalizados, e uma maneira de adquirir conhecimento, por meio das experiências vivenciadas por outras organizações, visando sua adoção, adaptação e melhoramento das ações de CPS. O processo é potencializado a partir do compartilhamento das práticas entre os gestores de várias organizações, que se organizam por meio de redes formais e informais, tal como destacado no trabalho de Villac (2017) e nos objetivos a serem desenvolvidos pelo 10YFP (UNEP, 2013).

g) Stakeholders

A identificação e a priorização do entendimento das principais partes interessadas se alinham à abordagem estreita da Teoria dos *Stakeholders*. Identificar, categorizar e analisar os principais intervenientes envolvidos com o sistema de CPS das organizações públicas brasileiras é objetivo específico 4 desta investigação.

A importância atribuída aos *stakeholders* governamentais, notadamente TCU, AGU e ONF, vai ao encontro da opinião da maioria dos especialistas entrevistados na primeira fase da pesquisa e dos trabalhos desenvolvidos por Betiol (2013), Teixeira (2013), A. M. S. Costa (2014), Souza (2014), Villac *et al.* (2014) e Alem *et al.* (2015). A alta saliência desses *stakeholders* pode ser justificada pela importância que têm na formação, implementação e fiscalização da política nacional de CPS (Figura 4.17).

Figura 4.17 – Papel dos *stakeholders* governamentais



É compreensível, dada a sua natureza e funções desempenhadas, o interesse dos intervenientes governamentais em cooperar com o sistema de CPS. No entanto, a percepção de ameaça identificada está relacionada à capacidade de boa parte destes *stakeholders* possuírem *poder* (inclusive coercitivo) e *legitimidade* para pressionar os gestores e as instituições públicas a implementarem sistemas de CPS alinhados aos seus interesses, ou seja, de acordo com a política pública vigente.

No que se refere ao Tribunal de Contas da União, o histórico de auditorias que resultaram em Acórdãos a serem cumpridos pelos gestores demonstra o acompanhamento atencioso da temática, o comprometimento e a importância sistêmica deste *stakeholder*, refletidos nos resultados desta investigação, na qual o TCU foi considerado muito saliente e ambíguo. O trabalho de Betiol (2013) também ressaltou a importância do TCU como indutor das ações de compras públicas sustentáveis.

A AGU, por sua vez, destacou-se como um órgão de assessoria jurídica que auxilia os gestores nos processos de compras sustentáveis, atuando como um difusor do

conhecimento técnico, especializada na aplicação dos aspectos jurídicos relacionados à inserção da sustentabilidade nos processos de compras públicas.

O MPU foi considerado saliente e ambíguo pela maioria das organizações. No entanto, além de ser pouco mencionado pela literatura, não se percebe atuação marcante deste interveniente, fato que pode demonstrar que o MPU poderia ser mais proativo nas ações que assegurem o cumprimento das leis inerentes às CPS.

CGU e MMA foram os destaques negativos entre os *stakeholders* governamentais. A CGU, apesar de ter a atribuição de zelar pela transparência e de realizar ações de auditoria pública, de forma semelhante ao MPU, no tocante às CPS, parece que ainda não despertou para a importância desta atribuição, não sendo percebida como saliente pelos participantes e obtendo classificações divergentes no modelo de Savage *et al.* (1991). Apesar disso, a CGU passou a ser representada no Comitê Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), após o lançamento do Decreto nº 9.178/2017 (Decreto n. 9.178, 2017), que alterou a composição do referido Comitê. Isso pode ser um indício do início de uma nova fase caracterizada por um maior envolvimento do órgão com as questões afetas às CPS.

O MMA tem, como uma de suas atribuições, defender e desenvolver formas para alavancar a dimensão ambiental nos processos de CPS. No entanto, a atuação tímida, a insuficiência de recursos financeiros para desenvolver adequadamente os programas, a natureza voluntária de adesão a estes programas e a falta de integração com outros órgãos governamentais são alguns dos motivos que acabam por torná-lo um *stakeholder* de menor importância percebida para o sistema de CPS das organizações públicas, traduzidos em baixos níveis de, principalmente, *poder e urgência* (Apêndice IX). Apesar da baixa saliência, foi considerado um interveniente disposto a apoiar. Esse diagnóstico é corroborado pelo trabalho de Cavalcanti *et al.* (2017).

Em relação ao grupo de *stakeholders* intra-organizacionais, o quadro geral que emerge, indica sua alta saliência, que pode ser justificado pela importância que têm nas atividades cotidianas do sistema de CPS das organizações públicas. O engajamento dos atores organizacionais para a implementação e utilização das políticas de compras

sustentáveis é um dos elementos referidos por Brammer e Walker (2011), que influencia o contexto no qual as CPS são praticadas. A importância dos aspectos organizacionais também é destacada por Steurer *et al.* (2007), ICLEI (2007) e Cavalcanti *et al.* (2017).

Em geral, os intervenientes intra-organizacionais são críticos no processo de implementação do sistema e podem assumir posturas diversas. Por exemplo, os fornecedores foram percebidos como um destaque negativo. Todavia, sua importância é destacada nos trabalhos de Gelderman *et al.* (2006), Brammer e Walker (2011), Meehan e Bride (2011), Alem *et al.* (2015) e Witjes e Lozano (2016). Os especialistas consultados também não desprezaram a importância destas partes interessadas.

Entretanto, a baixa saliência apresentada pode revelar um quadro de incapacidade (ainda que momentânea) do mercado fornecedor para atender novas demandas por produtos e serviços sustentáveis. Isso pode ser uma consequência da ausência de uma política estruturadora mais ampla e inclusiva, através da qual as instâncias governamentais responsáveis poderiam instar os fornecedores a participarem de forma colaborativa (IADS, 2008; Meehan & Bride, 2011; Witjes & Lozano, 2016), da construção da política e comunicá-los adequadamente sobre as novas preferências de um mercado com grande poder de compra e amplas perspectivas de crescimento (McCrudden, 2004; Uyarra & Flanagan, 2010; IPEA, 2011; Squeff, 2014).

Adicionalmente, o desenvolvimento do mercado de fornecimento de produtos e serviços sustentáveis ao governo poderia viabilizar um processo de ganha-ganha, no qual o Estado se beneficiaria ao promover a política de CPS, os fornecedores teriam à disposição um considerável mercado consumidor e a sociedade se favoreceria dos resultados das mudanças nos padrões de produção e consumo, com reflexos positivos no desenvolvimento em bases sustentáveis, tal como defendido por Teixeira (2013) e Witjes e Lozano (2016).

Ainda em relação aos *stakeholders* governamentais e intra-organizacionais, aqueles que possuem atribuições de fiscalização (respectivamente da política pública e das atividades internas de CPS) foram considerados muito salientes, por exemplo, o TCU, o ONF e a auditoria interna. Isso demonstra uma valorização pelas organizações públicas do

aspecto coercitivo do *poder*, refletido no receio de serem punidas por estes *stakeholders*, ao imporem seus interesses, fortalecidos ainda pelas características de *legitimidade* e *urgência* que possuem.

Entre os *stakeholders* do tipo “Outros”, houve alta concentração na categoria dos apoiadores, juntamente com a baixa saliência identificada. Dessa forma, sugere-se um quadro representativo no qual o grupo apresenta grande capacidade para cooperar, baixo potencial de ameaça e são percebidos como pouco importantes, ou seja, são predominantemente auxiliadores dos processos de CPS nas organizações públicas (as exceções a esse padrão é a sociedade e o meio ambiente). No entanto, não se pode afirmar que esses intervenientes, por serem predominantemente categorizados como irrelevantes, não sejam partes interessadas do sistema de CPS das organizações públicas estudadas, uma vez que foram previamente identificados como tal, durante a revisão bibliográfica e nas entrevistas com os especialistas.

Ocorre que boa parte dos *stakeholders* do tipo “Outros” é composta principalmente por instituições que fornecem apoio para o desenvolvimento da política e das atividades de CPS, através de, por exemplo, estabelecimento de diretrizes em nível internacional e regional (ONU e Mercosul), desenvolvimento de certificações ambientais e de sustentabilidade (Inmetro), inserção da MPE nos processos de compras públicas (Sebrae) ou troca de experiências e formação dos profissionais (Redes informais e especialistas em CPS). Dessa forma, são tipicamente *stakeholders* secundários (Clarkson, 1995) e não participam diretamente das operações relacionadas à compra pública sustentável. Talvez por isso, são percebidos como menos importantes que os *stakeholders* governamentais e intra-organizacionais.

Verifica-se que a relevância da ONU, ressaltada pelos especialistas e pela literatura, por citar apenas alguns exemplos, UNEP (2011), Betiol (2013) e Yaker *et al.* (2014), tenha ficado circunscrita ao nível macro da formulação da política pública e no estabelecimento das macro diretrizes. No entanto, para os servidores públicos participantes, não há uma percepção de saliência deste *stakeholder*. Isso pode demonstrar uma falta de conhecimento das ações desenvolvidas ou simplesmente uma falta de contato deste

interveniente com as operações das organizações públicas, uma vez que as diretrizes de CPS interessam mais aos respectivos governos nacionais (nível macro da política).

É arriscado afirmar que a atuação de blocos econômicos não seja importante para os sistemas de CPS dos países-membros que os compõem (vide o exemplo da União Europeia). No entanto, frente às críticas apontadas pelos especialistas e à baixa saliência alcançada, percebe-se que, em particular, o Mercosul não conduz a temática de maneira satisfatória.

Por outro lado, destacaram-se, de forma positiva, a Sociedade e o Meio ambiente. O primeiro é a parte interessada final de qualquer organização pública e foi categorizado como muito saliente pela totalidade das organizações.

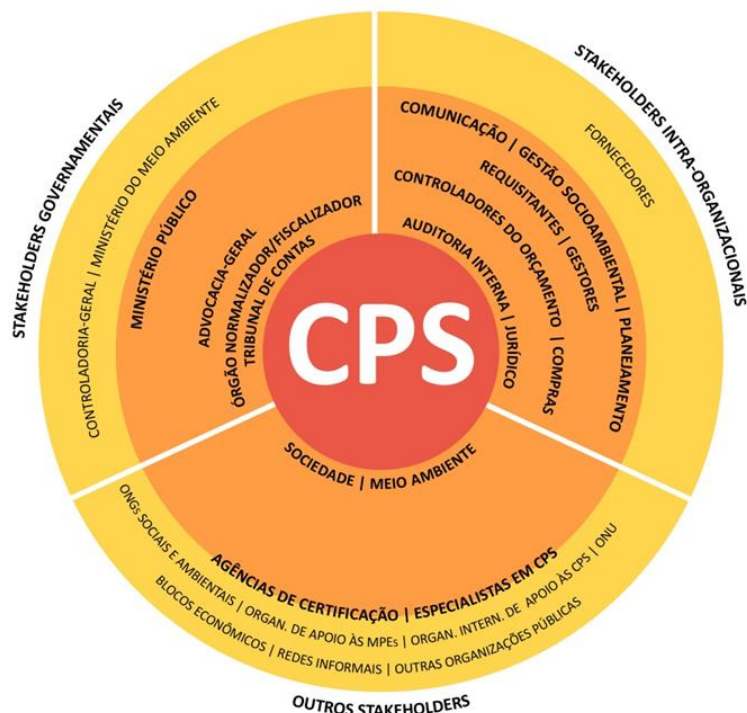
O Meio ambiente, único *stakeholder* de caráter não humano do rol, ao contrário do que se poderia esperar inicialmente, não houve grandes dificuldades de os respondentes o perceberem como um *stakeholder*, tal como defendido por Driscoll e Starick (2004) e Schwartz (2006).

Esses resultados demonstram considerável conscientização dos respondentes sobre um dos objetivos das CPS, que é direcionar as ações de aquisições governamentais em busca de um desenvolvimento em bases sustentáveis (Brammer & Walker, 2011), com evidentes reflexos sobre o meio ambiente. Além disso, a dependência mútua entre organizações e seu ambiente natural, as demonstrações de poder exercido pelo ambiente através das manifestações climáticas (tempestades, alagamentos, secas prolongadas, entre outros) e a urgência requerida para a tomada de ações, com vistas a minimizar os efeitos das mudanças climáticas (Driscoll & Starick, 2004) são alguns fatores que ajudam na compreensão da percepção do meio ambiente como um *stakeholder* muito saliente para as organizações públicas.

Por outro lado, verifica-se certa incongruência quando se analisa a relevância obtida pelos *stakeholders* que mais diretamente dão voz ao meio ambiente, nomeadamente as organizações de apoio às causas sociais e ambientais (#23), pois estes intervenientes foram preponderantemente classificados como menos salientes.

A Figura 4.18 resume, considerando-se os resultados relacionados à saliência, a categorização dos *stakeholders* do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras.

Figura 4.18 – Representação dos *stakeholders* do sistema de CPS no Brasil



O círculo menor representa o sistema de CPS. No círculo alaranjado estão mostrados os respectivos *stakeholders* governamentais, intra-organizacionais e “Outros”, categorizados como mais salientes, pois, pretende-se simbolizar que quanto mais próximos do círculo vermelho, maior a saliência. No círculo periférico, em amarelo, estão as partes interessadas consideradas menos salientes.

É importante mencionar que, para a categorização dos intervenientes, foram adotados os parâmetros apresentados na Tabela 3.2. Todavia, a depender dos valores adotados para os critérios e limites de tolerância, os níveis mínimos dos atributos PLU, considerados para pertencer à determinada categoria de *stakeholder*, poderão sofrer alterações e, conseqüentemente, modificar a estrutura da Figura 4.18. No entanto, embora reconhecendo esta limitação, o método quantitativo utilizado para permitir a classificação dos *stakeholders* demonstrou bons resultados, pois propiciou a identificação

de padrões de categorização entre os casos analisados, posteriormente explicados por meio dos resultados dos testes de correlação.

De qualquer forma, o conhecimento gerado a partir dos resultados desta categorização, sejam quais forem os parâmetros utilizados, deve ser utilizado considerando-se, como bem salientaram Mitchell *et al.* (1997), que: a) há uma relação dinâmica entre os *stakeholders* e suas categorizações no modelo; b) os atributos podem sofrer mudanças ao longo do tempo (por exemplo, o *poder* de um *stakeholder* pode ser incrementado ou diminuído); e c) os atributos são uma construção social (e não uma realidade objetiva) e os indivíduos (e suas respectivas organizações) não possuem necessariamente consciência deles.

h) *Discussão integrada sobre os componentes do sistema*

Para enfrentar os desafios intrínsecos às transições para o DS, torna-se necessário compreender as transformações que afetam os diversos sistemas relacionados, incluindo os governos, as organizações, os sistemas regulatórios e financeiros, bem como as atitudes, as práticas, as políticas e as relações envolvidas. Esse conhecimento se afasta das questões tratadas por abordagens individuais, com base nos princípios de causa e efeito. Ao contrário, deve-se considerar a multicausalidade e as inter-relações entre as partes (EEA, 2017).

A análise individual das partes do sistema é uma importante contribuição para o conhecimento das compras sustentáveis no âmbito das organizações públicas. No entanto, é necessário reconhecer que somente esse entendimento das partes não é suficiente para propiciar o conhecimento mais abrangente do sistema, pois esta análise é incapaz de captar todo o dinamismo e complexidade inerentes. Nesse âmbito, verificou-se que a incorporação do exame dos *stakeholders* e das temáticas transversais identificadas proporcionou uma visão mais abrangente, ainda que limitada, das características e das inter-relações do sistema.

Percebe-se também que a compreensão do sistema incorpora a identificação de assuntos que representam temas emergentes relacionados à sustentabilidade, tal como

as oportunidades para considerar os aspectos sociais nas análises do ciclo de vida (ACV sustentável). Outro exemplo está relacionado às atividades tipicamente desenvolvidas no âmbito do sistema de CPS que visam à redução, reutilização, reciclagem, redução de custos e minimização dos resíduos gerados. Essas ações estão notadamente ligadas às bases conceituais da economia circular – temática bastante discutida na atualidade da pesquisa científica relacionada ao desenvolvimento sustentável.

4 Apresentação do *framework*

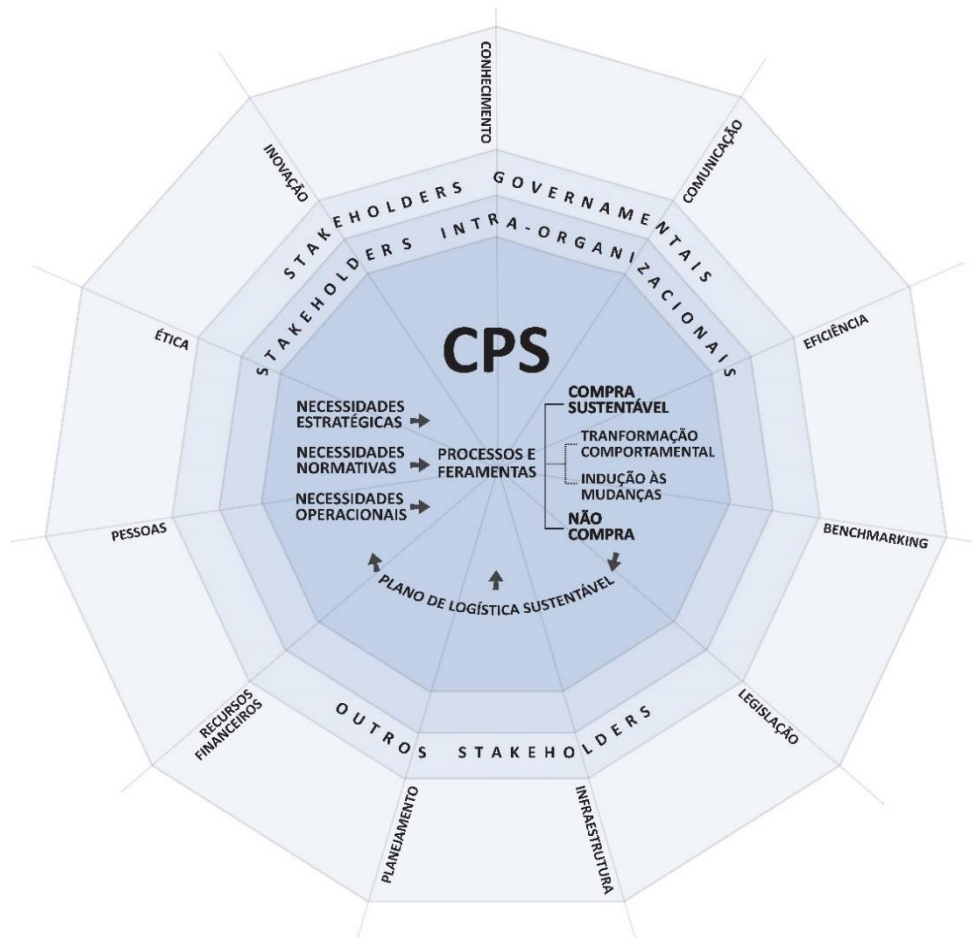
Os *frameworks* são representações simplificadas da realidade que podem ser utilizados para ajudar na identificação geral da estrutura de determinado tema, na compreensão dos problemas relacionados e nas relações com o ambiente externo (Porter, 1991). Destaca-se sua utilidade, apesar de ter-se a certeza de que neles não é possível representar completamente todas as interações dos elementos envolvidos, muito menos retratar a complexidade do ambiente no qual as organizações estão inseridas.

Por outro lado, os *frameworks* constituídos podem ser utilizados como pontos de partida, pois neles estão apresentadas objetivamente as partes interessadas e as características sistêmicas importantes para se promover a tomada de decisão na direção das melhorias na gestão do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras.

A partir dos resultados obtidos, derivados da análise das entrevistas com os especialistas e da análise cruzada dos casos, foi possível desenvolver o *framework* conceptual representativo dos principais elementos que formam o sistema de CPS (Figura 4.19).

A ilustração apresenta os elementos sistêmicos (entradas, processamento, saídas e retroalimentação) como um conjunto de partes dinamicamente inter-relacionados que desenvolvem atividades para atingimento de propósitos específicos (baseados em Chuchman, 1971 e Bertalanffy, 1968). Os elementos aparecem envolvidos pelos *stakeholders* do sistema e transpassados pelas dimensões e temáticas identificadas.

Figura 4.19 – O undecágono do sistema de CPS



No centro do undecágono estão representados sinteticamente os elementos do sistema. As entradas estão retratadas pelas necessidades estratégicas, normativas e operacionais:

- a) **Necessidades estratégicas** – Caracterizadas pelas necessidades da organização em traduzir os aspectos da sustentabilidade contidos em sua identidade estratégica (missão, visão, valores, objetivos, metas e iniciativas estratégicas) para o sistema de CPS;
- b) **Necessidades normativas** – Dizem respeito ao conjunto de *inputs* derivados da base legal relacionada às CPS e que devem ser precisamente interpretados e refletidos nos normativos e manuais da organização;

c) **Necessidades operacionais** – Estão relacionadas às necessidades de consumo cotidianas da organização de produtos e serviços (sustentáveis ou não), que deverão ser devidamente entendidas pelo sistema, verificando-se as possibilidades de aquisição mais sustentável ou mesmo a não aquisição.

O processamento sistêmico simboliza o conjunto de processos e de ferramentas comumente utilizados para a transformação dos *inputs* em *outputs*. Para facilitar o entendimento, essas atividades estão divididas em quatro grupos. Todavia, na prática, elas são inter-relacionadas ou poderiam pertencer a mais de um grupo:

a) **Processos estratégicos** – Voltados principalmente para a capacidade de o sistema transformar as necessidades estratégicas em atividades úteis para o bom funcionamento e organização do próprio sistema. O planejamento é a principal ferramenta para sua consecução. São exemplos destas atividades: i) Formação de grupos de trabalho para promover o alinhamento entre o planejamento organizacional em nível estratégico e tático/operacional de compras; ii) A elaboração de planos de ação específicos para as CPS; iii) A definição de objetivos e metas específicas a serem atingidas; e iv) Acompanhamento da consecução dos referidos planos.

b) **Processos normativos** – Conjunto de atividades ligadas ao esforço sistêmico para monitorar, atualizar, traduzir e aplicar adequadamente a base legal das CPS, transformando, dessa forma, as necessidades normativas do sistema. São exemplos típicos dessas atividades: i) A inclusão dos critérios obrigatórios e dos não obrigatórios (porém permitidos) de sustentabilidade nos editais dos processos de compras; ii) A elaboração de certames licitatórios voltados exclusivamente para a participação de micro e pequenas empresas e outras aplicações do regime de preferência para MPE (Lei Complementar 123, 2006); iii) Aplicação de requisitos de preferência para produtos e serviços nacionais (Lei 12349, 2010); iv) Aplicação da lei sobre mudanças climáticas (no que se refere às CPS) (Lei 12187, 2009); v) Aplicação da lei de política nacional sobre resíduos sólidos (no que se refere às CPS) (Lei 12305, 2010).

c) **Processos operacionais** – As atividades operacionais são responsáveis pela utilização adequada das ferramentas disponíveis para incluir a sustentabilidade nas necessidades de aquisições de bens e serviços da organização. Dependem de outras capacidades organizacionais, tais como infraestrutura, sistemas de informação, disponibilidade de recursos humanos e financeiros. A abrangência das atividades operacionais é grande. São exemplos os processos de: i) Priorização de produtos e serviços sustentáveis; ii) Aquisição de materiais reciclados, atóxicos e/ou biodegradáveis; iii) Análise do ciclo de vida dos produtos; iv) Atividades de compras compartilhadas; v) Campanhas promovidas de conscientização para não geração, redução, reutilização e reciclagem de materiais.

d) **Processos de treinamento** – O treinamento oferecido aos usuários diretos e indiretos do sistema é condição essencial para o bom funcionamento do mesmo e se configura uma atividade transversal às atividades estratégicas, normativas e operacionais. Esses processos servem de base para o desenvolvimento das demais atividades. São exemplos: i) Participação dos servidores em capacitações promovidas pelo Estado ou por outros organismos apoiadores das CPS; ii) Treinamento dos servidores que atuam como compradores para conhecimento ou atualização da legislação relacionada às CPS; iii) Treinamento dos servidores do sistema que atuam nas atividades estratégicas, normativas e operacionais; iv) Treinamento dos usuários que atuam como requisitantes para que identifiquem e solicitem produtos e serviços como maior nível de sustentabilidade.

Compõem as saídas do sistema a “compra sustentável”, a “não compra”, a “transformação organizacional” e a “indução às mudanças”. As duas primeiras são os principais *outputs* sistêmicos. A “compra sustentável” representa a efetivação dos processos de compras que resultam na aquisição de produtos e serviços sustentáveis. A “não compra” se origina a partir das decisões provenientes dos processos de planejamento da compra e do esforço organizacional em prol da redução, reutilização e reciclagem de materiais.

A “transformação comportamental” e a “indução às mudanças” são dois resultados indiretos do sistema. O primeiro simboliza a mudança de postura e a conscientização dos servidores, atingida diante da internalização dos aspectos relacionados à sustentabilidade

e às CPS. O segundo representa a possibilidade de as organizações públicas promoverem mudanças no mercado fornecedor, a partir das especificações com critérios de sustentabilidade dos produtos e serviços a serem adquiridos.

Todas as saídas do sistema atendem, de maneira imediata, aos interesses dos *stakeholders* intra-organizacionais e, depois, das demais partes interessadas. Dessa forma, os *stakeholders* (governo, organizações internacionais, sociedade, meio ambiente, entre outros) também se beneficiam dos resultados, de forma difusa e indireta e, portanto, mais difícil de ser avaliada.

A retroalimentação está representada pelo Plano de Logística Sustentável, instrumento que demonstrou ser, desde que bem utilizado, determinante para o controle e aperfeiçoamento dos elementos do sistema, capaz de propiciar o *feedback* positivo e negativo do sistema.

Os grupos que concentraram as principais partes interessadas do sistema, cuja categorização e particularidades foram detalhadas na seção 3.7 (Análise dos *stakeholders*), estão representados pelas duas camadas que envolvem o undecágono central (Figura 4.19). Os *stakeholders* intra-organizacionais ocupam a camada mais próxima do centro, por serem os intervenientes internos. Em um segundo nível, mais periférico, estão representados os intervenientes externos da organização, nomeadamente os *stakeholders* governamentais e “outros”.

Finalmente, simbolizados por um conjunto de onze linhas, que se estendem da periferia para o centro da figura, estão dispostas as temáticas transversais, discutidas nas seções 3.6 e 3.8 (Dimensões e temáticas transversais) e cujas características se mostraram úteis para serem consideradas na gestão do sistema. A ligação pelas bordas externas do undecágono representa a interdependência dos temas. Adicionalmente, eles se apresentaram como contigenciadores dos elementos sistêmicos, a influenciar, positiva ou negativamente, a qualidade do processamento, dos resultados e do controle do sistema de CPS, a depender de como as organizações públicas lidam com eles.

As estruturas apresentadas neste trabalho (Figuras 4.18 e 4.19) devem ser principalmente consideradas pelo Estado e pelos gestores das organizações públicas. Para

o primeiro, poderá servir de base para que as instâncias governamentais responsáveis promovam melhoramentos na política existente. Por exemplo, fortalecer a atuação da CGU e do MMA (*stakeholders* governamentais percebidos como pouco salientes), além do desenvolvimento de outras políticas que efetivamente direcionem a atuação do mercado fornecedor (parte interessada também considerada de menor importância), no sentido das mudanças necessárias em prol do alcance de melhores padrões de produção e consumo.

Há também implicações gerenciais. Para os gestores, o maior nível de conhecimento dos *stakeholders*, dos elementos e dos temas transversais ao sistema de CPS das organizações públicas poderá contribuir para a implementação, o aperfeiçoamento do sistema e o desenvolvimento de estratégias cabíveis para lidar com as variadas demandas dos intervenientes e para a tomada de decisões em processos, ainda recentes, mas que possuem complexidades de natureza estratégica, tática e operacional.

Cabe destacar que a base empírica desta investigação se concentrou nas organizações públicas. Todavia, há certo grau de universalidade dos conceitos considerados e flexibilidade no *framework* apresentado que permitiria um esforço para sua reconceituação e adaptação em outros contextos, tais como o das compras sustentáveis de outros países, em organizações públicas e privadas, contribuindo com o conhecimento científico desejável na transição para a sustentabilidade.

5 Síntese do capítulo

Neste quarto capítulo foram apresentados e discutidos os resultados alcançados após a adoção da abordagem metodológica indutiva de investigação. Após sucessivos tratamentos analíticos, refinou-se o conhecimento, do mais geral para o mais específico, finalizando-se que a proposta do modelo conceptual.

Para tal, apresentaram-se os resultados preliminares sobre os elementos sistêmicos das CPS, decorrentes da primeira fase da pesquisa. Nesta seção, aprofundou-se a discussão sobre o papel do Estado brasileiro na promoção das compras públicas

sustentáveis. Na segunda seção, exibiram-se as características de cada um dos casos selecionados para participarem do estudo.

A partir do exame dos padrões e das diferenças identificadas nos casos individuais foi possível realizar a análise cruzada dos casos, com a apresentação e discussão, à luz da literatura e das bases teóricas contidas nos capítulos 1 e 2 desta tese, das principais características organizacionais, elementos e *stakeholders* do sistema de CPS. Esta análise culminou com a proposição do *framework* apresentado na seção 4 deste capítulo.

CONCLUSÕES

Esta última parte da tese se inicia com a relevância da investigação realizada; apresenta o resgate e a avaliação sobre o cumprimento dos objetivos traçados; mostra as limitações do estudo; estabelece os contributos do trabalho e as recomendações de ordem prática para o poder público e para as organizações públicas e finaliza com a indicação dos temas para investigações futuras.

A relevância da pesquisa

Como um pressuposto inicial incorporado a este trabalho, entende-se que as compras públicas sustentáveis se apresentam como uma das alternativas a ser adotada em direção à transição para sociedades mais sustentáveis, posição também considerada pelas instituições supranacionais que desenvolvem as diretrizes das CPS.

Em geral, as compras públicas representam percentual significativo do produto interno bruto dos países, inclusive no Brasil. No entanto, a participação das compras com critérios de sustentabilidade em relação ao total de aquisições realizadas é muito baixa. O caminho a ser percorrido é longo e se constitui um problema a ser enfrentado pelo governo brasileiro. Por outro lado, demonstra o potencial ainda a ser explorado, a partir do incremento da estratégia de adoção das compras públicas como indutoras das mudanças nos padrões de produção e consumo, com reflexos positivos para o desenvolvimento sustentável.

Os benefícios das CPS são tão variados quanto os obstáculos para implementá-las e praticá-las nas organizações públicas, pois sua consideração nos processos de compras organizacionais trouxe novidades e complexidades adicionais, além de ampliar a base de partes interessadas envolvidas. Entretanto, também há elementos facilitadores do processo. Muitas vezes, os gestores desconhecem (ou conhecem parcialmente e de forma não integrada) essas características formadoras do sistema. Dessa maneira, percebe-se que boa parte das dificuldades identificadas na pesquisa está relacionada com a escassez de conhecimento prático e teórico sobre as CPS.

No entanto, verifica-se que a produção científica que aborda as compras públicas sustentáveis vem aumentando de forma significativa, o que pode demonstrar o interesse da comunidade científica em melhor compreender as formas utilizadas na consecução das políticas de CPS.

É com base nesses argumentos que se justifica a necessidade de se analisar os elementos sistêmicos e os *stakeholders* do sistema de compras públicas sustentáveis das organizações públicas – objetivo principal deste trabalho.

Em suma, esta tese defende a ideia de que a inclusão da sustentabilidade nos processos de compras das organizações públicas brasileiras trouxe novas complexidades relacionadas à gestão dos elementos do sistema. Essas características precisam ser compreendidas para que as práticas sejam aperfeiçoadas, facilitando a consecução da estratégia de promoção das CPS como incentivadora da transição para a sustentabilidade.

A investigação e seus objetivos

Relembrando-se o objetivo geral apresentado na Introdução deste trabalho, conclui-se que ele foi globalmente atingido, na medida em que foram identificados e analisados os principais elementos e os *stakeholders* do sistema de CPS das organizações públicas brasileiras. No entanto, para se alcançar o objetivo principal, a consecução dos objetivos específicos foi primordialmente importante, como detalhado a seguir.

i) **Objetivo específico 1:** *Entender os papéis preconizados para o Estado brasileiro na promoção das compras públicas sustentáveis.*

Com o suporte da revisão bibliográfica que indicou o protagonismo estatal no desenvolvimento das políticas de apoio às CPS, efetuado por meio da execução das funções de regulação, participação no mercado e liderança na temática, analisou-se o papel desempenhado pelo Estado brasileiro relacionado a estes aspectos.

Em seu papel regulador, constatou-se que o Estado desenvolveu nacionalmente, para o âmbito das CPS, o compromisso assumido perante as instituições supranacionais de incorporação e a normalização das diretrizes internacionais de CPS. Apontou-se a base

jurídica desenvolvida até o momento e que ampara os processos de inclusão da sustentabilidade nas compras públicas, como um ponto forte de sua atuação reguladora, mesmo que muitos aspectos, principalmente os relacionados à dimensão social das CPS, ainda não estejam devidamente formalizados na lei brasileira.

Por outro lado, atestou-se que a fiscalização do cumprimento da política é uma deficiência que necessita ser enfrentada para o melhoramento geral das práticas. Caso contrário, os esforços para o desenvolvimento e a implementação das compras sustentáveis nas organizações públicas podem se tornar inócuos. Nesse campo, identificou-se que o Poder Judiciário, representado pelo CNJ, atua com mais eficiência. O Poder Executivo, o maior em número de organizações subordinadas, enfrenta dificuldades derivadas do desafio de fiscalizar centenas de organizações em um país de dimensões continentais. A situação do Poder Legislativo é ainda mais grave, pois não há instâncias superiores responsáveis pela fiscalização da política, tal como ocorre no Poder Executivo (MP) e no Poder Judiciário (CNJ).

Em relação à participação do Estado no mercado de produtos e serviços sustentáveis, ainda que o valor monetário das compras governamentais represente expressivo valor (em torno de 1/5 do PIB brasileiro), a participação relativa das CPS nesse volume ainda é muito baixa. Isso demonstra a oportunidade de se explorar a universalização da prática de inclusão dos critérios de sustentabilidade nas compras públicas. Esta ação provavelmente resultará em mudanças no mercado consumidor, relacionadas ao incremento da competitividade e da inovação, devido ao significativo aumento da procura por produtos e serviços sustentáveis por parte das organizações públicas.

Por outro lado, verificou-se que as ações de indução às mudanças poderiam ser facilitadas, caso o Estado atuasse de forma mais integrada e participativa com os fornecedores, municiando-os com informações e sinais claros sobre as mudanças adotadas em seus padrões de consumo.

Diante do exposto, devido às imperfeições apontadas, percebeu-se que o papel de líder do Estado, servindo de referência para as organizações privadas e a sociedade em

geral, fica comprometido e circunscrito à sua capacidade de normalizar os processos de compras sustentáveis. Esta característica, apesar de imprescindível para o desenvolvimento e implementação iniciais da política, é insuficiente para seu êxito ao longo do tempo.

Tornou-se evidente também que o Estado, ao exercer os diferentes papéis (regulador, participante do mercado e líder), mesmo com todas as dificuldades, é a única instituição com plena legitimidade para representar os anseios da sociedade e promover o DS por meio das políticas de incentivo às compras públicas sustentáveis. Esta é uma estratégia que deve ser continuada e consistentemente aperfeiçoada.

*ii) **Objetivo específico 2:** Caracterizar os elementos sistêmicos (entradas, processos, saídas e retroalimentação) das CPS nas organizações públicas brasileiras.*

No conjunto de entradas, percebeu-se no processo de identificação e de análise dos *inputs* um maior potencial de representatividade das características do sistema. Essas entradas foram então nomeadas necessidades estratégicas, normativas e operacionais. A distinção destas necessidades foi possível a partir do exame das queixas usualmente relacionadas às dificuldades em se colocar em prática as obrigações legais estipuladas pela base normativa-legal da política. Dessa forma, verificou-se que as entradas sistêmicas são caracterizadas pelas necessidades das organizações públicas em i) incorporarem em seus manuais e normativos internos os ditames das leis que disciplinam a matéria; ii) aplicarem os critérios de sustentabilidade nos processos de compras; iii) utilizarem padrões externos de sustentabilidade como referenciais para a tomada de decisão; e iv) lidarem com as questões dos preços dos produtos sustentáveis (com a agravante situação tipicamente vivenciada pelas organizações públicas relacionada às restrições financeiras).

Por conseguinte, para que as entradas pudessem ser devidamente processadas, a resultar em saídas úteis para o sistema, partiu-se para a tarefa de identificar as formas de processamento comumente utilizadas. Emergiu desta análise um grupo de oito processos e ferramentas: i) planejamento; ii) treinamento e capacitação; iii) campanhas de

divulgação e conscientização; iv) compras compartilhadas; v) análise do ciclo de vida; vi) curva de Pareto; vii) *Business Intelligence*; e viii) sistema de informação sobre CPS. Verificou-se que o emprego de alguns destes elementos de processamento sistêmico é incipiente, devido i) às dificuldades de utilização impostas pela insuficiência de base normativa que assegure sua prática (caso das compras compartilhadas); ii) à quase absoluta ausência de informações e, como consequência, de experiência acumulada pelas organizações públicas (caso da ACV); ou iii) à novidade no uso adaptado às CPS (caso do *Business Intelligence* e Curva de Pareto). Por outro lado, o planejamento e o treinamento foram processos julgados como essenciais, presentes na realidade de qualquer organização pública, que deveriam levar em conta seus benefícios para as CPS e passar a praticá-los com mais efetividade.

Em relação aos resultados, identificou-se e discutiu-se sobre quatro *outputs*: a compra sustentável, a “não compra”, a conscientização e mudança comportamental derivada dos esforços para promover a sustentabilidade no dia a dia da organização e a possibilidade de indução de mudanças no mercado fornecedor.

Por fim, verificou-se que a retroalimentação do sistema poderia ser favorecida a partir da utilização plena do Plano de Logística Sustentável – ferramenta que tem em seu cerne todas as características necessárias para se realizar o acompanhamento das CPS, alinhando as atividades operacionais com o planejamento estratégico, de maneira a propiciar o *feedback* positivo e negativo do sistema. Encontraram-se bons exemplos de utilização do instrumento, principalmente nas organizações do Poder Judiciário. No entanto, constatou-se que, em geral, seu uso precisa ser aperfeiçoado pelas organizações públicas e, notadamente, a fiscalização por parte dos órgãos governamentais superiores necessita ser mais efetiva.

iii) Objetivo específico 3: Identificar as dimensões e temáticas transversais às partes sistêmicas que influenciam o sistema de CPS.

As dimensões e as temáticas transversais se apresentaram como assuntos importantes a serem discutidos, pois podem facilitar ou atrapalhar a implementação das

CPS, a depender da forma como as organizações públicas as administram. Constataram-se as relações de interdependência entre elas, apesar de ser verificado que havia mais compatibilidades entre algumas delas. Por exemplo, o planejamento da compra foi descrito como uma dimensão que poderia anular parte das dificuldades relacionadas com as restrições financeiras e facilitar a aplicação da temática da eficiência das compras públicas. Por sua vez, o *benchmarking* foi caracterizado como uma maneira simples e de baixo custo para adquirir conhecimento e estimular o uso dos processos e ferramentas.

Adicionalmente, identificou-se que o Planejamento, a Legislação e as Pessoas formam uma tríade de sustentação do sistema. Conclui-se que o entendimento das formas de como esses temas podem influenciar a prática das CPS se torna uma condição desejável e útil para a gestão do sistema.

iv) Objetivo específico 4: Identificar, categorizar e analisar os principais stakeholders envolvidos.

A assimilação das partes interessadas é uma etapa importante para a compreensão geral da estrutura típica do sistema de CPS. Com a adoção de uma abordagem estreita da Teoria dos *Stakeholders*, categorizaram-se os principais intervenientes do sistema. Para a operacionalização da classificação, utilizou-se o apoio de dois modelos: o *Stakeholder Saliency* (Mitchell *et al.*, 1997) e a proposta de Savage (Savage *et al.*, 1991).

O *Stakeholder Saliency* foi útil para promover a classificação dos intervenientes, de acordo com a relevância percebida. Para tal, utilizou-se um método quantitativo, proposto e validado nesta pesquisa, que pretendeu colmatar limitações de outros métodos estudados anteriormente por outros autores. Aplicou-se a proposta de Savage de forma complementar, como abordagem indicativa de algumas estratégias genéricas para lidar com os *stakeholders* do sistema.

Assim, em linha com o que é defendido por boa parte da literatura, verificou-se o maior nível de saliência dos *stakeholders* governamentais e intra-organizacionais, demandando o desenvolvimento de estratégias de envolvimento e colaboração. Por outro lado, percebeu-se a menor relevância do grupo de intervenientes do tipo “Outros”, novamente com a estratégia de envolvimento sendo a mais indicada.

O relacionamento com as partes interessadas mais salientes deve ser priorizado para que o sistema alcance melhores resultados. Mereceram destaques, devido à alta saliência, os seguintes *stakeholders*: i) entre os governamentais, o Tribunal de Contas, a Advocacia-Geral, os órgãos normalizadores/fiscalizadores e o Ministério Público; ii) entre os intra-organizacionais, os gestores, o departamento de compras, o planejamento, os requisitantes, o órgão controlador do orçamento e o órgão jurídico; e iii) no grupo de “Outros”, a sociedade e o meio ambiente foram os únicos intervenientes categorizados com alto nível de saliência. A classificação destes últimos *stakeholders* também se configurou como exceção ao padrão. Outros desvios ocorreram: i) entre os governamentais, a Controladoria-Geral e o Ministério do Meio Ambiente foram categorizados como pouco salientes; e ii) entre os intra-organizacionais, os fornecedores receberam a classificação de baixa relevância.

As semelhanças de categorização apontadas servem para reforçar a priorização do relacionamento e as estratégias adotadas pelas organizações públicas para lidar com as demandas dos *stakeholders* classificados como mais salientes. Por outro lado, os desvios identificados em relação aos padrões não devem ser ignorados, principalmente para os *stakeholders* usualmente reconhecidos pela literatura como importantes para a temática das CPS, tais como o Ministério de Meio Ambiente e os fornecedores. Ao contrário, o poder público e as organizações públicas devem entender os motivos pelos quais esses intervenientes são percebidos como menos salientes e, depois disso, efetuar ações para alterar a situação.

Por outro lado, os afastamentos em torno das referências também podem refletir uma perspectiva positiva. Ocorreu, por exemplo, no grupo dos “Outros”, no qual a classificação alcançada para os *stakeholders* Sociedade e Meio Ambiente indicou a relevância destas partes interessadas para o sistema de CPS das organizações públicas. No entanto, é desejável que essas qualificações não fiquem restritas ao nível de percepção de importância por parte dos respondentes, pois se espera que o desenvolvimento de ações relacionadas às CPS que estejam alinhadas às demandas desses *stakeholders*.

v) **Objetivo específico 5:** *Propor um framework representativo do sistema de compras sustentáveis das organizações públicas brasileiras.*

O modelo conceptual proposto incorpora os principais elementos identificados durante a realização da investigação. Notadamente, apresenta, de forma esquemática, o fluxo das necessidades, dos processos, dos resultados e do *feedback* do sistema de CPS. Representa-se também os *stakeholders* envolvidos, classificados como governamentais, intra-organizacionais e “Outros”. Onze temas foram exibidos, dispostos da periferia para o centro do *framework*, de forma a simbolizar a importância e transversalidade destes assuntos.

O modelo conceptual não abrangeu o detalhamento das características dos componentes mapeados (analisadas ao longo desta pesquisa), mas se configura como uma forma de identificação objetiva das variáveis mais relevantes do sistema de CPS, a ser utilizado como um ponto de partida para a compreensão abrangente das particularidades e interações existentes entre todos os elementos envolvidos, propiciando o pensamento sistêmico dos problemas e das possíveis soluções. Não foi encontrado na literatura este tipo abordagem e representação das compras públicas sustentáveis.

No entanto, é preciso destacar que o *framework* não foi testado junto aos estudos de caso, nem em outras organizações ou contextos. Dessa forma, é necessário verificar sua aplicabilidade prática.

As limitações do estudo

As limitações estão presentes em qualquer trabalho deste tipo. Algumas delas estão relacionadas aos limites estabelecidos para se concluir a investigação em prazo verosímil, outras derivam da estratégia metodológica adotada e um terceiro tipo, originam-se das escolhas feitas ao longo do desenvolvimento do trabalho.

A realização de um estudo de múltiplos casos em um país de grandes dimensões exigiu esforço adicional na realização dos *trade-offs* referente ao tempo e aos recursos financeiros (Rowley, 2002) empregados para a consecução da pesquisa. Essas escolhas

podem ter ocasionado limitações (difíceis de serem mensuradas) nos resultados do trabalho.

Também houve dificuldades em se selecionar organizações públicas consideradas referências na temática no Brasil, devido à própria novidade derivada da consideração da sustentabilidade nas compras públicas, um tema que efetivamente foi incluído nos processos de aquisição há menos de uma década. Consequentemente, este problema se refletiu na escassez de organizações que se destacam nas práticas. Por outro lado, estudar organizações de referência também gerou outra limitação: a realidade das ações de CPS mapeada nesta investigação, que já apresentou uma série de problemas associados, pode ser diferente (provavelmente pior) nas demais organizações públicas que não são consideradas exemplares na condução do tema.

Ademais, não foi possível a realização de grupos focais com um maior número de integrantes, de forma a representar a visão de diferentes áreas funcionais envolvidas com o sistema de CPS, devido às restrições impostas pelas próprias organizações públicas, diante da dificuldade em liberar as pessoas de suas atividades rotineiras para participarem da investigação. Dessa forma, o reduzido quantitativo de respondentes dos inquéritos realizados em algumas organizações-caso pode ter limitado os resultados das inferências estatísticas realizadas sobre a categorização dos *stakeholders* de cada organização.

Presume-se também a possibilidade de ter havido dificuldades de entendimento dos conceitos mais complexos, tais como os de *poder*, *legitimidade* e *urgência*, perante a eventualidade de muitos respondentes terem se deparado com eles pela primeira vez. No entanto, a probabilidade de ocorrência deste cenário foi minimizada a partir das mudanças realizadas no instrumento de recolha dos dados (após as revisões e pré-testes) e das explicações conceituais prestadas pelo investigador antes do preenchimento dos inquéritos – procedimento padrão adotado para todas as organizações-caso.

Nas análises dos dados, principalmente os de caráter qualitativo, assume-se que o processo foi influenciado pelas crenças e visões de mundo que guiaram o investigador. Além disso, o modelo conceptual desenvolvido, por mais que se tente simbolizar o

sistema de CPS, sempre será uma representação limitada da realidade organizacional, permeada pela complexidade das relações entre os elementos sistêmicos e entre estes e o ambiente externo.

Destaca-se também que o método quantitativo para a categorização dos *stakeholders*, desenvolvido e validado nesta pesquisa, apresenta em seu cerne parâmetros estabelecidos que incorporam certo nível de subjetividade em suas escolhas. Dessa forma, as classificações das partes interessadas podem ser alteradas, a depender das medidas utilizadas como critérios de limites de tolerância.

Por fim, apesar de ter-se feito inúmeras interpretações de conteúdo explicativo, o foco deste trabalho esteve centrado na identificação dos elementos sistêmicos e de suas deficiências associadas. Por conseguinte, aprofundamentos derivados da consecução de outros estudos de caráter explicativos serão necessários para se entender *o porquê* dos problemas identificados e *o como* contorná-los.

Contributos do trabalho e recomendações para o poder público e suas organizações

Para promover as conquistas globais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável serão necessárias mudanças nos sistemas existentes e compreensão dos novos sistemas desenvolvidos para facilitar o percurso em direção à sociedade mais sustentável. As transições apresentam desafios, sendo necessário ampliar o conhecimento para apoiá-las. Nesse âmbito, evidencia-se a importância dos estudos de caso para a promoção do compartilhamento das experiências, incentivando a adoção e a melhoria das práticas exitosas e evitando a repetição de iniciativas mal-sucedidas (EEA, 2017).

As pesquisas com foco nos estudos das estratégias para alcance do DS envolvem três domínios-chave: o prático, o político e o pessoal (EEA, 2017). Apesar de apresentar características classificáveis em cada um desses domínios, este trabalho predominantemente está alinhado ao nível prático, pois o conhecimento desenvolvido poderá ser utilizado na implementação e no aperfeiçoamento dos sistemas de compras públicas sustentáveis. Dessa forma, desvia-se da possibilidade de falta de efetivação da

estratégia, situação em que ela ficaria restrita ao nível do discurso e do debate entre os especialistas na temática, prejudicando sua utilidade na transição para a sustentabilidade.

Este trabalho pretendeu contribuir com o novo conhecimento sobre os elementos sistêmicos e os *stakeholders* das CPS, a partir da interpretação das opiniões dos especialistas, da percepção dos servidores das organizações públicas brasileiras e das demais evidências bibliográficas e documentais.

No campo teórico, a pesquisa se apresentou como uma contribuição para a literatura em uma área de estudo ainda em desenvolvimento – as CPS – com a inovação incluída a partir da utilização de uma perspectiva de análise pouco explorada: o entendimento do sistema a partir das bases teóricas proporcionadas pela Teoria dos Sistemas e pela Teoria dos *Stakeholders*. Este novo conhecimento foi sistematizado sob a forma de um modelo conceptual (*framework*) de apoio, face às lacunas e características identificadas ao longo do trabalho.

Igualmente, diante da dificuldade de se operacionalizar o modelo proposto por Mitchell *et al.* (1997), o método desenvolvido para a categorização dos intervenientes poderá ser utilizado em outras investigações, com as devidas adaptações, para emprego em outras áreas do conhecimento.

No campo prático, gestores públicos, planejadores e fiscalizadores representantes do Estado poderão utilizar as informações provenientes deste trabalho para o aperfeiçoamento da política pública e das práticas de compras sustentáveis nas organizações públicas. Dessa forma, colabora-se com o conhecimento relacionado à efetivação da estratégia de utilização das CPS como forma de promover o DS. Projeta-se também sua utilidade para outras organizações e contextos, desde que realizadas as devidas adequações.

Diante do exposto no trabalho, constata-se que os sistemas de CPS das organizações públicas brasileiras, mesmo naquelas consideradas referências na temática, manifestam uma série de deficiências oriundas das lacunas da política pública e da gestão inadequada do sistema. Dessa forma, apresentam-se algumas recomendações para o aperfeiçoamento das atividades:

Para o Estado:

- Incrementar sua capacidade de fiscalização da implementação e do desenvolvimento das CPS nas organizações públicas subordinadas;
- Promover adequadas formas de integração da política entre os vários entes que representam o Estado (Ministérios, Advocacia-Geral, Tribunais de Contas, entre outros) e os representantes do mercado fornecedor de produtos e serviços sustentáveis;
- Utilizar melhor seu grande poder de compra, incentivando a adoção dos critérios de sustentabilidade nas compras públicas, de forma a promover a competitividade e a inovação no mercado consumidor;
- Apesar de haver regulamentação que protege as MPE nos processos de compras públicas, sugere-se desenvolver base normativa-legal que ampare outros aspectos da dimensão social nas compras, tais como a promoção de oportunidades igualitárias para grupos menos favorecidos, nomeadamente mulheres, população indígena e negra, entre outros, como ocorre nos Estados Unidos, Canadá, Austrália, África do Sul, entre diversos (McCrudden, 2004; Steurer *et al.*, 2007; Brammer & Walker, 2011);
- Desenvolver base normativa que ampare os processos de compras compartilhadas e incentivar as pesquisas que ampliem o conhecimento disponível sobre análise do ciclo de vida dos produtos, análise essa a ser realizada não só em termos ambientais, mas também sociais e econômicos;
- Promover programas de capacitação, abrangentes o suficiente para atingir os servidores das organizações públicas distribuídas por todo o território nacional;
- Repensar a atuação de alguns de seus representantes na temática das CPS, nomeadamente o Ministério do Meio Ambiente e a Controladoria-Geral da União, percebidos como pouco salientes.

Para as organizações públicas:

- Considerar a sustentabilidade na identidade estratégica da organização, com os consequentes desdobramentos relacionados ao comprometimento com a temática (desenvolvimento e implementação de planos, objetivos, metas e iniciativas estratégicas);
- Criar unidades formais especializadas em sustentabilidade, que possam orientar os processos de CPS;
- Incorporar os planos de logística sustentável como instrumentos estratégicos efetivos para promoção da avaliação do sistema de CPS;
- Promover os processos de compras compartilhadas e análise do ciclo de vida do produto, com base em critérios ambientais, sociais e econômicos;
- Promover as ações de comunicação organizacional para informar ao público interno e externo sobre as atividades e os resultados do sistema;
- Incentivar o apoio da alta administração, a formação de líderes e o engajamento da força de trabalho;
- Desenvolver e incentivar formas de aquisição de conhecimentos específicos sobre CPS, por meio da promoção dos processos de treinamento e a participação em redes formais e informais para compartilhamento de informações e experiências.

Desenvolvimentos futuros

Este trabalho inaugura uma linha de investigação pouco explorada pela literatura, pois, apesar de haver significativa informação descritiva sobre os benefícios, as barreiras e os facilitadores das CPS, a análise dos componentes utilizando o pensamento sistêmico é algo novo. Além disso, também não foi encontrada na literatura pesquisas relacionadas com a categorização e análise conjunta dos *stakeholders* envolvidos com o sistema de CPS. Dessa forma, os resultados desta investigação são insumos importantes que poderão servir de base para o desenvolvimento de futuros trabalhos, notadamente como suporte a modelos que se proponham a representar ou avaliar as CPS. Diante do exposto, sugerem-se algumas linhas de investigações futuras:

- Validar o modelo conceptual junto aos estudos de caso ou outros, para a verificação se, de fato, contribui para a melhor aplicação das CPS;
- Pesquisas similares realizadas para se confrontar a realidade dos sistemas de CPS de outros países;
- Realização de investigações que se proponham a entender o sistema de compras sustentáveis de organizações não públicas;
- Estudos longitudinais, ou seja, que propiciem o acompanhamento das atividades do sistema ao longo do tempo;
- Trabalhos que objetivem aprofundar o conhecimento sobre os motivos de alguns *stakeholders* serem considerados pouco importantes pelas organizações públicas, porém relevantes para a literatura e especialistas;
- Investigações focadas no mercado e na cadeia de fornecedores, para se verificar as dificuldades enfrentadas por eles para atender as novas necessidades de compras das organizações públicas;
- Pesquisas que pretendam avaliar o impacto das recentes e abrangentes ações promovidas pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito das CPS;
- Trabalhos que aprofundem o conhecimento sobre as experiências de utilização de ferramentas emergentes utilizadas na gestão das CPS, nomeadamente a Curva de Pareto e o *Business Intelligence*;
- Estudos que utilizem abordagem quantitativa que propiciem a ampliação da base de participantes das pesquisas e a generalização estatística dos resultados;
- Pesquisas quantitativas que permitam a verificação de correlações entre os elementos identificados, notadamente as dimensões e temáticas transversais.

Em resumo, de uma maneira geral, percebe-se que o Estado e suas organizações detêm capacidades para promover transformações alinhadas aos melhores padrões de consumo e produção responsáveis. No entanto, nos campos teórico e prático, o conhecimento atual sobre estas intervenções se apresenta fragmentado e limitado. Evidencia-se, dessa forma, a necessidade de mais investigação sobre a temática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aapaoja, A. & Haapasalo, H. (2014). A Framework for Stakeholder Identification and Classification in Construction Projects. *Open Journal of Business and Management*, 2, 43-55.
- Acórdão TCU n. 1056, de 24 de maio de 2017. (2017). Brasília, DF. <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25CA6B3A6015CB175652C6187>. [5 de março de 2018].
- Acórdão TCU n. 2622, de 21 de outubro de 2015. (2015). Brasília, DF. <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2508C5E58015090FE96AD7EFE&inline=1> [7 de fevereiro de 2018].
- Acórdão TCU n. 2743, de 28 de outubro de 2015. (2015). Brasília, DF. <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9054977> [7 de fevereiro de 2018].
- Agle, B. R. Mitchell, R. K., & Sonnenfeld, J. A. (1999). Who matters to CEOs? An investigation of stakeholder attributes and salience, corporate performance, and CEO values. *Academy of Management Journal*, 42 (5), 507-525.
- Alem, G., Luccas, F. G., Betiol, L. C., Dinato, R., Ramos, L., Adeodato, S., & Manzoni Neto, M. P. (2015). *Compras sustentáveis & grandes eventos: a avaliação do ciclo de vida como ferramenta para decisões de consumo*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Alencastro, M. A. C. (2014). *Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência no poder executivo federal*. Tese de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, Ceará, Brasil.
- Ali, M. A. (2017). Stakeholder Salience for Stakeholder Firms: An Attempt to Reframe an Important Heuristic Device. *Journal of Business Ethics*, 144 (1), 153–168. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2819-6>.
- Alves, E. R., Gomes, E. R., & Corsini, L. F. (2014). The characteristics of power, legitimacy and urgency of stakeholders and the actions of corporate social responsibility of companies. *Asian Journal of Business and Management Sciences*, 3 (7), 34-46.
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: an introduction*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- Arantes, R. S., Vieira Neto, A. M., & Cardoso, J. R. (2014). *Planos de gestão de logística sustentável: ferramentas para boas práticas na gestão pública*. VII Congresso Consad de Gestão Pública.
- Ato Conjunto CSJT.TST.GP n. 24, de 18 de novembro de 2014. (2014). *Institui a Política Nacional de Responsabilidade Socioambiental da Justiça do Trabalho – PNRSJT*. Brasília, DF. http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=c8e43cbf-01a9-42fb-8599-d596aeb4ae85&groupId=955023 [1 de fevereiro de 2018].

Ato da Mesa n. 4, de 5 de maio de 2011. (2011). *Dispõe sobre a adoção de critérios socioambientais na aquisição de bens, contratação, execução e fiscalização de serviços e obras pela Câmara dos Deputados*. Brasília, DF. <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2011/atodamesa-4-5-maio-2011-610631-norma-cd-mesa.html> [22 de janeiro de 2018].

Ato da Mesa n. 59, de 8 de janeiro de 2013. (2013). *Aprova a estratégia da Câmara dos Deputados para o período de 2012 a 2023*. Brasília, DF. <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-59-8-janeiro-2013-775042-publicacaooriginal-138699-cd-mesa.html> [20 de janeiro de 2018].

Ato TRT GP n. 272, de 5 de junho de 2015. (2015). *Cria o Setor de Gestão Socioambiental, institui o Plano de Logística Sustentável do Tribunal Regional do Trabalho da Sexta Região e dá outras providências*. Recife, PE. <http://apps.trt6.jus.br/normascons/index.php?boxaction=visualizar&id=40598> [27 de janeiro de 2018].

Baker, S. (2006). *Sustainable Development*, Routledge.

Banco Central do Brasil (BCB). (2013). *Plano de Gestão de Logística Sustentável*. Brasília, DF. https://www.bcb.gov.br/adm/plan/port/pdf/logisticasustentavel_042013.pdf [1 de janeiro de 2018].

Banco Central do Brasil (BCB). (2017a). *Regimento Interno do Banco Central do Brasil*. (2017). Brasília, DF. http://www.bcb.gov.br/Adm/RegimentoInterno/RegimentoInterno_2017-3.6.pdf [30 de dezembro de 2017].

Banco Central do Brasil (BCB). (2017b). *Plano de Gestão de Logística Sustentável*. Brasília, DF.

Barbour, R. S., & Kitzinger, J. (1999). *Developing focus group research*. London: Sage.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Becker, C. (2012). *Sustainability Ethics and Sustainability Research*. Berlim, Alemanha: Springer.

Benoît, C., Norris, G. A., Valdivia, S., Ciroth, A., Moberg, A., Bos, U., ... & Beck, T. (2010). The guidelines for social life cycle assessment of products: Just in time! *International Journal of Life Cycle Assessment*, 15(2), 156–163. <https://doi.org/10.1007/s11367-009-0147-8>

Bertalanffy L. Von (1964). The world of science and the world of value. *Teachers College Record*, 65(6), 496–507.

Bertalanffy, L. Von (1950). An outline of general system theory. *British Journal of the Philosophy of Science*, 1, 134-165.

Bertalanffy, L. Von (1968). *General System Theory. Foundations, Development, Applications* New York: George Braziller.

Bertalanffy, L. Von (1972). The history and status of general systems theory. *The Academy of Management Journal*, 15 (4), 407-426.

Bertalanffy, L. Von (1977). *Teoria geral dos sistemas*. Petrópolis: Vozes.

Betioli, L. S. (2013). *Contratações públicas como indutoras de sustentabilidade: a perspectiva do desenvolvimento sustentável. Avanços e desafios no cenário jurídico brasileiro*. Tese de Doutorado, Doutorado em Efetividade do Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Betioli, L., Uehara, T., Lalöe, F., Appugliese, G., Adeodato, S., Ramos, L., & Manzoni Neto, M. (2012). *Compra sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva*. Programa de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo.

Biderman, R., Betioli, L., Macedo, L., & Monzoni, M. (2008). *Guia de compras públicas sustentáveis – uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV.

Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York: Me Sharpe.

Blewitt, J. (2008). *Understanding sustainable development*. Earthscan.

Bouwer, M., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nappa, V., Nissinen, A., Parikka, K., Szuppinger, P., & Viganò, C. (2006). *Green public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and Recommendations*. Virage Milieu & Management, Haarlem.

Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.

Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement practice in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31 (4), 452-476.

Brewer, G. D. (1999). The challenges of interdisciplinarity. *Policy Sciences*, 32, 327-337.

Brühlhart, M., & Trionfetti, F. (2004). Public expenditure, international specialisation and agglomeration. *European Economic Review*, 48 (4), 851-881.

Buchholz, R., & Rosenthal, S. (2004). Stakeholder theory and public policy: how governments matter, *Journal of Business Ethics*, 51, 143-153.

Burford, G., Hoover, E., Velasco, I., Janousková, S., Jimenez, A., Piggot, G., Podger, D., & Harder, M.K. (2013). Bringing the “Missing Pillar” into Sustainable Development Goals: Towards Intersubjective Values-Based Indicators. *Sustainability*, 5, 3035-3059.

Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. Tavistock.

Câmara dos Deputados. (2007). *Manual de aquisições da Câmara dos Deputados*. Brasília-DF.

Câmara dos Deputados. (2015). *Contratação sustentável*. Brasília-DF.

- Câmara dos Deputados. (2017). *Relatório de gestão do exercício de 2016*. Brasília-DF.
- Campbell, A. (1997). Stakeholders: the case in favour. *Long Range Planning*, 30 (3), 446-450.
- Capelo, C., & Dias, J. F. (2010). *Balanced Scorecard Dinâmico: Uma Proposta de Modelação da Dinâmica das Organizações*. In Pereira, R. (organizador). *A Dinâmica das Ciências Económicas e Empresariais – Contributos para uma Visão Abrangente*. Escolar Editora, Lisboa.
- Caporal, F. R., & Costabeber, J. A. (2002). Análise Multidimensional da Sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, 3 (3), 70-85.
- Carter, C. (2000). Ethical issues in international buyer-supplier relationships: a dyadic examination. *Journal of Operations Management*, 18 (2), 191-208.
- Carter, C., Auskalnis, R., & Ketchum, C. (1999). Purchasing from minority business enterprises: key success factors. *Journal of Supply Chain Management*, 35 (1), 28-32.
- Carvalho Filho, J. S. (2012). *Manual de direito administrativo*. 25. Ed. São Paulo: Atlas.
- Carvalho, F. G., Ferreira, M. A. S. O., & Villac, T. (2016). *Guia nacional de licitações sustentáveis*. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União.
- Carvalho, L. P. (2014). *Licitações sustentáveis: um estudo sobre a aplicação do Decreto nº 7.746/2012 na contratação de serviços pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES*. Dissertação de Mestrado em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Brasil.
- Carvalho, L. S. D. E. (2013). *Análise de stakeholders como estratégia de relacionamento externo: Estudo de caso em uma empresa de mineração em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, Brasil.
- Cavalcanti, D., Oliveira, G., d'Avignon, A., Schneider, H., & Taboulchanas, K. (2017). *Compras públicas sustentáveis: Diagnóstico, análise comparada e recomendações*. United Nations, Santiago.
- Checkland, P., & Scholes, J. (1999). *Soft systems methodology in action*. Chichester, West Sussex: John Wiley and Sons.
- Chiarini, A., Opoku, A., & Vagnoni, E. (2017). Public healthcare practices and criteria for a sustainable procurement: A comparative study between UK and Italy. *Journal of Cleaner Production*, 162, 391-399.
- Chiavenato, I. (2007). *Administração*. Rio de Janeiro: Campus.
- Churchman, C. W. (1968). *The systems approach*. New York: Delacorte Press.
- Clark, G. (2006). Evolution of the global sustainable consumption and production policy and the United Nations Environment Programme's (UNEP) supporting activities. *Journal of Cleaner Production*, 15, 492-498.

- Clarkson, M. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20 (1), 92-117.
- Cogburn, J. D., & Rahm, D. (2005). Environmentally preferable purchasing: who is doing what in the United States? *Journal of Public Procurement*, 5, 23-53.
- Cogo, G. A. R. (2015). *Cr terios de sustentabilidade nas aquisi es de bens e contrata es de serviços da gestão pública federal*. Disserta o de Mestrado em Engenharia de Produ o da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, Brasil.
- Colverson, S. (2012). Products Lists: The GPP in China. In: *Procurement, Innovation and Green Growth: The Story Continues...* IISD: Manitoba.
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). (1987). *Nosso Futuro Comum*, Rio de Janeiro: Editora da Funda o Getúlio Vargas.
- Conferência das Na es Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) (1992). *Agenda 21*. Curitiba: IPARDES.
- Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). (2014). *Guia de Contrata es Sustentáveis da Justiça do Trabalho*. Brasília, DF. http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6fcf316c9e8e&groupId=955023 [1 de fevereiro de 2018].
- Constitui o da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [24 de janeiro de 2014].
- Costa, A. M. S. (2014). *Compras públicas sustentáveis: uma nova forma de licitar   luz dos critérios da sustentabilidade socioambiental*. Disserta o de Mestrado em Ambiente, Tecnologia e Sociedade, Universidade Federal Rural do Semi- rido, Rio Grande do Norte, Brasil.
- Costa, C. E. L. (2014). Novo marco regulatório das compras públicas sustentáveis: inova es e desafios   luz do Decreto Presidencial n  7.746/2012. In: *Panorama de licita es sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum.
- Crane, A. & Matten, D. (2007). *Business Ethics*. Oxford University Press, 2nd. Edition, Oxford.
- Currie, R. R., Seaton, S., & Wesley, F. (2009). Determining stakeholders for feasibility analysis. *Annals of Tourism Research*, 36 (1), 41-63.
- Day, C. (2005). Buying green: The crucial role of public authorities. *Local Environment*, 10 (2), 201-209.
- De Lopez, T. T. (2001). Stakeholder management for conservation projects: a case study of Ream National Park, Cambodia. *Environmental Management*, 28, 47-60.
- Decreto n. 4.059, de 19 de dezembro de 2001*. (2001). Regulamenta a Lei n  10.295, de 17 de outubro de 2001, que dispõe sobre a Política Nacional de Conserva o e Uso Racional

de Energia, e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D4059.htm [11 de julho de 2015].

Decreto n. 5.208, de 17 de setembro de 2004. (2004). Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Brasília, DF. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5208-17-setembro-2004-534102-publicacaooriginal-18327-pe.html> [23 de março de 2018].

Decreto n. 5.940, de 25 de outubro de 2006. (2006). Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm [11 de julho de 2015].

Decreto n. 6.204, de 5 de setembro de 2007. (2007). Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204.htm [24 de janeiro de 2014].

Decreto n. 7.704, de 23 de dezembro de 2010. (2010). Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm [20 de fevereiro de 2014].

Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012. (2012). Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm [3 de fevereiro de 2014].

Decreto n. 9.178, de 23 de outubro de 2017. (2017). Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm [18 de novembro de 2017].

Decreto-Lei n. 1.237, de 2 de maio de 1939. (1939). *Organiza a Justiça do Trabalho*. Rio de Janeiro, RJ. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1237-2-maio-1939-349344-publicacaooriginal-1-pe.html> [27 de janeiro de 2018].

Decreto-Lei n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. (1969). *Decreta o Código Eleitoral*. Rio de Janeiro, RJ. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html> [28 de janeiro de 2018].

Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969. (1969). *Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências*. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0872.htm [4 de janeiro de 2018].

Defra (2006). *Procuring the Future – The report of the UK Sustainable Procurement Task Force*, Defra: London.

Delai, I. (2006). *Uma proposta de modelo de referência para mensuração da sustentabilidade corporativa*. 271 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-graduação em Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Dias, R., & Matos, F. (2012). *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas.

Donaldson, T., & Preston, L. (1995). The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review* 20(1), 65-91.

Dong, S., Burritt, R., & Qian, W. (2014). Salient stakeholders in corporate social responsibility reporting by Chinese mining and minerals companies. *Journal of Cleaner Production*, 84(1), 59–69. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.01.012>

Drack, M., & Apfalter, W. (2007). Is Paul A. Weiss' and Ludwig von Bertalanffy's System Thinking Still Valid Today? *Systems Research and Behavioral Science*, 24, 537-546

Drack, M., & Schwarz, G. (2010). Recent Developments in General System Theory. *Systems Research and Behavioral Science*, 27, 601-610.

Dresner, S. (2002). *The principles of sustainability*. London: Earthscan.

Driscoll, C., & Starik, M. (2004). The Primordial Stakeholder: Advancing the Conceptual Consideration of Stakeholder Status for the Natural Environment. *Journal of Business Ethics*, 49, 55–73.

Eden, C., & Ackermann, F. (1998). *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*. Sage Publications, London.

Edler, J. (2009). *Demand policies for innovation*. Manchester Business School, Working Paper, n. 579.

Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation: resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36 (7), 949-963.

Edler, J., Georghiou, L., Blind, K., & Uyerra, E. (2012). Evaluating the demand side: new challenges for evaluation. *Research evaluation*, 21 (1), 33-47.

Edquist, C., & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation (PPI) as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, 41 (10), 1.757-1.769.

- EEA. (2015). *The European environment — state and outlook 2015: Synthesis*. State of the environment report (SOER) – European Environment Agency.
- EEA. (2017). *Perspectives on transitions to sustainability — European Environment Agency*. Report No 25/2017.
- Eijnatten, F. M. (2004). Chaos and Complexity: an overview of the ‘new science’ in organization and management. *Revue Sciences de Gestion Quaterly*, 40, 123-165.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14 (4), 532-550.
- Elliot, J. A. (1999). *Introduction to sustainable development*. Florence: Routledge.
- Emery, F., & Trist, E. (1965). The causal texture of organizational environments. *Human Relations*, XVIII, 21-33.
- Erdmenger, C. (2003). *Buying into the environment: experiences, opportunities and potential for eco-procurement*. Greenleaf Publishing Limited.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.
- European Commission. (2006). *Handbook on green public procurement*, European Commission, Brussels.
- European Commission. EC. (2016). *Public procurement indicators 2014*. DG GROW G4 – Innovative and e-Procurement. European Commission.
- European Union. (2010). *Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement*. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-105_en.htm. [accessed 30 August 2017].
- Eyestone, R. (1978). *From social issue to public policy*. New York: Wiley.
- Fabris, J., Santos, M. S., Piekas, A. A. S., & Carvalho, C. E. (2015). Organizações do terceiro setor e seus stakeholders: um estudo na rede feminina de combate ao câncer. In: XVII SEMEAD, São Paulo.
- Faith-Ell, C., Balfors, B., & Folkeson, L. (2006). The application of environmental requirements in Swedish road maintenance contracts. *Journal of Cleaner Production*, 14 (2), 163-171.
- Falkman, E. G. (n.d.). *Sustainable production and consumption: a business perspective*. Waste Management International, WBCSD.
- Fassin, Y. (2009). The Stakeholder Model refined. *Journal of Business Ethics*, 84 (1), 113-135.
- Fonseca, R. C. P. (2013). *Compras sustentáveis: Um estudo sobre a adequação de fornecedores às demandas do setor público*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, Brasil.

- Fraser, C., & Restrepo-Estrada, S. (1998). Focus group discussions in development Works: some field experiences and lesson learned. *The Journal of Development Communication*, 9 (1), 68-84.
- Freeman, R. (1998). A stakeholder theory of the modern corporation. In Clarkson, M. (ed.), *The corporation and its stakeholders: classic and contemporary readings* (pp. 125-138). Toronto: University of Toronto Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, R. E. (1999). Divergent stakeholder theory. *Academy of Management Review*, 24 (2), 233-236.
- Freeman, R., Harrison, J., Wicks, A., Parmar, B., & De Colle, S. (2010). *Stakeholder theory: The state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freitas, J. (2011). *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum.
- Friedman, A., & Miles, S. (2006). *Stakeholders: theory and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedman, M. (1970). The social responsibility of business is to increase its profits. *New York Times Magazine*, September.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder influence strategies. *Academy of Management Review*, 24 (2), 191-205.
- Frugoli, P.A., Almeida, C.M.V.B., Agostinho, F., Giannetti, B.F., & Huisingh, D. (2015). Can measures of well-being and progress help societies to achieve sustainable development? *Journal of Cleaner Production*, 90, 370-380.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (2013). *Plano estratégico 2013-2017*. Brasília, DF. <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/sobre/sobre> [4 de janeiro de 2018].
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (2017). *Relatório de gestão do FNDE 2016*. Brasília, DF. <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao> [4 de janeiro de 2018].
- Gago, R. F., & Antolín, M. N. (2004). Stakeholder salience in corporate environmental strategy. *Corporate Governance*, 4 (3), 65–76.
- Galli, A. (2014). *Compras públicas sustentáveis na UTFPR: Estudo de caso do Campus Curitiba – Sede Reitoria*. Tese de Doutorado em Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, Brasil.
- Gasparini, D. (2009). *Direito Administrativo*. 14. Ed. São Paulo: Saraiva.
- Gelderman, C. J., Ghijsen, P. W., & Brugman, M. J. (2006). Public procurement and EU tendering directives – explaining non-compliance. *International Journal of Public Sector Management*, 19 (7), 702-714.

- Geng, Y., & Doberstein, B. (2008). Greening government procurement in developing countries: building capacity in China. *Journal of Environmental Management*, 88 (4), September, 932-938.
- Georghiou, L., & Harper, J. C. (2011). From priority-setting to articulation of demand: foresight for research and innovation policy and strategy. *Futures*, 43, 243-251.
- Gil, A. C. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4^o ed. São Paulo: Atlas.
- Graafland, J. J. (2002). Sourcing ethics in the textile sector: the case of C&A. *Business Ethics: A European Review*, 11 (3), 282-294.
- Grandia, J. (2016). Finding the missing link: examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, 124, 183-190.
- Gravetter, F., & Wallnau, L. (2013). *Essentials of statistics for the behavioral sciences* (8th ed.). Belmont: Wadsworth Cengage Learning.
- Greenbaum, T. L. (1998). *The Handbook for Focus Group Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Gregg, S. (2001). "Stakeholder" Theory. *Policy*, 17 (2), 33-38, Winter.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In: Denzin, N. & Lincoln, Y. S. *Handbook of qualitative research*. London: Sage.
- Guerci, M., & Shani, A. B. R. (2013). Moving toward Stakeholder-based HRM: a perspective of Italian HR managers. *The International Journal of Human Resource Management*, 24 (6), 1130-1150.
- Gunther, E., & Scheibe, L. (2006). The hurdle analysis. A self-evaluation tool for municipalities to identify, analyse and overcome hurdles to green procurement. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 13, 61-77.
- Haigh, N., & Griffiths, A. (2007). *The natural environment as primary stakeholder: climate change as a case in point*. EURAM2007. May 16-19. Paris.
- Hair Jr., J. F., Babin, B., Money, A. H., & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.
- Hall, M., & Purchase, D. (2006). Building or bodging? Attitudes to sustainability in UK public sector housing construction development. *Sustainable Development*, 14 (3), 205-218.
- Harrison, J., & St. John, C. (1996). Managing and partnering with external stakeholders. *Academy of Management Executive*, 10(2), 46-60.
- Hegenberg, J. T. (2013). *As compras públicas sustentáveis no Brasil: um estudo nas Universidades Federais*. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, Brasil.
- Hill, C. W. L., & Jones, T. M. (1992). Stakeholder – Agency Theory. *Journal of Management Studies*, 29 (2), March.

- Hood, C. (1991). Public management for all seasons. *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Howlett, M. (2000). A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública – Universidade de Campinas*, VI (2), 167-186.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE (2012). *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2012*. Brasília, Distrito Federal. http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default_2012.shtm [2 de março de 2013].
- ICLEI – Local Governments for Sustainability (ICLEI). (2007). *Manual Procura+: Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis*. 3a. ed.
- ICLEI – Local Governments for Sustainability (ICLEI). (2007). *The Procura+ Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement*. 2a. ed. Freiburg: ICLEI.
- IGPN. (2017). *International Green Purchasing Network*. <http://www.igpn.org/about/index.html> [15 de novembro de 2017].
- Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (IADS). (2008). *Compras públicas sustentables en el MERCOSUR: lineamentos para la elaboración de políticas*.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2011). *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas*, 2, Brasília, Distrito Federal. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2012/livro_brasil_desenvolvimento2011_vol02.pdf [15 de fevereiro de 2012].
- Instrução Normativa n. 1, de 19 de janeiro de 2010 (2010). *Define e estabelece critérios de sustentabilidade ambiental a serem adotados nas compras realizadas pela administração direta, autárquica e fundacional do governo federal e dá outras providências*. Brasília, DF. <http://comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295> [3 de dezembro de 2013].
- Instrução Normativa n. 10, de 12 de novembro de 2012* (2012). Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF. <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-10-2012.pdf> [3 de fevereiro de 2014].
- International Institute for Sustainable Development (ISSD). (2012). *Procurement, Innovation and Green Growth: The story continues...* IISD: Manitoba.
- International Organization for Standardization. (ISO). (2017). <https://www.iso.org/standard/63026.html> [3 de Abril de 2018]
- ISO 14040. (2006). *Environmental management—life cycle assessment - principles and framework*. International Organization of Standardization.

- Jaafar, M. R., Aziz, S. A., & Ramli, N. M. (2016). The roles of compliance with government procurement policy: Moderating the effects between explanatory factors and sustainable public procurement practice. *Journal Pengurusan*, 48. <https://doi.org/10.17576/pengurusan-2016-48-07>
- Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ). (2013). *Plano de Gestão de Logística Sustentável do Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (PLS-JBRJ)*. Rio de Janeiro, RJ. <http://jbrj.gov.br/sites/all/themes/corporateclean/content/documentos/pls.pdf> [25 de janeiro de 2018].
- Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ). (2015). *Relatório de gestão 2015 – Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ. <http://aplicacoes.jbrj.gov.br/divulga/Relatorio-JBRJ-2015.pdf> [25 de janeiro de 2018].
- Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ). (2017). *Planejamento estratégico do Jardim Botânico do Rio de Janeiro 2017-2019*. Rio de Janeiro, RJ. http://aplicacoes.jbrj.gov.br/divulga/Plan2017_.pdf [24 de janeiro de 2018].
- Jensen, M. (2001). Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *European Financial Management*, 7 (3), 297-317.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont, C A: Wudsworth.
- Jones, T. M. (1995). Instrumental stakeholders theory: a synthesis of the ethics and economics. *Academy of Management Review*, 20, 404, jan.
- Jørgensen, A. (2013). Social LCA - A way ahead? *International Journal of Life Cycle Assessment*, 18(2), 296–299. <https://doi.org/10.1007/s11367-012-0517-5>
- Justen Filho, M. (2008). *O estatuto da microempresa e as licitações públicas*. São Paulo: Dialética.
- Justen Filho, M. (2012). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. Ed. São Paulo: Dialética.
- Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1972). General systems theory: applications for organizational and management. *Academy of Management Journal*, 15 (4), 447-465.
- Katz, D., & Kahn, R. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.
- Keim, G., & Baysinger, B. (1988). The efficacy of business political activity: competitive considerations in a principal-agent context, *Journal of Management*, 14(2), 163-181.
- Key, S. (1999). Towards a new theory of the firm: a critique of stakeholder “theory”. *Management Decision*, 37 (4), 317-328.
- Khurram, S., & Petit, S. C. (2017). Investigating the Dynamics of Stakeholder Saliency: What Happens When the Institutional Change Process Unfolds? *Journal of Business Ethics*, 143, 485-515.

- Kiiver, P., & Kodym, J. (2014). *The practice of public procurement: tendering, selection and award*. Intersentia.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins.
- Kjöllerström, M. (2009). Public procurement: a tool for promoting more sustainable consumption and production patterns. In: *2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement: Sustainable Procurement Supplement*. [S.l.]: UNOPS
- Klir, G. (1969). *An approach to general systems theory*. New York: Van Nostrans Reinhold Company.
- Knox, S., & Gruar, C. (2007). The Application of Stakeholder Theory to Relationship Marketing Strategy Development in a Non-Profit Organization. *Journal of Business Ethics*, 75(2), 115–135.
- Krause, D. R., Ragatz, G. L. & Hughley, S. (1999). Supplier development from the minority supplier's perspective. *Journal of Supply Chain Management*, 35 (4), 33-41.
- Krause, D.R., Vachon, S. & Klassen, R.D. (2009). Special topic forum on sustainable supply chain management: introduction and reflections on the role of purchasing management. *Journal of Supply Chain Management*, 45 (4), 18-25.
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2000). *Focus group: a practical guide for applied research*. 3rd ed. London: Sage.
- Kuhn, T. (1978). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 2^a ed. São Paulo: Editora Perspectiva (Coleção Debates).
- Kunzlik, P. (2003). Making the market for the environment: acceptance of (some) "green" contract award criteria in public procurement. *Journal of Environmental Law*, 15 (2), 175-201.
- Laloe, F. K., & Freitas, P. G. O. (2012). *Compras públicas sustentáveis: uma abordagem prática*. 1^o ed. SAEB: Salvador.
- Langdrige, D., & Hagger-Johnson, G. (2009). *Introduction to Research Methods and Data Analysis in Psychology* (2nd ed.). Essex: Pearson Education.
- Lasswell, H. (1956). *The decision processes*. College Park: University of Mariland Press.
- Laszlo, E. (1972). *The Relevance of General Systems Theory*. New York: Braziller.
- Lavrakas, P. (2008). *Encyclopedia of survey research methods, Volume 1 & 2*. SAGE Publications.
- Lawrence, P., & Lorsch, J. (1969). *Developing organizations: diagnosis and action*. Reading: Addison-Wesley.
- Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006*. (2006). Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF. <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2006/leicp123.htm>. [24 de janeiro de 2014].

Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014. (2014). Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm. [19 de novembro de 2018].

Lei n. 10.316, de 6 de dezembro de 2001. (2001). *Cria a autarquia federal Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, e dá outras providências.* Brasília, DF. <http://jbrj.gov.br/sites/all/themes/corporateclean/content/documentos/LEIAUTARQUIAJBRJ.pdf> [24 de janeiro de 2018].

Lei n. 11.697, de 13 de junho de 2008. (2008). *Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis nºs 6.750, de 10 de dezembro de 1979, 8.185, de 14 de maio de 1991, 8.407, de 10 de janeiro de 1992, e 10.801, de 10 de dezembro de 2003, exceto na parte em que instituíram e regularam o funcionamento dos serviços notariais e de registro no Distrito Federal.* Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11697.htm [25 de janeiro de 2018].

Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. (2009). Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. [15 de fevereiro de 2014].

Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. (2010). Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. [15 de fevereiro de 2014].

Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. (2010). Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm [23 de fevereiro de 2014].

Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011. (2011). Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm [11 de julho de 2015].

Lei n. 3.754, de 14 de abril de 1960. (1960). *Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal de Brasília, e dá outras providências.* Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3754.htm [24 de janeiro de 2018].

Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. (1964). *Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras*

providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm [30 de dezembro de 2017].

Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968. (1968). *Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências*. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5537.htm [4 de janeiro de 2018].

Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm [24 de janeiro de 2014].

Leitão, B. J. M. (2003). *Grupos de foco: o uso da metodologia de avaliação qualitativa como suporte complementar à avaliação quantitativa realizada pelo sistema de Bibliotecas da USP*. Dissertação de Mestrado. São Paulo.

Lemos, A. Q., Rocha, J. A., Pinto, F. R., & Batista, P. C. S. (2009). *Stakeholders e Desempenho Empresarial: um Estudo Sobre Legitimidade, Urgência e Poder*. In: SEMEAD: empreendedorismo e inovação, 12, 2009, São Paulo. Anais... São Paulo.

Lima, E. X., Barros, N. M., Souza, W. & Guimarães, M. G. V. (2012). *Compra compartilhada sustentável: estudo de caso de órgãos federais do Rio de Janeiro*. *Revista da Ciência da Administração*, 6, 1-21.

Lin, Y., Duan, X., Zhao, C., & Xu, L. D. (2013). *Systems science: methodological approaches*. CRC Press, Baco Raton.

Lindenberg, M. M., & Crosby, B. L. (1981). *Managing Development: The Political Dimension*. Kumarian Press, West Hartford, CT.

Lowi, T. (1964). American business, public policy: case studies and political theory. *World Politics*, 16 (4), 677-715.

Lowi, T. (1972). Four systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32, 298-310.

Lozano, R. (2007). Collaborations a pathway for sustainability. *Sustainable Development*, 15, 370-381.

Lozano, R. (2008). Envisioning sustainability three-dimensionally. *Journal of Cleaner Production*, 16, 1838-1846.

Lucena, K. A. A. (2016). *Práticas de sustentabilidade relacionadas ao processo de compras no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – Campus Cabo de Santo Agostinho*. Dissertação de Mestrado em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável da Universidade de Pernambuco, Pernambuco, Brasil.

Lundqvist. L. J. (2001). Implementation from above: the ecology in Sweden's environmental governance. *Governance – An International Journal of Policy and Administration*, 14 (3), 319-337.

- Lyra, M. G., Gomes, R. C., & Jacovine, L. A. G. (2009). O Papel dos *Stakeholders* na Sustentabilidade da Empresa: Contribuições para Construção de um Modelo de Análise, *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, 13, Edição Especial Junho, 39-52.
- Maciel, J. (1974). *Elementos da teoria geral dos sistemas*. Petrópolis: Vozes.
- Malhotra, N. K. (2001). *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman.
- Mamic, I. (2005). Managing global supply chain: the sports footwear, apparel and retail sector. *Journal of Business Ethics*, 59 (1), 81-100.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2007). *Metodologia científica*. 5ª edição. São Paulo: Atlas.
- Marens, R. C., & Wicks, A. D. (2000). *Getting Real: Stakeholder Theory, Managerial Practice, and the General Irrelevance of Fiduciary Duties Owed to Shareholders*. W. Dienhart, Business Institutions, and Ethics (Oxford University Press, New York).
- Marinho, K. L. C., & França, V. R. (2008). *O princípio do desenvolvimento sustentável na Constituição Federal de 1988*. Conpedi - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito. XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi. Salvador: Universidade Federal da Bahia.
- Martínez-Berumen, H. A., López-Torres, G. C., & Romo-Rojas, L. (2014). Developing a method to evaluate entropy in organizational systems. *Procedia Computer Science*, 28 (Cser), 389–397. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2014.03.048>
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28, 257-267.
- McDaniel, C., & Gates, R. (2004). *Pesquisa de marketing*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Meehan, J., & Bryde, D. (2011). Sustainable procurement practice. *Business Strategy and the Environment*, 20, 94-106.
- Melissen, F., & Reinders, H. (2012). A reflection on the Dutch sustainable public procurement programme. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 9, 27–36.
- Mendes, D. G. P. S. (2014). *Compras sustentáveis no setor público: a integração de critérios ambientais, sociais e econômicos ao processo de aquisição de bens e serviços da Justiça do Trabalho*. Dissertação de Mestrado em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável da Universidade de Pernambuco, Pernambuco, Brasil.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Merton, R. K., Fiske, M., & Kendall, P. L. (1990). *The focused interview: a manual of problems and procedures*. New York: Free Press, 1990.
- Metcalf, C. (1998). The stakeholder corporation. *Business Ethics*, 7 (1), 30-36, jan.

- Michelsen, O., & Boer, L. (2009). Green procurement in Norway: a survey of practices at the municipal and county level. *Journal of Environmental Management*, 91 (1), 160-167.
- Min, H., & Galle, W. P. (2001). Green purchasing practices of US firms. *International Journal of Operations & Production Management*, 21 (9), 1222-1238.
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2014). *Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira*. Brasília, DF. http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf [22 de março de 2018].
- Ministério do Meio Ambiente (MMA). (2009). *Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P*. Brasília, DF. http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf [12 de setembro de 2013].
- Ministério do Meio Ambiente (MMA). (2011a). *Plano de ação para produção e consumo sustentáveis: sumário executivo*. Brasília, DF. http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/PPCS/PPCS_Sumario%20Executivo.pdf [18 de fevereiro de 2013].
- Ministério do Meio Ambiente (MMA). (2011b). Ministério do Meio Ambiente. *Plano de ação para produção e consumo sustentáveis: sumário executivo*. Brasília, DF. http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/PPCS/PPCS_Sumario%20Executivo.pdf [18 de fevereiro de 2013].
- Ministério do Meio Ambiente (MMA). (2016). *Plano de ação para produção e consumo sustentáveis: diretrizes para implementação do 2º ciclo 2016-2020*. Brasília, DF. http://consultaspublicappcs.mma.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2%C2%BA-Ciclo-PPCS_doc-base_VERS%C3%83O_FINAL_31_MAR.pdf [15 de março de 2017].
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). (2010). *Guia de compras públicas sustentáveis para a Administração Federal*. Brasília, DF. <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf> [12 de setembro de 2013].
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). (2017). *Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília.
- Miragliaia, D. A.M., Ferreira, J., & Carreira, A. (2014). Do stakeholders matter in strategic decision making of a sports organization? *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 54 (8), 647-658.
- Mitchell, R., & Agle, B. (1997). Stakeholder identification and salience: dialogue and operationalization. *International Association for Business and Society 1997 Proceedings*, 365-370, Destin Florida, March.

- Mitchell, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, *Academy of Management Review*, 22 (4), 853-886.
- Mitchell, R. K., Robinson, R. E., Marin, A., Lee, J. H., & Randolph, A. F. (2013). Spiritual identity, stakeholder attributes, and family business workplace spirituality stakeholder salience. *Journal of Management, Spirituality and Religion*, 10(3), 215–252. <https://doi.org/10.1080/14766086.2012.758054>
- Moore, G. (1999). Tinged shareholders theory: or what's so special about stakeholders? *Business Ethics: a European Review*, 8 (2), 117 -127, dez.
- Moreira, H. C., & Morais, J. M. (2003). Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, Estados Unidos e Brasil. *Série Estudos Y Perspectivas*, Brasília, DF. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/24461/lcl1927p.pdf> [8 de fevereiro de 2013].
- Morgan, D. L. (1988). *Focus group as qualitative research*. Newbury Park: Sage.
- Morgan, G. (2002). *Imagens da organização*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas.
- Motta, F. C. P. (1971). A Teoria Geral dos Sistemas na Teoria das Organizações. *Revista de Administração de Empresas*, 11 (1), 17-33.
- Nadler, D. A., Gerstein, M. S., & Shaw, R. B. (1994). *Arquitetura organizacional: A chave para a mudança empresarial*. Rio de Janeiro: Campus.
- Neville, B., Bell, S., & Whitwell, G. (2011). Stakeholder salience revisited: Refining, redefining, and refueling na nderdeveloped conceptual tool. *Journal of Business Ethics*, 102, 357–378.
- Norusis, M. J. (2002). *SPSS® 11.0 Guide to Data Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Olivera, A., Cristobal, S., & Saizar, C. (2016). Análisis del ciclo de vida ambiental, económico y social. *INNOTECH Gestión*, 7, 20–27.
- Olsson, P., Folke, C., & Hahn, T. (2004). Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden. *Ecology and Society*, 9.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). Size of public procurement. In: *Government at a glance*, Chapter 9, Public procurement, Paris, July.
- Parent, M., & Deephouse, D. (2007). A case study of stakeholder identification and prioritization by managers. *Journal of Business Ethics*, 75(1), 1-23.
- Parikka-Alhola, K. (2008). Promoting environmentally sound furniture by greenpublic procurement. *Ecological Economics Journal*, 68, 472–485.
- Pasquino, G. (2010). *Curso de ciência política*. Lisboa: Principia.

Perera, O., Chowdhury, N., & Goswami, A. (2007). *State of play in sustainable public procurement*. International Institute for Sustainable Development (IISD) and The Energy and Resources Institute (TERI).

Peters, B. G. (1993). *American public policy: promise and performance*. Chatam: Chatam House, 1993.

Philips, R. A., & Reichart, J. (2000) The environment as stakeholder? A fairness-based approach. *Journal of Business Ethics*, 23 (2), 185-197.

Philips, R.A., Freeman, R. E., & Wicks, A. C. (2003). What stakeholder theory is not, *Business Ethics Quarterly*, 13 (4), 479-502.

Phillips, R. (1999). On stakeholder delimitation. *Business and Society*, 38, 32–34.

Pizzol, S. J. S. (2004). Combinação de grupos focais e análise discriminante: um método para tipificação de sistemas de produção agropecuária. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, 42 (3), 451-468.

Poplawska, J., Labid, A., Reed, D., & Ishizaka, A. (2015). Stakeholder profile definition and salience measurement with fuzzy logic and visual analytics applied to corporate social responsibility case study. *Journal of Cleaner Production*, 105, 103-115.

Portaria CNJ n. 46, de 27 de junho de 2017. (2017). *Institui o Selo Justiça em Números e estabelece seu regulamento*. Brasília, DF. <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3332> [7 de fevereiro de 2018].

Portaria Conjunta GPR n. 1734, de 18 de julho de 2017. (2017). *Institui a política de estoque do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT*. Brasília, DF. <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-gpr/2017/portaria-gpr-1734-de-18-07-2017> [26 de janeiro de 2018].

Portaria Conjunta n. 64, de 8 de agosto de 2017. (2017). *Institui a política de sustentabilidade de contratações de bens e serviços do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT*. Brasília, DF. <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2017/portaria-conjunta-64-de-08-08-2017> [26 de janeiro de 2018].

Portaria GPR n. 1558, de 29 de agosto de 2016. (2016). *Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental e econômica na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras, locação de máquinas e equipamentos consumidores de energia e sobre o uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia - ENCE, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT*. Brasília, DF. <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-gpr/2016/portaria-gpr-1558-de-29-08-2016> [26 de janeiro de 2018].

Portaria GPR n. 227, de 9 de fevereiro de 2017. (2017). *Institui grupo de trabalho para estruturação da governança e gestão de aquisições do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT*. Brasília, DF.

<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-gpr/2017/portaria-gpr-227-de-09-02-2017> [26 de janeiro de 2018].

Portaria n. 227, de 16 de junho de 2014. (2014). *Regulamenta o Ato da Mesa nº 4/2011, que dispõe sobre a adoção de critérios socioambientais na aquisição de bens, contratação, execução e fiscalização de serviços e obras pela Câmara dos Deputados*. Brasília, DF.

Portaria n. 31, de 8 de abril de 2003. (2003). *Constitui o Grupo de Gestão Ambiental ECOCÂMARA*. Brasília, DF. <http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2003/portaria-31-8-abril-2003-321727-publicacaooriginal-1-cd-dg.html> [8 de fevereiro de 2018].

Portaria n. 336, de 30 de agosto de 2010. (2010). *Aprova a Política Socioambiental da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF. <http://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/inclusao-social-e-equidade/ecocamara/arquivos/portaria-no-336-de-19-11-2010> [22 de janeiro de 2018].

Portaria STJ n. 293, de 31 de maio de 2012. (2012). *Dispõe sobre a política de sustentabilidade no Superior Tribunal de Justiça*. Brasília, DF. Portaria STJ nº 293, de 31 de maio de 2012 [20 de janeiro de 2018].

Portaria TRE-PE n. 249, de 8 de abril de 2016. (2016). *Dispõe sobre as diretrizes para as contratações de solução de tecnologia da informação e comunicação (STIC), no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco*. Recife, PE.

Portaria TRE-PE n. 250, de 8 de abril de 2016. (2016). *Dispõe sobre as diretrizes para as contratações de aquisições, obras, serviços diversos e serviços com alocação de mão de obra, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco*. Recife, PE.

Portaria TRE-PE n. 699, de 30 de julho de 2010. (2010). *Institui a Comissão Socioambiental no âmbito da Justiça Eleitoral de Pernambuco*. Recife, PE.

Portaria TRE-PE n. 948/2015. (2015). *Aprova o Plano de Gestão da Presidência para o período de 01 de janeiro de 2016 a 07 de junho de 2017*. Recife, PE.

Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: The Free Press.

Porter, M. E. (1991). Toward a dynamic theory of strategy. *Strategic Management Journal*, 12, Winter Issue, 95-117.

Porter, M. E., & Van der Linde. (1995). Green and competitive: ending the stalemate. *Harvard Business Review*, 73 (5), 120-134.

Pouvreau, D. (2014). On the history of Ludwig von Bertalanffy's 'general systemology', and on its relationship to cybernetics—Part II: contexts and developments of the systemological hermeneutics instigated by von Bertalanffy. *International Journal of General Systems*, 43(2), 172–245.

Pouvreau, D., & Drack, M. (2007). On the history of Ludwig von Bertalanffy's "General Systemology", and on its relationship to Cybernetics—Part I: elements on the origins and

genesis of Ludwig von Bertalanffy's "General Systemology". *International Journal of General Systems*, 36, 281–337.

Prenen, E. C. L. (2008). *Green and sustainable public procurement in the Netherlands: an inconvenient truth*. 3rd International Public Procurement Conference Proceedings, 28-30 de Agosto de 2008.

Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management*, 14 (3), 213-223.

Prier, E., Schwerin, E., & McCue, C. P. (2016). Implementation of sustainable public procurement practices and policies: A sorting framework. *Journal of Public Procurement*, 16(3), 312–346.

Prim, C. H., Stadnick, K. T., Cunha, C. J. C. A., & Coelho, C. C. S. R. (2008). A Teoria das Organizações e a Evolução do Pensamento Científico. *XXXII EnANPAD*, 1–16.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2012). *Implementando compras públicas sostenibles: introducción al enfoque del PNUMA*.

PWC Sustainability (2009). *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU: Report on data collection results*. PwC Sustainability.

Rainville, A. (2016). Standards in green public procurement: A framework to enhance innovation. *Journal of Cleaner Production*, In Press, 1-9, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.10.088>.

Ramaprasad, A. (1983). On the definition of feedback. *Behavioral Science*, 28 (1), 4-13.

Rao, P., & Holt, D. (2005). Do green supply chains lead to competitiveness and economic performance? *International Journal of Operations & Production Management*, 25 (9/10), 898-916.

Recomendação CNJ n. 11, de 22 de maio de 2007. (2007). *Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988, que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituem comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente*. Brasília, DF. <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1215> [19 de janeiro de 2018].

Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141 (10), 2417–2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>

Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Quinn, C. H., & Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>

Resolução CNJ n. 198, de 1 de julho de 2014. (2014). *Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências*. Brasília, DF. <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2733> [19 de janeiro de 2018].

Resolução CNJ n. 201, de 3 de março de 2015. (2015). *Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ)*. Brasília, DF. <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795> [19 de janeiro de 2018].

Resolução CNJ n. 46, de 27 de junho de 2017. (2017). *Institui o Selo Justiça em Números e estabelece seu regulamento*. Brasília, DF. <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3332> [19 de janeiro de 2018].

Resolução CSJT n. 103, de 25 de maio de 2012. (2012). *Aprova o Guia Prático para inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus*. Brasília, DF. http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=e29077b0-7a7d-4b5e-b7c2-2c45d32d7aa1&groupId=955023 [1 de fevereiro de 2018].

Resolução FNDE n. 20, de 3 de outubro de 2014. Brasília, DF. https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000020&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=CD/FNDE/M EC [7 de janeiro de 2018].

Resolução TSE n. 23474, de 19 de abril de 2016. *Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos Tribunais Eleitorais e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável da Justiça Eleitoral (PLS-JE)*. Brasília, DF. <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234742016.html> [7 de fevereiro de 2018].

Ribeiro, C., & Inácio Júnior, E. (2014). Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*, 14, 265-287.

Roberto, J., & Serrano, A. (2007). As organizações econômico-sociais e os seus stakeholders. *Economia Global e Gestão* (ISCTE Business School), 2 (XII), Ago, 73-93.

Robinson, J. (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics*, 48 (4), 369-384.

Rofstam, M. (2005). *Public technology procurement as a demand-side innovation policy instrument: an overview of recent literature and events*. Lund University. Recuperado em 29 de abril de 2014 de <http://goo.gl/cf51jG>

Roman, A.V. (2013). Public policy and financial management through e-procurement: a practice oriented normative model for maximizing transformative impacts. *Journal of Public Procurement*, 13 (3), 337-363.

Roman, A.V. (2017). Institutionalizing sustainability: A structural equation model of sustainable procurement in US public agencies. *Journal of Cleaner Production*, 143, 1048-1069.

- Romodina, I. & Silin, M. (2016). Perspectives of introduction sustainable procurement in public procurement in Russia. *Oeconomia Copernicana*, 7, Issue 1, 35-48.
- Roos, R. (2012). Sustainable public procurement: briefing note. Discussion paper prepared by Rita Roos on behalf of the United Nations Procurement Capacity Development Centre and the United Nations Environment Programme. http://www.unpcdc.org/media/390120/spp_brief_en_2012-02-06.pdf [23 de dezembro de 2013].
- Rossato, J. (2011). Compras públicas sustentáveis: estudo nas instituições federais de ensino superior a partir das comissões permanentes de licitação. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil.
- Rousseau, D. (2015). General Systems Theory: Its Present and Potential. *Systems Research and Behavioral Science*, 32(5), 522–533. <https://doi.org/10.1002/sres.2354>
- Rowley, J. (2002). Using case studies in research. *Management Research News*, 25 (1), 16-27.
- Rowley, J. (2011). E-Government stakeholders – Who are they and what do they want? *International Journal of Information Management*, 31, 53-62.
- Rowley, T. J. (1997). Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences. *Academy of Management Review*, 22 (4), 887-910.
- Ryan, C. (2001). Leadership in collaborative policy-making: An analysis of agency roles in regulatory negotiations. *Policy Sciences*, 34, 221-245.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Salancik, G. R., & Pfeffer, J. (1974). The bases and use of power in organizational decision-making: The case of universities. *Administrative Science Quarterly*, 19, 453-473.
- Saldanha, J. V. (2016). *Exequibilidade das Compras Públicas Sustentáveis em uma Instituição de Ensino da Região Norte do Brasil*. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Sampaio, R. A. (2011). A nova Lei nº 8.666/93. A Lei nº 12.349/10 e a indução de políticas públicas para promover o desenvolvimento nacional sustentável. *Jus Navigandi*, Teresina, 16 (2813).
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. 5th ed. Prentice Hall.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5 (2), 61-75.
- Schumpeter, J. A. (1957). *The theory of economic development*. Cambridge, Harvard University. 1957.

- Schwartz, M. S. (2006). God as a Managerial Stakeholder? *Journal of Business Ethics*, 66, 291–306.
- Schwerin, E., Prier, E., & McCue, C.P. (2016). *Developing a Sustainability Index for Public Procurement*. In Proc. 74th Annual Conference of the Midwest Political Science Association, April 7-10, 2016, Chicago, Illinois.
- Sheehan, L. R., & Ritchie, J. R. B. (2005). Destination stakeholders: Exploring identity and salience. *Annals of Tourism Research*, 32(3), 711–734. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2004.10.013>
- Sibel, Y., & Ömür, S. (2005). State as a stakeholder, *Corporate Governance*, 5(2), 111 – 120.
- Silva, E. P. (2008). *O uso do poder de compra do Estado como instrumento de política pública: A Lei Complementar nº 123/2006, sua implementação*. 180f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Silva, R. C., & Barki, T. V. P. (2012). Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista do Serviço Público*, 63 (2), 157-175, abr-jun.
- Simcoe, T., & Toffel, M.W. (2014). Government green procurement spillovers: evidence from municipal building policies in California. *Journal of Environmental Economy Management*, 68 (3), 411-434.
- Simon, H. A. (1962). The architecture of complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 106 (6), 467–482
- Simons, L., Slob, A., Holswilder, H., & Tucker, A. (2001). The fourth generation: new strategies call for new eco-indicators. *Environmental Quality Management*, 11, 51-61, Winter.
- Sousa-Zomer, T. T., & Cauchick Miguel, P. A. (2015). The main challenges for social life cycle assessment (SLCA) to support the social impacts analysis of product-service systems. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 607–616. <https://doi.org/10.1007/s11367-015-1010-8>
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8 (16), 20-45.
- Souza, L. C. (2014). As compras públicas sustentáveis na visão dos Tribunais de Contas da União. In: *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum.
- Squeff, F. H. S. (2014). *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Texto para discussão / IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Distrito Federal. <http://comprasgovernamentais.com.br/wp-content/uploads/2014/01/O-PODER-DE-COMPRAS-GOVERNAMENTAL.pdf>. [25 de março de 2014].

- Srivastava, S. K. (2007). Green supply-chain management: a state-of-the-art literature review. *International Journal of Management Reviews*, 9 (1), 53-80.
- Ssenoga, F. (2006). Examining discriminatory procurement practices in developing countries. *Journal of Public Procurement*, 6 (3 e 4).
- Stacey, R. D.; Griffin, D., & Shaw, P. (2000). *Complexity and management: fad or radical challenge to systems thinking?* New York: Routledge.
- Stake, R. E. (1994). Case studies. In: Denzin, N. & Lincoln, Y. *Handbook of qualitative research*. London: Sage.
- Starik, M. (1995). Should Trees have Managerial Standing? Toward Stakeholder Status for Nonhuman Nature, *Journal of Business Ethics* 14 (3), 207–217.
- Stead, J. G., & W. E. Stead (2000). Ecoenterprise Strategy: Standing for Sustainability, *Journal of Business Ethics*, 24 (4), 313–329.
- Steiner, M. (2013). Is there a Swiss Approach towards Sustainable Public Procurement? *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 1, 73-78.
- Sternberg, E. (1999). *The Stakeholder Concept: A Mistaken Doctrine*. Leeds: Foundation for Business Responsibilities, Issue paper n.4. nov.
- Steurer, R. Gerald, B. Konrad, A., & Martinuzzi, A. (2007). *Sustainable public procurement in EU member states: Overview of government initiatives and selected cases*. European Commission.
- Stoner, J. A. F., & Freeman, R. E. (1985). *Administração*. 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20, 571-610.
- Sundaram, A., & Inkpen, A. (2001). *The Corporate Objective Revisited*. Thunderbird School of Management Working Paper, Oct.
- Superior Tribunal de Justiça (STJ). (2011). *Manual de gestão de contratos do STJ*. Brasília, DF.
<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/gestaocontratos/issue/archive> [19 de janeiro de 2018].
- Superior Tribunal de Justiça (STJ). (2015). *Plano STJ 2020: a base para o futuro que queremos*. Brasília, DF.
http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Gest%C3%A3o-estrat%C3%A9gica/Planejamento-estrat%C3%A9gico [10 de janeiro de 2018].
- Superior Tribunal de Justiça (STJ). (2016a). *Relatório de gestão – 2015*. Brasília, DF.
http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Transpar%C3%Aancia/RG_2015_consolidado_com_anexos_v7.pdf [7 de fevereiro de 2018].

Superior Tribunal de Justiça (STJ). (2016b). *Guia prático de licitações sustentáveis do STJ*. Brasília, DF. <http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/GuiaLicitacoes/issue/archive> [19 de janeiro de 2018].

Superior Tribunal de Justiça (STJ). (2016c). *Plano de logística sustentável 2015 – 2020*. Brasília, DF. http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Transpar%C3%Aancia/Anexo_Plano_logistica_sustentavel.pdf [19 de janeiro de 2018].

Tashman, P., & Raelin, J. (2013). Who and What Really Matters to the Firm: Moving Stakeholder Salience beyond Managerial Perceptions. *Business Ethics Quarterly*, 23(4), 591–616. <https://doi.org/10.5840/beq201323441>

Teixeira, M. F. F. B. (2013). *Desafios e oportunidades para inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

Telgen, J., Harland, C. & Knight, L. (2007). Public procurement in perspective. In Knight, L., Harland, C., Telgen, J., Callender, G. and Thai, K. McKen, J. (Eds), *Public procurement: international cases and commentary*, 16-24, UK: Routledge.

Testa, F., Iraldo, F., Frey, M. & Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, 82, 88-96.

Thijssens, T., Bollen, L., & Hassink, H. (2015). Secondary Stakeholder Influence on CSR Disclosure: An Application of Stakeholder Salience Theory. *Journal of Business Ethics*, 132(4), 873–891. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2623-3>

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). (2015a). *Plano Estratégico do TJDFT 2015-2020*. Brasília, DF. http://www.tjdft.jus.br/institucional/gestao-estrategica/planejamento-estrategico/PE2015_20203Edio.pdf [24 de janeiro de 2018].

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). (2015b). *Plano de Logística Sustentável do TJDFT 2015-2020*. Brasília, DF. <http://www.tjdft.jus.br/transparencia/relatorios-de-desempenho-das-metas/plano-de-logistica-sustentavel/view> [26 de janeiro de 2018].

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). (2016). *Governança e gestão de aquisições – Este é o caminho escolhido pelo TJDFT*. Brasília, DF.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). (2017). *Relatório de Gestão – Exercício 2016*. Brasília, DF. <file:///C:/Users/Vini/Downloads/Relatorio%20de%20Gestao%202016%20TJDFT%20Consolidado%20pelo%20TCU.pdf> [24 de janeiro de 2018].

Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (TRT6). (2015). *Plano Estratégico 2015-2020 TRT6*. Recife, PE.

- http://www.trt6.jus.br/portal/sites/default/files/documents/planej.estrategico_trt6_2015-2020_-_08jan2015_-_final.pdf [27 de janeiro de 2018].
- Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (TRT6). (2017). *Relatório de Atividades – Exercício 2016*. Recife, PE.
- Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE). (2016a). *Planejamento estratégico 2016-2021*. Recife, PE. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pe-res-240-2015-planejamento-estrategico-2016-2021> [28 de janeiro de 2018].
- Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE). (2016b). *Plano de Logística Sustentável 2016-2021 TER-PE*. Recife, PE. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pe-plano-de-logistica-sustentavel-2016> [2 de fevereiro de 2018].
- Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE). (2017). *Relatório de Gestão do Exercício de 2016*. Recife, PE. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pe-relatorio-de-gestao-2017-exercicio-2016> [28 de janeiro de 2018].
- Triviños, A. N. S. (1997). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Troncale, L.R. (2009). Revisited: the future of general systems research: update on obstacles, potentials, case studies. *Systems Research and Behavioral Science*, 26 (5), 553–561.
- Tullis, T., & Albert, B. (2013). *Measuring the user experience. Collecting, analyzing and presenting usability metrics* (2nd ed.). Waltham: Elsevier.
- Turley, L. & Perera, O. (2014). *Implementing sustainable public procurement in South Africa: where to start*. International Institute for Sustainable Development Report.
- UNEP/SETAC. (2009). *Guidelines for social life cycle assessment of products*. UNEP/SETAC Life Cycle Initiative, Paris.
- UNEP/SETAC. (2013). *The methodological sheets for subcategories in social Life Cycle Assessment (S-LCA)*. UNEP-SETAC Life Cycle Initiative, Paris.
- United Nations (UN). (2008). Public Procurement as a Tool for Promoting More Sustainable Consumption and Production Patterns. *Sustainable Development Innovation Briefs*, Issue 5, August: 1-12.
- United Nations (UN). (2002). *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. <http://www.un-documents.net/jburgpln.htm>.
- United Nations (UN). (2012). United Nations. *The future we want*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement#page=1&zoo m=auto,0,800> [03 de março de 2013].
- United Nations Environmental Program (UNEP). (2009). *Frequently asked questions: the Marrakesh Process*. <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx1177xPA-FAQMarrakechProcess.pdf> [18 de fevereiro de 2013].

- United Nations Environmental Program (UNEP). (2011). *Paving the way for sustainable consumption and production the Marrakech process progress report*. Towards a 10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production. United Nations Programme.
- United Nations Environmental Program (UNEP). (2013). *Marco decenal de programas sobre consumo y producción sostenibles*.
- United Nations Environmental Program (UNEP). (2014). *Sustainability of supply chains and sustainable public procurement – a pre-study*.
- United States. *Small Business Act*. Public Law 85-536. USA, 1953. <http://www.smallbusinessnotes.com/small-business-resources/small-business-act.html> [7 de julho de 2015].
- Uttam, K., & Roos, C. (2015). Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 86, 403-416.
- Uyarra, E., & Flanagan, K. (2010). Undestanting the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18 (1), 123 – 143.
- Vagstad, S. (1995). Promoting fair competition in public procurement. *Journal of Public Economics*, 58 (2), 283-307.
- Valente, M. A. L. (2011). *Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública*. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Recuperado em 24 de janeiro de 2014 em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5704>.
- Vergara, S. C. (2007). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Viegas, M. A. (2015). A influência dos *stakeholders* na gestão ambiental dos hotéis do Algarve: análise das relações estruturais subjacentes. *Tourism & Management Studies*, 11(2), 15-24.
- Viégas, O., Ramos, T. B., & Caeiro, S. (Unpublished). Conceptual Model for the Integration of Non-Material Aspects in Sustainability Assessment. *Ambiente e Sociedade*. (Under review – minor revisions).
- Villac, T. (2017). *Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento*. Tese de Doutorado em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Villac, T., Bliacheris, M. W., & Ferreira, M. A. S. (2014). Advocacia-Geral da União e as licitações sustentáveis. In: *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum.
- Voss, C., Tsirikrisis, N., & Frohlich, M. (2002). Case research in operations management. *International Journal of Operations and Production Management*, 22 (2), 195-219.
- Walker, H., & Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14 (2), 128-137.

- Walker, H., & Brammer, S. (2012). The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. *International Journal of Production Economics*, 140, 256-268.
- Wang, L., & Juslin, H. (2013). Corporate Social Responsibility in the Chinese Forest Industry: Understanding Multiple Stakeholder Perceptions. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 20(3), 129–145. <https://doi.org/10.1002/csr.286>
- Wartick, S. L., & Mahon, J. M. (1994). Toward a substantive definition of the corporate issue construct: A review and synthesis of the literature. *Business and Society*, 33, 293–311.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- Westrenius, A., & Barnes, L. (2015). Managing complex business relationships: small business and stakeholder salience. *The Journal of Developing Areas*, 49 (6), 481-489.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.
- Winiarski, B. (2006). *Economic Policy*. Warsaw: PWN.
- Witjes, S., & Lozano, R. (2016). Towards a more circular economy: proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. *Resources, Conservation and Recycling*, 112, 37-44.
- Wolff, F., & Schönherr, N. (2011). The impact evaluation of sustainable consumption policy instruments. *Consume Policy*, 34, 43-66.
- Wood, D. J., & Jones, R. E. (1995). Stakeholder mismatching a theoretical problem in empirical research on corporate social performance. *The International Journal of Organizational Analysis*, 3 (3), 229-267.
- Wood, G. (1995). Ethics in purchasing: the practitioner's experience. *Business Ethics: A European Review*, 4 (2), 95-101.
- Woodward, J. (1968). *Industrial organizations: theory and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Yaker, F., Baceti, C. M., & Enmanuel, C. (2014). O trabalho do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente na promoção das compras públicas sustentáveis. In: *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum.
- Yin, R. K. (2005). *Estudos de casos: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Zamagni, A., Amerighi, O., & Buttol, P. (2011). Strengths or bias in social LCA? *International Journal of Life Cycle Assessment*, 16(7), 596–598. <https://doi.org/10.1007/s11367-011-0309-3>
- Zhu, Q., Sarkis, J., & Geng, Y. (2005). Green supply chain management in China: pressures, practices and performance. *International Journal of Operations & Production Management*, 25, 449-468.

Zhu, Q., Yong, G., & Sarkis, J. (2013). Motivating green public procurement in China: an individual level perspective. *Journal of Environmental Management*, 126, 85-95.

ANEXO I – CARACTERÍSTICAS, FERRAMENTAS E INICIATIVAS DE CPS NO MUNDO

| Região | País | Características, ferramentas e iniciativas |
|--------|-------------|--|
| Europa | França | Há regulamentos específicos para CPS no sistema legal de compras públicas, incluindo-se normas inerentes à eficiência energética e plantio de madeira. Desde 2003 que as CPS estão incluídas na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável |
| | Holanda | Sob o ponto de vista ambiental, o governo reconhece, desde 1990, as compras públicas como um importante instrumento de política ambiental. O Ministério da Economia liderou o processo de CPS para alimentos orgânicos, vestuário e eficiência energética. Estabelecimento de metas audaciosas, tais como 100% de licitações sustentáveis no âmbito federal e 50% no âmbito local. |
| | Itália | Existe norma específica que obriga que 30% das compras públicas utilizem critérios sustentáveis. |
| | Noruega | Em 1993 já começou a praticar as compras verdes. A partir de 2001, intensificou a inclusão de critérios ambientais nos processos licitatórios. Automóveis, construções, têxteis, papel e informática são os produtos priorizados. |
| | Suíça | É o país-líder da força-tarefa de CPS do Processo Marrakesh. Utiliza intensivamente a análise do ciclo de vida para aquisição de produtos e serviços. Promove treinamentos constantes para agentes de governos e educadores. |
| | Reino Unido | É considerado o país mais estruturado e avançado na implementação de políticas de CPS. Desde 2005, está a estabelecer uma série de regulamentação e diretrizes. Concentra 80% de suas compras em fornecedores locais. Como grande fornecedor e produtor de madeira, o país adotou esse produto como prioritário e incentiva a demanda doméstica por madeira de origem legal e sustentável. |
| | Portugal | Incentivado por instâncias específicas da União Europeia, a Agência Nacional de Compras Públicas e a Agência Portuguesa do Meio Ambiente lançou seu Plano de Ação Nacional, intitulado “Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010”, com metas estabelecidas para o tema. |

(continua)

| | | |
|--------------------------|---------------|--|
| América do Sul e Central | Brasil | Lançou, no final de 2011, revisado em 2016, o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis, com indicativos específicos para as CPS. Possui um arcabouço legal consistente e em evolução, relacionado às aquisições sustentáveis. |
| | Argentina | Participou como país-membro da força-tarefa de CPS do Processo de Marrakesh e, posteriormente, como país-piloto associado. O Instituto Argentino para o Desenvolvimento Sustentável é a instituição idealizadora e promotora das políticas de CPS do país, a fornecer apoio, inclusive, para o Mercosul. |
| | Uruguai | Foi um dos sete países-piloto que se engajaram no projeto “Marrakesh Task Force Approach on Sustainable Public Procurement” para o desenvolvimento e implementação de políticas e planos de ação em CPS, com metodologia específica criada pela força-tarefa de CPS do Processo de Marrakesh. Como país-membro do Mercosu, também se envolve nas políticas de CPS proposta pelo bloco econômico. |
| | Costa Rica | Também foi um dos sete países-piloto do Processo de Marrakesh. |
| América do Norte | EUA | Desde 1998 está a considerar critérios ambientais e sociais nas aquisições públicas. Com a supervisão da Agência de Proteção Ambiental, o programa EPP (<i>Environmental Preferable Purchasing</i>) incentiva as agências federais e locais, além do setor privado, a adquirirem produtos e serviços mais adequados ao meio ambiente. Seu site possui uma vasta gama de orientações, catálogos e banco de dados sobre produtos ambientalmente preferíveis. Também há diretrizes que enfatizam a dimensão social, ao incluir critérios de combate à discriminação e incentivo à euidade social. |
| | Canadá | O governo federal possui uma política para as aquisições verdes (<i>Policy on Green Procurement</i>), implementada desde 2006, composta por metas de licitações verdes e oportunidades de treinamento de servidores. São priorizados produtos e serviços com baixa emissão de carbono. Também há espaço para questões sociais, tais como as oportunidades para as minorias étnicas. |
| África | África do Sul | Em relação à dimensão ambiental, as leis enfatizam a gestão de resíduos sólidos, o estímulo à reciclagem, a diminuição na geração de resíduos e sua disposição adequada. Do ponto de vista social, há critérios para apoiar os negros e combater o racismo no país. Por exemplo, prefere-se a aquisição de produtos e serviços de empresas cujos proprietários sejam negros. |
| Ásia | Japão | A aprovação da <i>Law on Green Purchasing</i> , a partir de 2001, determinou que a Administração Pública, em todos os níveis, faça compras verdes, além de estabelecer metas a serem atingidas. |
| | China | Utilizaram as oportunidades geradas pelas Olimpíadas de 2008 para promover as compras verdes e as construções sustentáveis. Sua lei de licitações estabelece que as compras públicas devem promover o DS e a proteção ambiental. |
| | Coreia do Sul | País pioneiro nas políticas de CPS. Possui lei federal específica que visa fomentar e expandir o mercado de produtos e serviços sustentáveis, além de estabelecer responsabilidades e a elaboração de planos para a aquisição de produtos ambientalmente amigáveis. |

ANEXO II – MARCOS LEGAIS E NORMATIVOS DAS CPS NO BRASIL

| Ano | Leis e Normas | Breve descrição | Principal tema relacionado ⁸⁰ | | |
|------|-------------------------|---|--|-----|-----|
| | | | DS | PCS | CPS |
| 1965 | Lei nº 4.771 | Novo Código Florestal. | | | |
| 1981 | Lei nº 6.938 | Política Nacional do Meio Ambiente - definiu, entre seus objetivos, a necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente. | | | |
| 1985 | Lei nº 7.347 | Ações de responsabilidades por dano causado ao meio ambiente e ao equilíbrio ecológico. | | | |
| 1988 | Constituição Federal | Constituição da República Federativa Brasileira. | | | |
| 1989 | Lei nº 7.754 | Medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios. | | | |
| 1990 | Decreto nº 99.280 | Promulga a Convenção de Viena para proteção da camada de ozônio e do Protocolo de Montreal sobre substâncias que detroem a camada de ozônio | | | |
| | Decreto nº 99.658 | Regulamenta, no âmbito da administração pública, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material. | | | |
| 1993 | Lei nº 8.666 | Lei das licitações e contratos da Administração Pública brasileira. | | | |
| 1994 | Resolução Conama nº 20 | Dispõe sobre a instituição do Selo Ruído de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que geram ruídos em seu funcionamento. | | | |
| 1997 | Lei nº 9.433 | Política Nacional de Resíduos Hídricos. | | | |
| 1998 | Lei nº 9.605 | Lei de crimes ambientais - sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. | | | |
| | Decreto nº 2.652 | Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. | | | |
| | Decreto nº 2.783 | Proíbe entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio. | | | |
| | Lei nº 9.660 | Dispõe sobre a substituição gradual da frota de veículos da administração pública, visando incentivar o uso de veículos movidos a combustíveis renováveis. | | | |
| 1999 | Resolução Conama nº 257 | Estabelece que pilhas e baterias que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos, tenham os procedimentos de reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final ambientalmente adequados. | | | |
| | Lei nº 9.854 | Declaração de fornecedor a ser contratado que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de dezesseis anos. | | | |

⁸⁰ Entende-se que Desenvolvimento Sustentável (DS), Produção e Consumo Sustentável (PCS) e Compra Pública Sustentável (CPS) são temas relacionados. Apesar disso, a coluna representa o tema mais ligado à legislação em análise.

| | | | | | |
|------|--------------------------|---|--|--|--|
| 2001 | Lei nº 10.295 | Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia. | | | |
| | Lei nº 10.257 | Diretrizes gerais da política urbana, dentre as quais a adoção de padrões de proteção e consumo de bens e serviços de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua influência (Art. 2, Inciso VIII). | | | |
| | Decreto nº 4.059 | Regulamentar a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia. | | | |
| 2002 | Lei nº 10.520 | Lei do Pregão – estabeleceu uma nova modalidade de licitação. | | | |
| | Agenda 21 Brasileira | Inclui avaliações periódicas sobre o desempenho ambiental das compras públicas como uma das estratégias relacionadas à Produção e ao Consumo (Estratégia 3, Item 3.4) | | | |
| | Decreto nº 4.131 | Medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal. | | | |
| | Resolução Conama nº 307 | Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. | | | |
| 2004 | Decreto nº 5.208 | Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. | | | |
| 2005 | Decreto nº 5.450 | Regulamenta o pregão eletrônico. | | | |
| 2006 | Decreto nº 5.940 | Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. | | | |
| | Lei Complementar nº 123 | Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – estabeleceu privilégios às MPE em relação às contratações públicas. | | | |
| 2007 | Decreto nº 6.204 | Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. | | | |
| 2008 | Portaria nº 61 | Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo MMA e entidades vinculadas na ocasião das compras públicas sustentáveis. | | | |
| | Instrução Normativa nº 2 | Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. | | | |
| 2009 | Lei nº 12.187 | Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMCC. | | | |
| | Lei nº 11.947 | Determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para a merenda escolar. | | | |
| | Portaria nº 43 | Veda o Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos vinculados de utilizar qualquer tipo de asbesto/amianto. | | | |
| | Resolução nº 416 | Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada. | | | |

| | | | | | |
|------|------------------------------------|--|--|--|--|
| 2010 | Instrução Normativa nº 01 | Critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. | | | |
| | Portaria nº 2 | Dispõe sobre as especificações-padrão de bens de tecnologias da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, que preferencialmente deverá contemplar a especificação de bens sustentáveis (TI verde). | | | |
| | Lei nº 12.305 | Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. | | | |
| | Lei nº 12.349 | Alterou a Lei 8.666/93 (Lei das licitações) para abarcar o conceito de compras públicas sustentáveis. | | | |
| 2011 | Lei nº 12.440 | Exigência de Certidão Negativa de Débitos Trabalhista (CNDT) dos fornecedores a serem contratados pela Administração Pública. | | | |
| | Lei 12.462/2011 | Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) – Válido para as Olimpíadas de 2016, Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Incluiu diversos critérios de sustentabilidade nessas contratações. | | | |
| | Acórdão TCU 1752/2011 | Relatório de auditoria operacional realizado pelo Tribunal de Contas da União constatou a falta de integração entre as políticas públicas ligadas à sustentabilidade ambiental e a baixa adesão às CPS entre as 71 organizações públicas auditadas. | | | |
| 2012 | Decreto nº 7.746 | Estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. | | | |
| | Instrução Normativa nº 10 | Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável | | | |
| 2013 | Portaria nº 12 SLTI/MP | Prorroga por 120 dias o prazo para apresentação dos PLS | | | |
| 2014 | Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2 | Dispõe sobre regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit. | | | |
| | Acórdão TCU nº 711 | Recomenda a observância de critérios de sustentabilidade ambiental, em conformidade com o disposto na Instrução Normativa SLTI/MP 1/2010 | | | |
| | Lei Complementar 147/2014 | Altera a Lei Complementar 123/2006, permitindo maior acesso das MPE's às compras públicas | | | |
| 2015 | Resolução CNJ nº 201 | Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ) | | | |
| 2016 | Lei 13.303/2016 | Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ressalta o papel do Estado como fomentador da inovação e aplicação da ACV na tomada de decisão de compras. | | | |

| | | | | | |
|------|--------------------------|---|--|--|--|
| 2017 | Acórdão TCU nº 1056 | Auditoria de verificação das práticas de sustentabilidade na Administração Pública brasileira | | | |
| | Decreto nº 9178 | Estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. | | | |
| | Decreto nº 9177 | Estabelece normas para assegurar a isonomia na fiscalização e no cumprimento das obrigações imputadas aos fabricantes, aos importadores, aos distribuidores e aos comerciantes de produtos, seus resíduos e suas embalagens sujeitos à logística reversa obrigatória | | | |
| | Decreto nº 9203 | Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. | | | |
| | Instrução Normativa nº 5 | Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Inclui critérios e práticas de sustentabilidade como diretrizes. | | | |

Fonte: Baseado em Betiol *et al.* (2012), Ipea (2011), MMA (2011b), Rossato (2011), Teixeira (2013), Betiol (2013), sítios eletrônicos do TCU e MP.

APÊNDICE I – RELAÇÃO DOS ESPECIALISTAS ENTREVISTADOS – FASE 1

| Entrevistado (a) | Código | Data | Local | Resumo da qualificação |
|---|---------------|----------|------------------|---|
| Teresa Villac Pinheiro | E#1 (2015) | 19/11/15 | São Paulo | Servidora da Advocacia-Geral da União com atuação no Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos. Pesquisadora, autora de livros, artigos e material de apoio relacionados às CPS. Organizadora e ministrante de palestras e cursos de capacitação. |
| Luciana Stocco Betiol | E#2 (2015) | 19/11/15 | São Paulo | Pesquisadora e professora das temáticas de sustentabilidade, consumo sustentável e compra sustentável de uma grande universidade brasileira de referência no tema. Autora de livros, artigos e material de apoio relacionados às CPS. Ministrante de palestras e cursos de capacitação. |
| Maria Fernanda de Faria Barbosa Teixeira | E#3 (2015) | 23/11/15 | Brasília | Pesquisadora com mestrado na temática. Experiência em nível gerencial em departamento estadual de gestão ambiental. |
| Juarez Sustena Barbosa | E#4 (2015) | 24/11/15 | Brasília | Profissional com experiência em nível gerencial em Ministério com atribuições de planejamento, implementação e fiscalização da política de CPS em nível federal. |
| Rivaldo Pinheiro Neto | E#5 (2015) | 25/11/15 | Brasília | Profissional com experiência em nível gerencial em Ministério com atribuições de apoio à política de CPS em nível federal, principalmente em seus aspectos ambientais. |
| Ketlin Feitosa de Albuquerque Lima Scartezini | E#6 (2015) | 24/11/15 | Brasília | Profissional com experiência em nível gerencial e de assessoramento em organização pública considerada benchmarking em políticas de CPS. Organizadora e ministrante de palestras e cursos de capacitação. |
| Adriana Moreira Tostes Ribeiro | E#7 (2015) | 25/11/15 | Brasília | Profissional com experiência em nível gerencial e de assessoramento em organização pública considerada benchmarking em políticas de CPS. Organizadora e ministrante de palestras e cursos de capacitação. |
| Fernanda Capdeville Fajardo de Queiroz | E#8 (2015) | 26/11/15 | Brasília | Profissional com experiência em Ministério com atribuições de apoio à política de CPS em nível federal, principalmente em seus aspectos ambientais. Experiência com a implementação de políticas de CPS. Organizadora e ministrante de palestras e cursos de capacitação. |
| Não será identificado | E#9 (2015) | 10/12/15 | Videoconferência | Profissional com experiência em Ministério com atribuições de apoio à política de CPS em nível federal, principalmente em seus aspectos ambientais. Experiência com a implementação de políticas de CPS. Pesquisador (a), autor (a) de livros, artigos e material de apoio relacionados às CPS. Organizador (a) e ministrante de palestras e cursos de capacitação. |

(Continua)

| Entrevistado (a) | Código | Data | Local | Resumo da qualificação |
|---|----------------|----------|------------------|---|
| Fabiana Barbi | E#10 (2015) | 14/12/15 | Videoconferência | Pesquisadora das temáticas de sustentabilidade, políticas públicas, sociologia ambiental, consumo sustentável e compra sustentável de uma grande universidade brasileira de referência no tema. Experiência em nível de assessoramento em organizações não-governamentais que apoiam à implementação das CPS. Organizadora e ministrante de palestras e cursos de capacitação. |
| Ana Maria Vieira dos Santos Neto | E#11 (2016) | 22/02/16 | Videoconferência | Profissional com experiência em nível gerencial em Ministério com atribuições de planejamento, implementação e fiscalização da política de CPS em nível federal e em Ministério com atribuições de apoio à política de CPS em nível federal, principalmente em seus aspectos ambientais. Experiência em nível de assessoramento e como membro de organizações não governamentais que apoiam à implementação das CPS. Organizadora e ministrante de palestras e cursos de capacitação. |
| Renato Cader da Silva | E#12 (2016) | 08/03/16 | Videoconferência | Pesquisador (a) e professor (a) das temáticas de sustentabilidade, ambiente e sociedade. Profissional com experiência em nível gerencial e de assessoramento de vários órgãos considerados <i>benchmarking</i> nas práticas de CPS. Autor de artigos sobre a temática. |
| Leonardo Ayres Santiago | E#13 (2016) | 10/03/16 | Videoconferência | Profissional com experiência na gestão socioambiental de órgão considerado <i>benchmarking</i> nas práticas de CPS. Organização e participação em vários seminários e treinamentos. Criador e administrador do site www.licitacoessustentaveis.com |
| Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira | E#14 (2016) | 01/06/16 | Recife | Servidora da Advocacia-Geral da União com atuação no Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos. Pesquisadora, palestrante, autora de livros, artigos e material de apoio relacionados às CPS. |

APÊNDICE II – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS – FASE 1

- 1) Qual o objetivo principal da política de incentivo às CPS? Poderia citar outros objetivos?
- 2) No que se refere às CPS, quem são os principais *stakeholders* das organizações públicas em relação ao tema? Como eles se beneficiam e influenciam as práticas organizacionais em CPS?
- 3) Quais são os principais clientes, ou seja, os beneficiários diretos e indiretos dos resultados das políticas de CPS dentro ou fora da organização?
- 4) Organismos com atuação internacional, tais como a ONU com seu Processo de Marrakesh, o ICLEI, o Mercosul, entre outros, influenciam as políticas de CPS? De que forma eles atuam?
- 5) O governo federal também é um *stakeholder* para as organizações públicas federais? Qual o seu papel nesse sistema?
- 6) Quais são as principais forças da política de incentivo às CPS do governo federal?
- 7) Quais são as principais fraquezas da política de incentivo às CPS do governo federal?
- 8) Que fatores poderiam ameaçar à política de incentivo às CPS do governo federal?
- 9) Destacaria quais oportunidades de melhoria da política de incentivo às CPS do governo federal?
- 10) A sustentabilidade pode ser percebida por meio de suas dimensões econômica, social, ambiental e institucional. De que forma essas dimensões estão presentes nas compras públicas?
- 11) Em geral, acredita que as organizações públicas federais tratam a sustentabilidade e as CPS como temáticas estratégicas? Por quê?
- 12) Para um bom funcionamento das atividades de CPS das organizações públicas, como avalia a importância das seguintes dimensões:
 - Treinamento e capacitação dos funcionários;
 - Recursos financeiros e orçamentários;
 - Infraestrutura organizacional (SI, RH, materiais e tecnológicos etc.);
 - Execução dos processos internos de compras;

- Capacidade de inovação;
- Atendimento da necessidade dos *stakeholders*;
- Segurança jurídica.

13) Identifica mais alguma dimensão não citada e que julga ser importante para as atividades de CPS?

Gostaria que imaginasse esta figura como uma metáfora de um sistema típico de CPS, no qual os andares seriam as dimensões (assuntos ou temáticas) de base para a sustentação do teto da construção, que representa o objetivo principal do sistema.



14) Que dimensão (assunto ou temática) colocaria no andar mais baixo (base), pois daria sustentação a toda a construção? E nos andares intermediários? E no andar mais alto?

15) Gostaria que percebesse os pilares sustentadores dos andares (*mostrar os pilares na foto*), ou seja, assuntos transversais que estão presentes em todos os “andares” e que são importantes para manter a integridade da construção. Percebe algum tema (s) que tenha (m) essa (s) característica (s)?

Apresentar a figura representativa de um sistema genérico:



- 16) Julga que as atividades de CPS de uma organização possam ser entendidas como um sistema, no qual as variadas necessidades organizacionais são transformadas em resultados? Por quê?
- 17) Quais são os principais processos relacionados às CPS que ocorrem nas organizações públicas federais?
- 18) Quais são os principais resultados obtidos a partir da execução desses processos? A “não compra” também seria um resultado desse sistema? Por quê?
- 19) Quais são as principais entradas desse sistema, ou seja, quais são as principais necessidades da organização que devem ser transformadas em resultados relacionados às CPS?
- 20) Quais são as principais ações tomadas pelas organizações para aperfeiçoarem seus sistemas de CPS?
- 21) Conhece o Plano de Logística Sustentável (PLS) do governo federal? Acredita que os indicadores utilizados no PLS são adequados para avaliar o desempenho das CPS? Por quê?

APÊNDICE III – CATEGORIAS, SUBCATEGORIAS E UNIDADES DE REGISTRO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO – FASE 1

| Categories | Subcategories | Units of record |
|------------------------------|--|---|
| Stakeholders | Principais stakeholders | Governo |
| | | Fornecedores |
| | | Sociedade |
| | | Órgãos normalizadores e fiscalizadores |
| | | Órgãos de controle e assessoramento (TCU / AGU / MPU / CGU / MMA) |
| | | ONU / UNEP / Marrakesh |
| | | Organizações internacionais de apoio às CPS |
| | | Mercosul |
| | | Sebrae |
| | | Inmetro |
| | | Servidores / gestores |
| | | Organizações de apoio às causas sociais e ambientais |
| | | Redes informais |
| | | Especialistas em CPS |
| | | Outras organizações públicas |
| | | Meio ambiente |
| | | Formas de atuação |
| | Fornecedores | |
| | Sociedade | |
| | Órgãos normalizadores e fiscalizadores | |
| | Órgãos de controle e assessoramento (TCU) | |
| | Órgãos de controle e assessoramento (AGU) | |
| | Órgãos de controle e assessoramento (MPU) | |
| | Órgãos de controle e assessoramento (CGU) | |
| | Órgãos de controle e assessoramento (MMA) | |
| | ONU / UNEP / Marrakesh | |
| | Organizações internacionais de apoio às CPS | |
| | Mercosul | |
| | Sebrae | |
| | Inmetro | |
| | Servidores / gestores | |
| | Organizações de apoio às causas sociais e ambientais | |
| | Redes informais | |
| Especialistas em CPS | | |
| Outras organizações públicas | | |
| Meio ambiente | | |

| | | |
|--------------------------------|-------------------------|--|
| Política e governo | Objetivos da política | Promoção do desenvolvimento sustentável |
| | | Ética |
| | | Qualidade nas compras |
| | | Compra como área-fim |
| | | Mudanças nos padrões de produção e consumo |
| | | Mudanças em outras políticas |
| | | Cumprimento de acordos internacionais |
| | | Eficiência |
| | Papel do Estado | Dar o exemplo |
| | | Legislar / normalizar |
| | | Fiscalizar |
| | | Poder de compra |
| | | Impulsionar PCS |
| | | Regulador |
| | | Tributador |
| Educador | | |
| Elementos do sistema | Entradas | Assuntos jurídicos e de legislação |
| | | Necessidades de consumo |
| | Processos e ferramentas | Treinamento e capacitação |
| | | Planejamento |
| | Saídas | Compra sustentável |
| | | Não compra |
| | | Conscientização do servidor |
| | <i>Feedback</i> | Monitoramento dos resultados |
| Aperfeiçoamento das atividades | | |

| | | |
|--|---------------|---|
| SWOT | Forças | Legislação / segurança jurídica |
| | | Incentivos de organismos internacionais |
| | | Atuação do TCU |
| | Fraquezas | Falta de instrumentos / ferramentas |
| | | Falta de conhecimento, treinamento e capacitação |
| | | Falta de planejamento |
| | | Falta de pessoal / elevada carga de trabalho |
| | | Falta de fornecedor / produto sustentável |
| | | Excesso de burocracia / relações hierarquizadas |
| | | Falta de articulação institucional e interministerial |
| | | Personalização / descontinuidade |
| | | Falta de especialistas em CPS |
| | | Falta de foco na dimensão social |
| | | Falta de maior participação governamental |
| | | Metas pouco ousadas |
| | | Falta de precisão na definição de sustentabilidade |
| | | Falta de articulação com os setores produtivos |
| | | Distanciamento entre produção sustentável e consumo sustentável |
| | Oportunidades | Maior utilização da análise do ciclo de vida |
| | | Maior utilização da compra compartilhada |
| | | Criação / ampliação de mercado |
| | | Parcerias com instituições |
| | | Redução dos preços dos produtos sustentáveis |
| | | Trabalho em rede |
| | | Interdisciplinaridade / multidisciplinaridade |
| | | Melhoria da imagem organizacional |
| | | Utilização do poder de compra governamental |
| | | Conscientização dos cidadãos |
| | | Beneficiar a comunidade local |
| | | Gestão do conhecimento |
| | Governança | |
| | Ameaças | Preço dos produtos/serviços sustentáveis |
| | | Falta de fornecedor |
| | | Falta de comprometimento / vontade dos gestores e funcionários |
| Falta de apoio da alta gestão | | |
| Receio de redução orçamentária | | |
| Descontinuidade / personalização da política | | |
| Falta de comunicação | | |
| Foco no menor preço | | |
| Tamanho da administração pública | | |
| Questões políticas e econômicas | | |
| Falta de profissionalização da área de logística e da sustentabilidade | | |

| | | |
|---|---------------------------------------|--|
| Dimensões e temáticas transversais | Sustentabilidade e CPS como TE | Opiniões positivas |
| | | Opiniões negativas |
| | Principais dimensões e temáticas | Pessoas, treinamento e capacitação |
| | | Recursos financeiros e orçamentários |
| | | Infraestrutura |
| | | Processos e ferramentas |
| | | Inovação |
| | | Atendimento das necessidades stakeholders |
| | | Ética |
| | | Conhecimento / Autoconhecimento |
| | | Educação ambiental |
| | | Legislação / Segurança jurídica / legalidade |
| | | Comunicação |
| | | Eficiência |
| | | Benchmarking |
| | | Planejamento / Estratégia |
| | | Transparência |
| | Importância das dimensões e temáticas | Pessoas, treinamento e capacitação |
| | | Recursos financeiros e orçamentários |
| | | Infraestrutura |
| | | Legislação / Segurança jurídica / legalidade |
| | | Processos e ferramentas |
| | | Inovação |
| | | Atendimento das necessidades stakeholders |
| | | Planejamento / Estratégia |
| | | Gestão/Educação ambiental |
| Comunicação | | |
| Autoconhecimento | | |
| Eficiência | | |
| Outros | | |
| PLS | Importância e críticas | Opiniões positivas |
| | | Opiniões negativas |
| | | Opiniões neutras |
| | Indicadores | Opiniões positivas |
| | | Opiniões negativas |
| | | Opiniões neutras |

APÊNDICE IV – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS – FASE 2

Bloco 1

Entendemos que as atividades de compras públicas sustentáveis (CPS) de qualquer organização pública podem ser melhor compreendidas através da caracterização das suas principais demandas (entradas), dos processos e ferramentas específicos, dos resultados essenciais e das fundamentais formas de controlar e monitorar essas atividades.

1) Que principais demandas destacariam como entradas do sistema? Consideram que as necessidades de consumo da sua organização podem ser consideradas como uma demanda importante a ser processada pelo sistema? Explique. A base jurídica-legal que ampara as atividades de CPS também é uma entrada importante? Por quê?

2) Destacariam algum (ns) processo (s) e ferramenta (s) específico (s) para as CPS? Qual (is)? Utilizam a análise do ciclo de vida do produto para decidir ou justificar a escolha por produtos sustentáveis? Desenvolvem processos de compras compartilhadas?

3) Quais são os principais resultados obtidos a partir da execução dos processos relacionados às CPS? O esforço organizacional em direção ao reuso, reciclagem e redução no consumo, ou seja, a “não compra” também seria um resultado desse sistema? Por quê? Na sua organização, há exemplos de reuso, reciclagem ou redução no consumo de materiais e serviços?

4) Quais são as formas utilizadas pela organização para controlar e monitorar os elementos do sistema? Há PLS desenvolvido? Há outras ferramentas para a avaliação do desempenho do sistema? Quais? Essas ferramentas possuem relação com a avaliação do desempenho da organização como um todo?

Bloco 2

Identificamos algumas **dimensões** e **temáticas tranversais** comuns aos sistemas de compras públicas sustentáveis. Gostaria que expusessem suas opiniões sobre a importância desses temas para o sistema de CPS de sua organização.

DIMENSÕES

Pessoas – dimensão que representa a participação do elemento humano no sistema. Inclui, o apoio e o envolvimento dos servidores e gestores, a liderança e a especialização

de alguns servidores na temática, o desenvolvimento do papel transformador e replicador das pessoas em relação às CPS, a adequação do número de servidores x carga de trabalho e a formação técnica necessária para o desenvolvimento das atividades.

Legislação - envolve o conjunto de leis e as normas que obrigam as organizações a praticarem as CPS e, ao mesmo tempo, protegem os atos praticados pelos servidores (princípio da legalidade), proporcionando segurança jurídica aos processos.

Planejamento – envolve o planejamento das CPS, como um elemento do planejamento estratégico da organização, alinhado à sua missão, valores e objetivos estratégicos, a governança do sistema, o estabelecimento de objetivos e metas operacionais e estratégicos, o envolvimento e o apoio da alta administração, o estabelecimento de parcerias estratégicas entre instituições e academia, o apoio ao caráter inter e multidisciplinar típico do tema.

Recursos financeiros – dizem respeito à disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários para tornar operacional a infraestrutura e os processos necessários para o funcionamento do sistema.

Infraestrutura – relaciona-se à disponibilidade de recursos materiais e tecnológicos úteis para a consecução dos processos e ferramentas de CPS.

Processos e ferramentas – envolve os principais processos desenvolvidos para a operacionalização das diretrizes estratégicas da organização em relação às compras, a aplicação prática das leis e normas que regem a matéria, bem como as ferramentas e iniciativas que propiciam o funcionamento operacional do sistema.

Stakeholders – representa o atendimento aos interesses dos principais interessados nos resultados de um sistema de CPS, tais como governo, servidores, sociedade, entre outros.

5) Percebem que tipo de relações entre essas dimensões apresentadas? Causa e efeito? Hierarquia? Interdependência? Ou algo híbrido? Explique.

TEMÁTICAS TRANSVERSAIS

Inovação - capacidade da organização em criar e praticar formas inovadoras de comprar de forma sustentável.

Ética - sustentabilidade como valor ético para a sociedade, promovido por meio da política de CPS.

Conhecimento – em sua forma mais ampla, promoção de maior nível de conhecimento sobre a sustentabilidade e as CPS, envolve o autoconhecimento, ações de treinamento, educação ambiental, entre outros.

Comunicação – envolve a transparência das informações e a comunicação interna e externa da organização, no sentido de divulgar as ações e estabelecer parcerias com outras instituições e academia.

Eficiência – envolve as preocupações relacionadas à qualidade da compra pública e as questões de melhor preço.

Benchmarking – envolve as atividades de mapeamento e adoção das melhores práticas de CPS já utilizadas por outras organizações.

6) Qual a sua opinião sobre essas temáticas? Incluiria alguma outra temática? Ou excluiria?

7) De uma maneira geral, de que forma classificaria o sistema de CPS de sua organização?

Bloco 3

Considere que **stakeholders** (partes interessadas) são quaisquer grupos ou indivíduos que possam afetar ou serem afetados pelas atividades da organização. Também podem ser considerados **stakeholders** entidades não humanas, tais como o meio ambiente. Considerando-se que esse conceito é muito amplo, preliminarmente identificamos alguns **stakeholders** do sistema de CPS.

| Tipo | Stakeholder | Descrição |
|-----------------------|---|---|
| Governamentais | 1- Tribunal de Contas da União (TCU) | Responsável pelo controle externo das políticas e ações de CPS desenvolvidas pelas organizações públicas. |
| | 2- Advocacia-Geral da União (AGU) | Responsável pelo apoio jurídico e capacitação no tema. |
| | 3- Órgãos normalizadores e fiscalizadores | Responsáveis pela normatização e fiscalização da política de CPS em cada esfera de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário). |
| | 4- Ministério Público da União (MPU) | Responsável pela defesa da ordem jurídica (verificação da aplicação das leis e normas afetas às CPS). |
| | 5- Controladoria-Geral da União (CGU) | Responsável pelo incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno e auditoria pública. |
| | 6- Ministério do Meio Ambiente (MMA) | Responsável pela inserção do desenvolvimento sustentável por meio das CPS, de forma transversal e compartilhada com outros ministérios. |
| Intra-organizacionais | 7- Fornecedores | Fornecedores diversos de produtos e serviços (sustentáveis ou não) para a administração pública. |
| | 8- Pessoas (departamento de compras) | Servidores do departamento de compras (licitações), responsáveis pela operacionalização dos processos de compras. |
| | 9- Pessoas (planejamento) | Servidores envolvidos com o planejamento estratégico, tático e operacional da organização. |
| | 10- Pessoas (comunicação) | Servidores envolvidos com a comunicação organizacional (esforço da organização para informar sobre as práticas de CPS para o público interno e externo). |
| | 11- Pessoas (gestão socioambiental) | Servidores do departamento ou envolvidos com as ações socioambientais da organização. |
| | 12- Pessoas (requisitantes) | Servidores demandantes de produtos e serviços (sustentáveis ou não) a serem adquiridos pela organização. São os clientes do departamento de compras. |
| | 13- Pessoas (auditoria interna) | Pessoas do departamento responsável pelo controle interno das atividades do sistema de CPS da organização. |
| | 14- Pessoas (órgãos controladores do orçamento) | Pessoas dos órgãos, internos ou externos, responsáveis pela disponibilização e alocação de recursos financeiros da organização. |
| | 15- Pessoas (gestores da organização) | Servidores responsáveis hierarquicamente por outros servidores (subordinados), nos níveis estratégico, tático e operacional da organização. |
| | 16- Pessoas (órgãos jurídicos) | Pessoas dos órgãos jurídicos, internos ou externos, responsáveis pelo apoio jurídico aos processos de compras, inclusive orientação para inserção de critérios de sustentabilidade nas compras. |

(Continua)

| Tipo | Stakeholder | Descrição |
|--------|--|--|
| Outros | 17- Sociedade | Sociedade em geral, entendida como principal beneficiária dos resultados alcançados pelas organizações públicas, em particular aos resultados das CPS. |
| | 18- SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. |
| | 19- INMETRO | Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. Principalmente no que se refere às certificações dos produtos e serviços (selos ambientais). |
| | 20- Organizações internacionais de apoio às CPS | Organizações que apoiam o desenvolvimento e implementação da política de CPS em várias nações (ICLEI, IGPN, RICG, entre outras). |
| | 21- Organizações das Nações Unidas (ONU/PNUMA/Processo de Marrakesh) | Responsável pelo desenvolvimento de diretrizes internacionais relacionadas às CPS. |
| | 22- MERCOSUL | Mercado Comum do Sul. Bloco econômico que reúne países sul-americanos que praticam as CPS (Brasil entre eles). |
| | 23- Organizações de apoio às causas ambientais e sociais | Diversas organizações não ligadas ao governo, inclui ONGS, OSCIPS e outras, defensoras de causas ambientais e sociais. |
| | 24- Especialistas em CPS | Profissionais de diversas organizações, considerados especialistas em CPS, responsáveis pela formação e multiplicação de informação sobre as compras sustentáveis. |
| | 25- Redes informais | Redes informais de compartilhamento de informações e experiências sobre CPS, tais como grupos de <i>WhatsApp</i> , <i>Facebook</i> , e-mail, entre outros. |
| | 26- Outras organizações públicas | Organizações <i>benchmarking</i> (modelos de experiências com CPS). |
| | 27- Meio ambiente | Conjunto de unidades ecológicas que funcionam como um sistema natural. Incluem, por exemplo, vegetação, animais, microrganismos, solo, rochas, atmosfera e fenômenos naturais que podem ocorrer em seus limites. |

8) Além desses, há alguma outra parte interessada que julga influenciar ou ser influenciada pelas atividades do sistema de CPS da sua organização? Qual (is)?

Poder está relacionado à possibilidade de determinado ator realizar suas próprias necessidades por meio da ação de outros, ou seja, é a capacidade daqueles que possuem poder de alcançar os resultados que desejam, ao impor sua vontade sobre o outro.

O poder pode ser exercido por **meios coercitivos, utilitários e simbólicos**. Considere as seguintes definições:

| Meios | Definição |
|--------------------|--|
| Coercitivos | Poder exercido baseado na utilização ou possibilidade de utilização de sanções físicas (ações de violência, prisões, imposição de castigo, restrições de movimento, alimentação, conforto, entre outros). |
| Utilitários | Poder exercido através da utilização ou restrição de meios físicos, financeiros, logísticos e tecnológicos, tais como a disponibilização ou restrição de recursos financeiros e orçamentários, aplicação de multas, controle de matéria prima, equipamentos, instalações físicas, localização, distribuição, fluxo de produtos e serviços, tecnologia, entre outros. |
| Simbólicos | Poder exercido baseado na utilização de recursos simbólicos, tais como o reconhecimento, o respeito, a valorização, a estima, o prestígio, o carisma, entre outros. |

Legitimidade está relacionada a uma percepção ou pressupostos generalizados de que o *stakeholder*, suas ações e demandas são socialmente desejáveis ou apropriadas dentro de alguns sistemas socialmente construídos de normas, valores, crenças e definições.

Urgência está relacionada ao grau em que as demandas e interesses de determinado *stakeholder* exigem atenção imediata da organização para atendê-las rapidamente.




Gostaria que classificasse os **níveis de poder, de legitimidade e de urgência** de cada *stakeholder* em relação ao sistema de CPS de sua organização. Por favor, utilize uma escala de 1 a 5.

Para o **poder**, assinale 1 para o nível mínimo de exercício de poder (muito baixo) e 5 para o nível máximo (muito alto).

Para a **legitimidade**, 1 significa nível muito baixo de legitimidade do *stakeholder*, suas ações e demandas, enquanto 5 equivale ao máximo de legitimidade.

Para a **urgência**, 1 significa muito baixa urgência (mínima prioridade da sua organização para atender as demandas do *stakeholder*) e 5 significa muito alta urgência.

Fique à vontade para justificar sua escolha, se assim preferir.

| Stakeholders | | Poder | Legitimidade | Urgência |
|----------------|---|---|--|--|
| | | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto  | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto  | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto  |
| Governamentais | 1- Tribunal de Contas da União (TCU) | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 2- Advocacia-Geral da União (AGU) | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 3- Órgãos normatizadores e fiscalizadores | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 4- Ministério Público da União (MPU) | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 5- Controladoria-Geral da União (CGU) | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 6- Ministério do Meio Ambiente (MMA) | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

| Stakeholders | | Poder | | | | | Legitimidade | | | | | Urgência | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|---------|---------------------------------------|----------------|---|---|---|--------------|---------------|----------------|----------------|---|----------|---|---|---------------|----------------|----------------|---|---|---|---|---------------|---------------|
| | | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| Intra-organizacionais | Pessoas | 7- Fornecedores | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 8- Departamento de compras | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 9- Planejamento | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 10- Comunicação | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 11- Gestão socioambiental | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 12- Requisitantes | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 13- Auditoria interna | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 14- Órgãos controladores do orçamento | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 15- Gestores da organização | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 16- Órgãos jurídicos | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |

| Stakeholders | | Poder | Legitimidade | Urgência |
|--------------|--|--|--|--|
| | | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| Outros | 17- Sociedade | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 18- SEBRAE | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 19- INMETRO | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 20- Organizações internacionais de apoio às CPS | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 21- Organizações das Nações Unidas (ONU/PNUMA/Processo de Marrakesh) | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 22- MERCOSUL | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |
| | 23- Organizações de apoio às causas ambientais e sociais | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 Muito alto |

| | | | | |
|---------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Outros | 24- Especialistas em CPS | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto |
| | 25- Redes informais | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto |
| | 26- Outras organizações públicas | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto |
| | 27- Meio ambiente | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto | Muito baixo 1 2 3 4 5 alto |

Gostaria que classificasse o potencial dos *stakeholders* em cooperar ou ameaçar o sistema de CPS de sua organização. Por favor, utilize uma escala de 1 a 5. Para o **potencial dos stakeholders em cooperar**, 1 significa potencial mínimo de cooperação (muito baixo) e 5 significa potencial máximo (muito alto). Para o **potencial dos stakeholders em ameaçar**, 1 significa potencial mínimo de ameaça (muito baixo) e 5 significa potencial máximo (muito alto). Fique à vontade para justificar sua escolha, se assim preferir.

| Stakeholders | | Potencial para cooperar | | | | | Potencial para ameaçar | | | | | | | | | |
|-----------------------|---|---------------------------------------|-------------|---|---|---|------------------------|------------|-------------|-------------|---|---|---|---|------------|------------|
| | | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| Governamentais | 1- Tribunal de Contas da União (TCU) | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| | 2- Advocacia-Geral da União (AGU) | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| | 3- Órgãos normalizadores e fiscalizadores | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| | 4- Ministério Público da União (MPU) | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| | 5- Controladoria-Geral da União (CGU) | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| | 6- Ministério do Meio Ambiente (MMA) | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| Intra-organizacionais | Pessoas | 7- Fornecedores | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 8- Departamento de compras | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 9- Planejamento | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 10- Comunicação | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 11- Gestão socioambiental | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 12- Requisitantes | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 13- Auditoria interna | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 14- Órgãos controladores do orçamento | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 15- Gestores da organização | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | | 16- Órgãos jurídicos | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |

| Stakeholders | | Potencial para cooperar | | | | | Potencial para ameaçar | | | | | | | | |
|-------------------|--|-------------------------|---|---|---|---|------------------------|----------------|----------------|---|---|---|---|---------------|---------------|
| | | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| Outros | 17- Sociedade | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 18- SEBRAE | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 19- INMETRO | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 20- Organizações internacionais de apoio às CPS | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 21- Organizações das Nações Unidas (ONU/PNUMA/Processo de Marrakesh) | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 22- MERCOSUL | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 23- Organizações de apoio às causas ambientais e sociais | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 24- Especialistas em CPS | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 25- Redes informais | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| | 26- Outras organizações públicas | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto |
| 27- Meio ambiente | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | Muito baixo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Muito alto | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |

Nome da organização: _____

Nome do entrevistado: _____

Telefone para contato: _____ E-mail: _____

Cargo que ocupa: _____ Tempo em que ocupa este cargo: _____

O (a) Senhor (a) deseja receber as conclusões deste estudo? () sim () não

APÊNDICE V – CARTA DE APRESENTAÇÃO – FASE 2

Prezado (a),

Sou doutorando do [Programa de Doutorado em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento da Universidade Aberta – Lisboa – Portugal](#). O tema da minha tese são as compras públicas sustentáveis (CPS) desenvolvidas pelas organizações públicas brasileiras. Nesse contexto, o objetivo do meu trabalho é apresentar um esquema geral representativo do sistema de CPS, com base na análise dos elementos sistêmicos, das dimensões e temáticas transversais e dos *stakeholders* envolvidos.

No sentido de viabilizar os esforços para coleta de dados e diante da importância desta organização como caso a ser analisado em minha pesquisa, tenho grande interesse em realizar uma sessão única e conjunta de entrevistas (grupo focal) com servidores do (*nome da organização*) envolvidos com as compras públicas sustentáveis, principalmente das áreas de gestão de compras e gestão socioambiental, a fim de propiciar uma visão abrangente do tema em estudo.

As informações prestadas por ocasião da entrevista terão caráter exclusivamente acadêmico. Caso seja exigido, os dados referentes ao nome da organização e de seus respondentes poderão ser codificados.

No intuito de validar os dados coletados, o pesquisador se compromete a enviar um relatório abrangendo os resultados das análises realizadas, de forma que a organização possa verificar a conformidade do texto às informações prestadas. Nesta oportunidade, o (*nome da organização*) terá a oportunidade para fazer comentários, suprimir ou incluir novas informações ao texto original.

Ao término do trabalho de elaboração da tese, e sendo de interesse da organização, serão disponibilizadas as conclusões da pesquisa.

Certo de sua contribuição, agradeço antecipadamente a atenção e o apoio.

Atenciosamente,

Marcus Vinicius de Souza Silva Oliveira
Universidade Aberta – Lisboa – Portugal
(xx) xxxx-xxxx / (xx) xxxx-xxxx

APÊNDICE VI – TESTES DE *SHAPIRO-WILK* E CORRELAÇÕES DE *SPEARMAN*

| Stakeholder | Atributo | Média | S.d. | Shapiro-Wilk | | | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 6.1 | 6.2 |
|-------------|------------------|-------|-------|--------------|----|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----|--------|--------|
| | | | | Estatística | gl | Sig. | | | | | | | | | | | | |
| 1 TCU | 1.1 Poder | 4,512 | 0,779 | 0,668 | 41 | 0,000 | 1 | | | | | | | | | | | |
| | 1.2 Legitimidade | 4,683 | 0,756 | 0,481 | 41 | 0,000 | ,546** | 1 | | | | | | | | | | |
| | 1.3 Urgência | 4,341 | 1,039 | 0,674 | 41 | 0,000 | 0,267 | 0,301 | | | | | | | | | | |
| 2 AGU | 2.1 Poder | 3,122 | 1,345 | 0,898 | 41 | 0,001 | | | 1 | | | | | | | | | |
| | 2.2 Legitimidade | 3,878 | 1,487 | 0,734 | 41 | 0,000 | | ,682** | 1 | | | | | | | | | |
| | 2.3 Urgência | 3,024 | 1,387 | 0,895 | 41 | 0,001 | | ,707** | ,487** | | | | | | | | | |
| 3 ONF | 3.1 Poder | 4,146 | 1,108 | 0,754 | 41 | 0,000 | | | | 1 | | | | | | | | |
| | 3.2 Legitimidade | 4,366 | 0,888 | 0,715 | 41 | 0,000 | | | | ,656** | 1 | | | | | | | |
| | 3.3 Urgência | 4,073 | 1,081 | 0,792 | 41 | 0,000 | | | | ,489** | ,412** | | | | | | | |
| 4 MPU | 4.1 Poder | 3,366 | 1,337 | 0,877 | 41 | 0,000 | | | | | | 1 | | | | | | |
| | 4.2 Legitimidade | 3,683 | 1,422 | 0,821 | 41 | 0,000 | | | | | | ,874** | 1 | | | | | |
| | 4.3 Urgência | 3,195 | 1,364 | 0,890 | 41 | 0,001 | | | | | | ,765** | ,724** | | | | | |
| 5 CGU | 5.1 Poder | 3,100 | 1,446 | 0,884 | 40 | 0,001 | | | | | | | | 1 | | | | |
| | 5.2 Legitimidade | 3,425 | 1,567 | 0,819 | 40 | 0,000 | | | | | | | | ,740** | 1 | | | |
| | 5.3 Urgência | 2,850 | 1,388 | 0,881 | 40 | 0,001 | | | | | | | | ,835** | ,654** | | | |
| 6 MMA | 6.1 Poder | 3,244 | 1,113 | 0,881 | 41 | 0,000 | | | | | | | | | | | 1 | |
| | 6.2 Legitimidade | 3,927 | 1,010 | 0,828 | 41 | 0,000 | | | | | | | | | | | ,353* | 1 |
| | 6.3 Urgência | 2,949 | 1,050 | 0,898 | 39 | 0,002 | | | | | | | | | | | ,675** | ,636** |

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral)

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral)

(Continua)

| St. | Atrib. | Média | S.d. | Shapiro-Wilk | | | 7.1 | 7.2 | 8.1 | 8.2 | 9.1 | 9.2 | 10.1 | 10.2 | 11.1 | 11.2 | 12.1 | 12.2 | 13.1 | 13.2 | 14.1 | 14.2 | 15.1 | 15.2 | 16.1 | 16.2 |
|----------------|--------|-------|-------|--------------|----|-------|--------|--------|--------|-----|--------|--------|--------|--------|------|------|--------|--------|------|------|--------|--------|-------|--------|--------|------|
| | | | | Estatíst. | gl | Sig. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7 Fornec. | 7.1 P | 3,07 | 1,142 | 0,919 | 43 | 0,005 | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 7.2 L | 3,19 | 1,052 | 0,911 | 43 | 0,003 | ,566** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 7.3 U | 3,09 | 1,288 | 0,883 | 43 | 0,000 | ,605** | ,720** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8 Compras | 8.1 P | 3,60 | 1,218 | 0,882 | 43 | 0,000 | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 8.2 L | 4,00 | 1,069 | 0,739 | 43 | 0,000 | | ,674** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 8.3 U | 3,62 | 1,125 | 0,874 | 42 | 0,000 | | ,581** | ,396** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 9 Planej. | 9.1 P | 3,77 | 1,151 | 0,83 | 43 | 0,000 | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 9.2 L | 3,98 | ,988 | 0,84 | 43 | 0,000 | | ,707** | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 9.3 U | 3,56 | 1,031 | 0,872 | 43 | 0,000 | | ,570** | ,607** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 10 Comum. | 10.1 P | 3,42 | 1,118 | 0,899 | 43 | 0,001 | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 10.2 L | 3,44 | 1,240 | 0,895 | 43 | 0,001 | | | | | ,825** | 1 | | | | | | | | | | | | | | |
| | 10.3 U | 3,14 | 1,187 | 0,895 | 43 | 0,001 | | | | | ,661** | ,709** | | | | | | | | | | | | | | |
| 11 GSA | 11.1 P | 3,51 | 1,222 | 0,894 | 43 | 0,001 | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | |
| | 11.2 L | 3,74 | 1,071 | 0,881 | 43 | 0,000 | | | | | | | ,827** | 1 | | | | | | | | | | | | |
| | 11.3 U | 3,42 | 1,220 | 0,898 | 43 | 0,001 | | | | | | | ,688** | ,668** | | | | | | | | | | | | |
| 12 Requis. | 12.1 P | 3,52 | 1,065 | 0,892 | 42 | 0,001 | | | | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | |
| | 12.2 L | 3,90 | ,656 | 0,791 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | ,174 | 1 | | | | | | | | | |
| | 12.3 U | 3,55 | ,916 | 0,886 | 42 | 0,001 | | | | | | | | | | ,302 | ,290 | | | | | | | | | |
| 13Aud. Interna | 13.1 P | 4,44 | ,825 | 0,697 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | 1 | | | | | | | |
| | 13.2 L | 4,60 | ,623 | 0,647 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | ,575** | 1 | | | | | | | | |
| | 13.3 U | 4,21 | ,833 | 0,807 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | ,371* | ,556** | | | | | | | | |
| 14 OCO | 14.1 P | 4,19 | ,994 | 0,749 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | | | | |
| | 14.2 L | 4,12 | 1,029 | 0,786 | 41 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | ,628** | 1 | | | | |
| | 14.3 U | 3,88 | 1,173 | 0,833 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | ,480** | ,515** | | | | |
| 15 Gestores | 15.1 P | 4,37 | ,725 | 0,753 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | | | |
| | 15.2 L | 4,51 | ,631 | 0,709 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | ,576** | 1 | | | |
| | 15.3 U | 4,12 | 1,074 | 0,792 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | ,409** | ,323* | | | |
| 16 Jurídico | 16.1 P | 4,19 | ,880 | 0,807 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | |
| | 16.2 L | 4,33 | ,919 | 0,733 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | ,789** | 1 | |
| | 16.3 U | 4,05 | 1,090 | 0,811 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | ,504** | ,538** | |

| St. | Atributo | Média | S.d. | Shapiro-Wilk | | 17.1 | 17.2 | 18.1 | 18.2 | 19.1 | 19.2 | 20.1 | 20.2 | 21.1 | 21.2 | 22.1 | 22.2 | 23.1 | 23.2 | 24.1 | 24.2 | |
|----------------|---------------|-------|-------|--------------|---------|-------|--------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| | | | | Estat. | gl Sig. | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 17 Socied. | 17.1 Poder | 3,33 | 1,085 | 0,901 | 43 | 0,001 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 17.2 | 4,37 | ,952 | 0,684 | 43 | 0,000 | ,385* | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 17.3 Urgência | 3,65 | 1,232 | 0,872 | 43 | 0,000 | ,431** | ,306* | | | | | | | | | | | | | | |
| 18 Sebrae | 18.1 Poder | 2,28 | 1,221 | 0,849 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 18.2 | 2,93 | 1,454 | 0,875 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 18.3 Urgência | 2,21 | 1,264 | 0,837 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 19 Inmetro | 19.1 Poder | 3,12 | 1,258 | 0,914 | 43 | 0,003 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 19.2 | 3,67 | 1,248 | 0,855 | 43 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 19.3 Urgência | 2,76 | 1,478 | 0,862 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 20 OIA | 20.1 Poder | 2,48 | 1,254 | 0,888 | 42 | 0,001 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 20.2 | 3,00 | 1,343 | 0,884 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 20.3 Urgência | 2,31 | 1,220 | 0,847 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 21 ONU | 21.1 Poder | 2,40 | 1,270 | 0,876 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 21.2 | 3,02 | 1,388 | 0,890 | 42 | 0,001 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 21.3 Urgência | 2,36 | 1,206 | 0,872 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 22 Mercosul | 22.1 Poder | 2,29 | 1,330 | 0,840 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 22.2 | 2,79 | 1,317 | 0,876 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 22.3 Urgência | 2,05 | 1,188 | 0,815 | 42 | 0,000 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 23 OACAS | 23.1 Poder | 2,65 | 1,027 | 0,893 | 40 | 0,001 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 23.2 | 3,35 | 1,099 | 0,901 | 40 | 0,002 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 23.3 Urgência | 2,73 | 1,219 | 0,902 | 40 | 0,002 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 24 Espec. | 24.1 Poder | 2,93 | 1,091 | 0,894 | 42 | 0,001 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 24.2 | 3,48 | 1,215 | 0,898 | 42 | 0,001 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 24.3 Urgência | 2,88 | 1,131 | 0,913 | 42 | 0,004 | | | | | | | | | | | | | | | | |

(Continua)

| St. | Atributo | Média | S.d. | Shapiro-Wilk | | 25.1 | 25.2 | 26.1 | 26.2 | 27.1 | 27.2 |
|---------------------------|-------------------|-------|-------|--------------|----|-------|--------|--------|--------|--------|-------|
| | | | | Estat. | gl | | | | | | |
| 25 Redes informais | 25.1 Poder | 2,60 | 1,312 | 0,891 | 43 | 0,001 | 1 | | | | |
| | 25.2 Legitimidade | 2,81 | 1,180 | 0,909 | 43 | 0,002 | ,522** | | | | |
| | 25.3 Urgência | 2,53 | 1,297 | 0,884 | 43 | 0,000 | ,633** | ,559** | | | |
| 26 OOP | 26.1 Poder | 2,67 | 1,119 | 0,906 | 42 | 0,002 | | | 1 | | |
| | 26.2 Legitimidade | 3,21 | 1,116 | 0,914 | 42 | 0,004 | | ,667** | | | |
| | 26.3 Urgência | 2,71 | 1,111 | 0,888 | 42 | 0,001 | | ,722** | ,590** | | |
| 27 Meio Amb. | 27.1 Poder | 3,58 | 1,139 | 0,886 | 43 | 0,000 | | | | 1 | |
| | 27.2 Legitimidade | 4,23 | ,922 | 0,778 | 43 | 0,000 | | | | ,269 | |
| | 27.3 Urgência | 3,76 | 1,303 | 0,806 | 42 | 0,000 | | | | ,450** | ,362* |

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral)

* A correlação é significativa no nível 0,05 (bilateral)

APÊNDICE VII – SÍNTESE DO CONJUNTO DE *STAKEHOLDERS* APONTADOS PELOS ESPECIALISTAS – FASE 1

| Stakeholder | Especialista | Principal argumento |
|-----------------------|--|---|
| TCU | E#1, E#2, E#3, E#7, E#13. | Sua importância decorre de seu papel transversal, com atuação sobre os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), por exercer o controle externo de verificação das práticas de sustentabilidade nas organizações públicas, com poder formal para sancionar os gestores que não estão alinhados à política. |
| AGU | E#1, E#2, E#3, E#1. | A importância atribuída a este <i>stakeholder</i> esteve relacionada ao seu compromisso de promover o apoio jurídico ao tema e capacitação para os servidores, nos aspectos relacionados à base legal das CPS. |
| ONF | E#1, E#2, E#3, E#4, E#5, E#7, E#10. | Foi principalmente ressaltada a relevância de órgãos como o Ministério do Planejamento (MP) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), respectivamente para o Poder Executivo e para o Poder Judiciário, como instituições responsáveis pela normalização e pela fiscalização das CPS nos âmbitos de seus respectivos Poderes de atuação. |
| MPU | E#2 | Destacado como um órgão que não pertence a nenhum dos três Poderes, mas que é responsável pela defesa da ordem jurídica em sentido amplo. |
| CGU | E#5 | Ressaltada por ter a missão de promover a transparência na gestão pública através de ações de controle interno e de auditorias. |
| MMA | E#1, E#2, E#5. | Salientada principalmente por ser responsável por desenvolver a dimensão ambiental da sustentabilidade, de forma transversal e compartilhada com outros ministérios e por meio da execução de programas específicos, notadamente o A3P e o PPCS. |
| Fornecedores | E#2, E#9, E#13. | Distinguidos principalmente por serem os responsáveis pelo fornecimento de produtos e serviços para a Administração Pública. No entanto, destacou-se a sua falta de preparo. |
| Gestores e servidores | E#2, E#3, E#6, E#7. | Foram relacionados como elementos críticos para a prática das CPS, pois podem influenciar positiva ou negativamente as ações internas das organizações públicas. Foram citados como representantes desta categoria as pessoas do departamento de compra, da auditoria, do órgão jurídico, os requisitantes, controladores do orçamento, entre outros. |
| Sociedade | E#1, E#2, E#4, E#5, E#6, E#8, E#9, E#12, E#14. | Foi primordialmente destacada como a principal beneficiária dos resultados da política de CPS implementada pelas organizações públicas. |
| Sebrae | E#1 | Salientado como organização responsável por defender os interesses dos micro e pequenos empresários no processo de CPS (dimensão socioeconômica). |
| Inmetro | E#3 | Evidenciado como principal organismo incumbido de desenvolver certificações ou selos de sustentabilidade. |

(continua)

| Stakeholder | Especialista | Principal argumento |
|--------------------|---------------------------------------|--|
| OIACPS | E#1, E#2, E#3, E#8, E#10, E#11, E#12. | Destacou-se a importância dessas organizações (por exemplo, o ICLEI, o IGPN e a Rede Interamericana de Compras Públicas) na confecção de material de apoio e na capacitação dos servidores públicos. |
| ONU | E#1, E#2, E#5, E#10, E#11, E#12. | Notadamente lembrada por desenvolver as diretrizes de CPS e apoiar o desenvolvimento das políticas em vários países, inclusive no Brasil. |
| Mercosul | E#1, E#4, E#10. | Destacado por possuir diretrizes de CPS, derivadas do Processo de Marrakesh. No entanto, ressaltou-se principalmente sua ineficiência em colocar em prática as citadas diretrizes através de seus países-membros e a falta de integração entre eles. |
| OACSA | E#1, E#9. | Salientadas, em sentido amplo, como instituições não-governamentais que cobram do Estado a inserção da dimensão ambiental e social nas compras públicas. |
| Especialistas | E#1, E#2. | Foram considerados importantes por possuírem e disseminarem conhecimento sobre um tema ainda pouco habitual para a maioria dos servidores públicos. |
| Redes informais | E#6, E#7. | Distinguida como um conjunto de pessoas interessadas no tema e organizadas em grupos de, por exemplo, <i>WhatsApp</i> , <i>Facebook</i> e grupos de discussão pela Internet. |
| OOP | E#3, E#6, E#7. | Consideradas relevantes por servirem de referência e promoverem o compartilhamento de experiências em CPS. |
| Meio ambiente | E#1, E#2, E#14. | Similarmente à sociedade, o meio ambiente foi apontado como importante por ser um beneficiário dos resultados do sistema de CPS. |

APÊNDICE VIII – MÉDIAS E DESVIOS-PADRÃO DOS ATRIBUTOS PLU E MÉDIAS DOS POTENCIAIS PARA COOPERAR E AMEAÇAR DAS ORGANIZAÇÕES-CASO

| Stakeholder | Caso 1: BCB | | | | | Caso 2: TJDF | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| | \bar{x}_{Pi} | \bar{x}_{Li} | \bar{x}_{Ui} | \bar{x}_{PCi} | \bar{x}_{PAi} | \bar{x}_{Pi} | \bar{x}_{Li} | \bar{x}_{Ui} | \bar{x}_{PCi} | \bar{x}_{PAi} |
| 1 - TCU | 4,44 | 4,44 | 4,00 | 4,56 | 4,56 | 3,33 | 4,67 | 5,00 | 4,33 | 1,33 |
| 2 - AGU | 3,89 | 4,22 | 3,78 | 4,00 | 3,44 | 2,33 | 3,67 | 2,33 | 3,67 | 1,00 |
| 3 - MP | 4,33 | 4,22 | 4,33 | 4,67 | 3,67 | 3,33 | 3,67 | 4,33 | 4,00 | 1,33 |
| 4 - MPU | 4,00 | 4,44 | 3,89 | 3,89 | 3,44 | 2,67 | 3,00 | 1,00 | 2,33 | 1,00 |
| 5 - CGU | 4,44 | 4,33 | 4,11 | 4,11 | 3,67 | 2,67 | 3,00 | 1,67 | 3,00 | 1,00 |
| 6 - MMA | 3,89 | 4,11 | 3,38 | 4,44 | 3,00 | 2,00 | 3,00 | 2,00 | 3,67 | 1,67 |
| 7 - Fornecedores | 3,11 | 2,89 | 3,00 | 3,89 | 3,44 | 2,33 | 3,67 | 4,33 | 2,33 | 3,67 |
| 8 – Departamento de compras | 3,33 | 3,67 | 3,56 | 4,22 | 3,44 | 2,00 | 4,00 | 3,33 | 4,00 | 4,00 |
| 9 - Planejamento | 4,22 | 4,00 | 4,00 | 4,56 | 3,56 | 2,67 | 3,33 | 2,67 | 4,33 | 3,00 |
| 10 - Comunicação | 3,44 | 3,33 | 3,33 | 4,44 | 3,56 | 2,67 | 2,33 | 1,67 | 4,00 | 1,67 |
| 11 - Gestão socioambiental | 3,44 | 3,67 | 3,44 | 4,44 | 3,33 | 1,67 | 3,00 | 2,33 | 4,33 | 1,00 |
| 12 - Requirantes | 3,89 | 3,89 | 3,67 | 4,78 | 3,44 | 2,00 | 4,00 | 4,33 | 2,67 | 2,67 |
| 13 - Auditoria interna | 4,56 | 4,56 | 4,22 | 3,89 | 4,22 | 3,33 | 4,67 | 4,67 | 3,33 | 1,00 |
| 14 – OCO | 4,56 | 4,38 | 4,22 | 3,89 | 4,56 | 3,67 | 4,67 | 4,67 | 2,67 | 1,33 |
| 15 - Gestores | 4,78 | 4,56 | 4,56 | 4,67 | 4,33 | 3,33 | 4,33 | 5,00 | 3,67 | 4,67 |
| 16 - Órgãos jurídicos | 4,11 | 4,11 | 4,22 | 4,00 | 4,11 | 3,67 | 4,67 | 5,00 | 2,67 | 2,67 |
| 17 - Sociedade | 3,67 | 4,67 | 3,89 | 3,78 | 3,33 | 2,00 | 4,00 | 3,33 | 3,33 | 1,00 |
| 18 - SEBRAE | 3,11 | 3,44 | 3,11 | 3,56 | 1,89 | 1,00 | 3,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 19 - INMETRO | 3,44 | 3,78 | 3,00 | 3,56 | 2,11 | 2,33 | 3,00 | 1,00 | 3,00 | 1,00 |
| 20 - OIA | 2,50 | 3,00 | 2,13 | 3,13 | 2,13 | 1,00 | 2,33 | 1,00 | 3,00 | 1,00 |
| 21 - ONU | 2,38 | 2,88 | 2,25 | 2,89 | 1,67 | 1,67 | 3,00 | 1,00 | 3,33 | 1,00 |
| 22 - Mercosul | 2,25 | 2,50 | 2,00 | 2,56 | 1,89 | 1,00 | 2,33 | 1,00 | 1,67 | 1,00 |
| 23 - OACSA | 2,50 | 2,88 | 2,13 | 3,89 | 2,33 | 1,67 | 3,00 | 1,33 | 3,00 | 1,00 |
| 24 - Especialistas | 2,50 | 3,13 | 2,25 | 4,11 | 2,11 | 2,33 | 2,33 | 1,33 | 3,67 | 1,00 |
| 25 - Redes informais | 3,11 | 3,22 | 2,67 | 3,44 | 2,89 | 1,67 | 2,00 | 1,00 | 2,00 | 1,00 |
| 26 – OOP | 2,78 | 3,22 | 2,89 | 3,33 | 2,22 | 1,00 | 2,33 | 1,00 | 2,33 | 1,67 |
| 27 - Meio ambiente | 3,22 | 4,22 | 3,89 | 3,78 | 3,00 | 2,33 | 4,67 | 2,33 | 4,33 | 1,00 |
| \bar{x} | 3,55 | 3,77 | 3,40 | | | 2,28 | 3,40 | 2,58 | | |
| $\sigma \bar{x}$ | 0,75 | 0,63 | 0,77 | | | 0,81 | 0,86 | 1,54 | | |
| $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}$ | 0,19 | 0,16 | 0,19 | | | 0,20 | 0,21 | 0,39 | | |
| $\bar{x} - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}$ | 3,36 | 3,61 | 3,21 | | | 2,08 | 3,18 | 2,19 | | |

Legenda: \bar{x}_{Pi} – Coluna das médias de *poder* do stakeholder i; \bar{x}_{Li} – Coluna das médias de *legitimidade* do stakeholder i; \bar{x}_{Ui} – Coluna das médias de *urgência* do stakeholder i; \bar{x}_{PCi} – Coluna das médias do potencial para cooperar; \bar{x}_{PAi} – Coluna das médias do potencial para ameaçar; \bar{x} – Média das médias dos respectivos atributos; $\sigma \bar{x}$ – Desvio-padrão da média das médias dos respectivos atributos.

(Continua)

| Stakeholder | Caso 3: FNDE | | | | | Caso 4: Câmara | | | | |
|--|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|----------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| | $\bar{x}Pi$ | $\bar{x}Li$ | $\bar{x}Ui$ | $\bar{x}PCi$ | $\bar{x}PAi$ | $\bar{x}Pi$ | $\bar{x}Li$ | $\bar{x}Ui$ | $\bar{x}PCi$ | $\bar{x}PAi$ |
| 1 - TCU | 4,60 | 4,40 | 4,60 | 4,40 | 4,00 | 4,86 | 5,00 | 4,43 | 5,00 | 3,86 |
| 2 - AGU | 3,40 | 4,80 | 3,00 | 3,00 | 3,60 | 3,86 | 4,14 | 3,57 | 4,57 | 2,71 |
| 3 - MP | 4,40 | 4,40 | 3,80 | 4,20 | 4,00 | 4,00 | 4,57 | 3,71 | 4,29 | 3,43 |
| 4 - MPU | 4,40 | 5,00 | 4,40 | 3,00 | 3,60 | 4,14 | 4,00 | 3,86 | 3,14 | 3,00 |
| 5 - CGU | 3,80 | 4,60 | 4,00 | 3,60 | 3,60 | 3,43 | 3,57 | 3,29 | 3,14 | 2,43 |
| 6 - MMA | 2,60 | 3,60 | 2,60 | 4,00 | 2,60 | 3,00 | 4,29 | 2,71 | 4,14 | 2,86 |
| 7 - Fornecedores | 3,40 | 3,40 | 3,00 | 4,00 | 3,20 | 3,43 | 3,43 | 3,29 | 3,14 | 3,71 |
| 8 - Departamento de compras | 3,60 | 4,40 | 3,80 | 4,60 | 3,00 | 4,00 | 4,43 | 4,14 | 4,71 | 3,71 |
| 9 - Planejamento | 3,80 | 4,00 | 3,80 | 4,00 | 3,20 | 4,57 | 4,86 | 4,29 | 5,00 | 4,00 |
| 10 - Comunicação | 3,80 | 3,80 | 3,20 | 4,40 | 2,40 | 3,57 | 4,14 | 3,86 | 4,71 | 4,57 |
| 11 - Gestão socioambiental | 2,80 | 3,60 | 3,00 | 4,60 | 2,40 | 3,57 | 4,43 | 3,71 | 4,71 | 3,71 |
| 12 - Requisitantes | 3,80 | 4,00 | 3,40 | 4,40 | 4,00 | 3,43 | 3,86 | 3,29 | 4,00 | 4,43 |
| 13 - Auditoria interna | 4,00 | 4,20 | 3,80 | 2,80 | 3,60 | 4,71 | 4,86 | 4,29 | 4,43 | 4,29 |
| 14 - OCO | 3,80 | 4,00 | 3,20 | 3,40 | 3,40 | 3,71 | 3,71 | 3,86 | 3,57 | 3,71 |
| 15 - Gestores | 4,40 | 4,40 | 3,60 | 4,60 | 3,80 | 4,29 | 4,29 | 4,00 | 4,71 | 4,86 |
| 16 - Órgãos jurídicos | 3,80 | 4,20 | 3,40 | 3,80 | 4,00 | 4,43 | 4,43 | 4,29 | 4,71 | 4,86 |
| 17 - Sociedade | 3,20 | 4,20 | 3,20 | 4,00 | 3,00 | 3,57 | 4,71 | 3,00 | 3,57 | 3,29 |
| 18 - SEBRAE | 2,60 | 3,60 | 2,60 | 4,00 | 1,80 | 2,00 | 3,00 | 1,71 | 3,14 | 2,57 |
| 19 - INMETRO | 3,00 | 4,40 | 3,40 | 4,60 | 3,40 | 2,71 | 3,43 | 2,29 | 3,71 | 3,00 |
| 20 - OIA | 2,60 | 3,80 | 2,60 | 4,20 | 2,00 | 2,14 | 2,57 | 1,86 | 3,29 | 2,71 |
| 21 - ONU | 3,00 | 3,40 | 2,80 | 3,80 | 2,00 | 2,14 | 2,86 | 2,00 | 3,43 | 2,29 |
| 22 - Mercosul | 2,20 | 2,60 | 2,20 | 2,40 | 1,60 | 2,57 | 3,29 | 2,00 | 2,43 | 2,29 |
| 23 - OACSA | 2,60 | 3,60 | 3,40 | 4,80 | 2,40 | 2,57 | 3,29 | 2,29 | 3,29 | 3,00 |
| 24 - Especialistas | 3,20 | 4,00 | 3,60 | 4,80 | 1,80 | 2,86 | 3,14 | 2,86 | 4,14 | 2,71 |
| 25 - Redes informais | 2,80 | 2,60 | 3,00 | 3,60 | 1,60 | 2,86 | 2,71 | 2,57 | 4,14 | 3,14 |
| 26 - OOP | 2,60 | 3,40 | 2,40 | 3,40 | 2,00 | 3,00 | 3,43 | 2,86 | 3,86 | 2,86 |
| 27 - Meio ambiente | 3,40 | 4,00 | 3,80 | 4,00 | 2,80 | 2,59 | 3,04 | 2,35 | 3,57 | 4,29 |
| \bar{x} | 3,39 | 3,94 | 3,32 | | | 3,41 | 3,83 | 3,20 | | |
| $\sigma \bar{x}$ | 0,67 | 0,57 | 0,59 | | | 0,81 | 0,71 | 0,85 | | |
| $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}$ | 0,17 | 0,14 | 0,15 | | | 0,20 | 0,18 | 0,21 | | |
| $\bar{x} - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}$ | 3,23 | 3,80 | 3,17 | | | 3,20 | 3,65 | 2,99 | | |

Legenda: $\bar{x}Pi$ – Coluna das médias de *poder* do stakeholder i; $\bar{x}Li$ – Coluna das médias de *legitimidade* do stakeholder i; $\bar{x}Ui$ – Coluna das médias de *urgência* do stakeholder i; $\bar{x}PCi$ – Coluna das médias do potencial para cooperar; $\bar{x}PAi$ – Coluna das médias do potencial para ameaçar; \bar{x} – Média das médias dos respectivos atributos; $\sigma \bar{x}$ – Desvio-padrão da média das médias dos respectivos atributos.

(Continua)

| Stakeholder | Caso 5: STJ | | | | | Caso 6: JBRJ | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| | $\bar{x}Pi$ | $\bar{x}Li$ | $\bar{x}Ui$ | $\bar{x}PCi$ | $\bar{x}PAi$ | $\bar{x}Pi$ | $\bar{x}Li$ | $\bar{x}Ui$ | $\bar{x}PCi$ | $\bar{x}PAi$ |
| 1 - TCU | 4,33 | 4,67 | 4,33 | 4,33 | 4,33 | 5,00 | 5,00 | 1,00 | 5,00 | 5,00 |
| 2 - AGU | 2,67 | 4,00 | 2,33 | 3,33 | 2,67 | 5,00 | 5,00 | 1,00 | 5,00 | 5,00 |
| 3 - MP | 4,33 | 5,00 | 4,00 | 4,33 | 2,67 | 1,00 | 3,00 | 1,00 | 4,50 | 4,50 |
| 4 - MPU | 3,67 | 4,67 | 2,67 | 4,33 | 3,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 4,50 | 4,50 |
| 5 - CGU | 3,00 | 4,33 | 2,33 | 3,33 | 2,33 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 4,50 | 4,50 |
| 6 - MMA | 2,67 | 5,00 | 3,33 | 5,00 | 2,00 | 3,00 | 3,00 | 1,00 | 5,00 | 4,50 |
| 7 - Fornecedores | 3,33 | 3,33 | 3,00 | 3,00 | 4,33 | 2,00 | 3,00 | 2,00 | 5,00 | 2,00 |
| 8 – Departamento de compras | 3,67 | 4,00 | 3,33 | 4,00 | 4,00 | 4,67 | 4,67 | 3,50 | 5,00 | 4,50 |
| 9 - Planejamento | 2,00 | 4,00 | 3,00 | 4,00 | 3,67 | 3,50 | 4,50 | 2,00 | 5,00 | 5,00 |
| 10 - Comunicação | 4,33 | 3,33 | 3,33 | 4,67 | 4,67 | 3,00 | 3,00 | 2,00 | 4,33 | 3,00 |
| 11 - Gestão socioambiental | 2,67 | 4,33 | 4,33 | 5,00 | 3,00 | 2,50 | 3,50 | 2,50 | 3,00 | 3,00 |
| 12 - Requisitantes | 3,00 | 4,00 | 4,33 | 4,00 | 4,00 | 4,00 | 3,00 | 2,00 | 5,00 | 2,00 |
| 13 - Auditoria interna | 4,33 | 4,67 | 4,00 | 2,33 | 3,33 | 4,50 | 4,50 | 3,00 | 5,00 | 5,00 |
| 14 – OCO | 5,00 | 4,67 | 3,67 | 3,33 | 4,00 | 4,50 | 4,50 | 2,50 | 5,00 | 5,00 |
| 15 - Gestores | 3,00 | 4,33 | 3,33 | 4,00 | 4,00 | 5,00 | 5,00 | 3,50 | 5,00 | 5,00 |
| 16 - Órgãos jurídicos | 4,67 | 4,67 | 4,67 | 4,00 | 4,00 | 5,00 | 5,00 | 3,00 | 5,00 | 5,00 |
| 17 -Sociedade | 3,00 | 5,00 | 5,00 | 4,00 | 2,33 | 3,00 | 4,00 | 3,00 | 5,00 | 3,00 |
| 18 - SEBRAE | 2,67 | 3,00 | 3,00 | 4,33 | 2,33 | 4,50 | 5,00 | 3,50 | 5,00 | 3,00 |
| 19 - INMETRO | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 4,33 | 2,00 | 4,50 | 4,50 | 2,50 | 5,00 | 1,00 |
| 20 - OIA | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,67 | 2,33 | 4,50 | 4,50 | 3,50 | 5,00 | 1,00 |
| 21 - ONU | 2,67 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 2,33 | 4,50 | 4,50 | 3,50 | 5,00 | 2,00 |
| 22 - Mercosul | 3,00 | 4,00 | 2,67 | 2,00 | 2,00 | 4,50 | 3,50 | 2,50 | 5,00 | 1,00 |
| 23 - OACSA | 2,67 | 3,33 | 3,67 | 3,33 | 1,67 | 3,00 | 5,00 | 4,00 | 5,00 | 1,00 |
| 24 - Especialistas | 3,00 | 4,00 | 4,00 | 4,33 | 3,00 | 3,50 | 4,50 | 3,50 | 5,00 | 5,00 |
| 25 - Redes informais | 3,67 | 3,67 | 4,00 | 3,67 | 3,00 | 3,00 | 4,00 | 2,00 | 3,00 | 3,00 |
| 26 – OOP | 3,33 | 3,33 | 2,67 | 3,67 | 3,00 | 2,00 | 3,00 | 2,50 | 4,00 | 3,00 |
| 27 - Meio ambiente | 2,67 | 4,33 | 5,00 | 3,00 | 2,33 | 5,00 | 5,00 | 3,67 | 5,00 | 5,00 |
| \bar{x} | 3,33 | 4,05 | 3,54 | | | 3,58 | 3,93 | 2,45 | | |
| $\sigma \bar{x}$ | 0,75 | 0,63 | 0,76 | | | 1,32 | 1,14 | 0,98 | | |
| $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}$ | 0,19 | 0,16 | 0,19 | | | 0,33 | 0,28 | 0,25 | | |
| $\bar{x} - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}$ | 3,15 | 3,89 | 3,35 | | | 3,25 | 3,65 | 2,21 | | |

Legenda: $\bar{x}Pi$ – Coluna das médias de *poder* do *stakeholder* i; $\bar{x}Li$ – Coluna das médias de *legitimidade* do *stakeholder* i; $\bar{x}Ui$ – Coluna das médias de *urgência* do *stakeholder* i; $\bar{x}PCi$ – Coluna das médias do potencial para cooperar; $\bar{x}PAi$ – Coluna das médias do potencial para ameaçar; \bar{x} – Média das médias dos respectivos atributos; $\sigma \bar{x}$ – Desvio-padrão da média das médias dos respectivos atributos.

(Continua)

| Stakeholder | Caso 7: TRT6 | | | | | Caso 8: TRE-PE | | | | |
|--|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|----------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| | $\bar{x}Pi$ | $\bar{x}Li$ | $\bar{x}Ui$ | $\bar{x}PCi$ | $\bar{x}PAi$ | $\bar{x}Pi$ | $\bar{x}Li$ | $\bar{x}Ui$ | $\bar{x}PCi$ | $\bar{x}PAi$ |
| 1 - TCU | 5,00 | 5,00 | 4,60 | 4,80 | 2,20 | 4,38 | 4,63 | 4,50 | 4,56 | 3,00 |
| 2 - AGU | 2,40 | 2,60 | 2,40 | 4,40 | 2,00 | 2,13 | 3,38 | 2,88 | 3,67 | 2,00 |
| 3 - MP | 3,80 | 3,80 | 3,60 | 4,40 | 3,00 | 4,75 | 4,88 | 4,88 | 5,00 | 3,50 |
| 4 - MPU | 2,20 | 2,40 | 2,20 | 3,40 | 2,40 | 2,50 | 2,75 | 3,00 | 3,11 | 2,88 |
| 5 - CGU | 2,75 | 2,75 | 2,25 | 2,80 | 1,80 | 1,50 | 2,00 | 1,50 | 2,11 | 1,63 |
| 6 - MMA | 3,20 | 3,20 | 2,25 | 4,00 | 2,00 | 3,88 | 4,13 | 3,75 | 4,11 | 2,75 |
| 7 - Fornecedores | 2,00 | 1,80 | 1,60 | 2,60 | 2,80 | 3,56 | 3,78 | 3,78 | 4,22 | 3,13 |
| 8 – Departamento de compras | 2,00 | 2,25 | 2,25 | 2,60 | 2,00 | 4,44 | 4,33 | 4,00 | 4,44 | 3,00 |
| 9 - Planejamento | 2,80 | 2,60 | 2,60 | 4,00 | 3,20 | 4,22 | 4,11 | 3,78 | 4,44 | 3,50 |
| 10 - Comunicação | 2,20 | 2,60 | 2,20 | 4,60 | 4,20 | 3,78 | 3,78 | 3,56 | 3,44 | 2,50 |
| 11 - Gestão socioambiental | 2,40 | 3,60 | 3,40 | 4,80 | 2,20 | 4,56 | 4,67 | 4,56 | 4,78 | 3,00 |
| 12 - Requisitantes | 3,50 | 3,50 | 3,25 | 4,40 | 3,80 | 3,56 | 4,11 | 3,67 | 3,78 | 3,50 |
| 13 - Auditoria interna | 4,40 | 4,40 | 4,20 | 4,60 | 3,60 | 4,78 | 4,78 | 4,56 | 4,33 | 3,13 |
| 14 – OCO | 4,25 | 3,25 | 3,00 | 4,00 | 3,80 | 4,22 | 4,22 | 4,44 | 3,33 | 4,13 |
| 15 - Gestores | 4,40 | 4,20 | 3,20 | 4,60 | 4,20 | 4,67 | 4,89 | 4,67 | 4,67 | 3,88 |
| 16 - Órgãos jurídicos | 4,00 | 3,80 | 3,40 | 4,40 | 4,00 | 4,22 | 4,44 | 4,11 | 3,89 | 4,13 |
| 17 -Sociedade | 3,00 | 3,60 | 3,40 | 3,75 | 3,50 | 3,67 | 4,33 | 4,11 | 3,78 | 2,89 |
| 18 - SEBRAE | 1,80 | 1,80 | 1,60 | 2,50 | 1,50 | 1,56 | 2,11 | 1,67 | 2,33 | 1,56 |
| 19 - INMETRO | 3,40 | 3,80 | 3,00 | 4,40 | 2,00 | 2,89 | 3,44 | 2,89 | 3,44 | 2,22 |
| 20 - OIA | 1,60 | 1,80 | 1,80 | 3,60 | 1,40 | 2,89 | 3,33 | 2,78 | 3,56 | 2,00 |
| 21 - ONU | 1,60 | 2,20 | 1,80 | 3,20 | 1,40 | 2,44 | 3,22 | 2,78 | 3,56 | 2,25 |
| 22 - Mercosul | 1,40 | 1,60 | 1,40 | 2,25 | 1,50 | 2,33 | 3,00 | 2,44 | 3,11 | 1,88 |
| 23 - OACSA | 2,33 | 2,67 | 2,33 | 3,25 | 2,00 | 3,22 | 3,67 | 3,22 | 4,00 | 2,38 |
| 24 - Especialistas | 2,20 | 2,80 | 2,20 | 4,20 | 1,40 | 3,67 | 4,11 | 3,44 | 4,78 | 2,88 |
| 25 - Redes informais | 1,80 | 2,40 | 2,20 | 3,00 | 2,50 | 2,33 | 2,44 | 2,33 | 3,22 | 2,00 |
| 26 – OOP | 2,50 | 2,75 | 2,75 | 3,20 | 2,00 | 3,00 | 3,33 | 3,22 | 3,56 | 2,25 |
| 27 - Meio ambiente | 3,25 | 4,00 | 3,00 | 4,20 | 2,40 | 4,22 | 4,11 | 4,33 | 4,44 | 2,50 |
| \bar{x} | 2,82 | 3,01 | 2,66 | | | 3,46 | 3,78 | 3,51 | | |
| $\sigma \bar{x}$ | 0,99 | 0,88 | 0,80 | | | 0,99 | 0,81 | 0,91 | | |
| $\frac{1}{4} \sigma \bar{x}$ | 0,25 | 0,22 | 0,20 | | | 0,25 | 0,20 | 0,23 | | |
| $\bar{x} - \frac{1}{4} \sigma \bar{x}$ | 2,57 | 2,78 | 2,46 | | | 3,21 | 3,57 | 3,29 | | |

Legenda: $\bar{x}Pi$ – Coluna das médias de *poder* do *stakeholder* i; $\bar{x}Li$ – Coluna das médias de *legitimidade* do *stakeholder* i; $\bar{x}Ui$ – Coluna das médias de *urgência* do *stakeholder* i; $\bar{x}PCi$ – Coluna das médias do potencial para cooperar; $\bar{x}PAi$ – Coluna das médias do potencial para ameaçar; \bar{x} – Média das médias dos respectivos atributos; $\sigma \bar{x}$ – Desvio-padrão da média das médias dos respectivos atributos.

APÊNDICE IX – SÍNTESE DAS CLASSIFICAÇÕES DOS *STAKEHOLDERS*, DE ACORDO COM A SALIÊNCIA E COM O MODELO DE SAVAGE *ET AL.* (1991)

| Stakeholders | BCB | | | | | | TJDFT | | | | | | FNDE | | | | | | Câmara | | | | | | STJ | | | | | | JBRJ | | | | | | TRT6 | | | | | | TRE-PE | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-----|---|----|----|---|----|-------|---|----|----|---|----|------|---|----|----|---|----|--------|---|----|----|---|----|-----|---|----|----|---|----|------|---|----|----|---|----|------|---|----|----|---|----|--------|---|----|----|---|----|---|---|--|---|--|--|---|---|--|---|--|--|
| | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | | | | | | | | | | | | |
| 1 - TCU | x | | x | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | x | | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | x | | | | |
| 2 - AGU | x | | x | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | |
| 3 - ONF | x | | x | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | x | | | | |
| 4 - MPU | x | | x | | | | | x | | | x | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | x | | | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | |
| 5 - CGU | x | | x | | | | | x | | | x | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | x | | | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | |
| 6 - MMA | x | | x | | | | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |
| 7 - Fornecedores | | x | x | | | | x | | | | | x | | x | x | | | | x | x | | | | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |
| 8 - Dep. Compras | x | | x | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | x | | | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | |
| 9 - Planejamento | x | | x | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | | | x | x | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | x | | | | | x | x | | | | |
| 10 - Comunicação | x | | x | | | | | x | | | x | | | | | x | | | x | x | | | | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |
| 11 - GSA | x | | x | | | | | x | | | x | | | x | | x | | | x | x | | | | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |
| 12 - Requisitantes | x | | x | | | | x | | | | x | | x | x | | | | | x | x | | | | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |
| 13 - Audit. Interna | x | | x | | | | x | | | | x | | | | | | x | | x | x | | | | | | | | | | x | x | x | | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |
| 14 - OCO | x | | x | | | | x | | | | x | | x | x | | | | | x | x | | | | | | x | x | | | | x | x | | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |
| 15 - Gestores | x | | x | | | | x | | | | x | | x | x | | | | | x | x | | | | | | x | x | | | | x | x | | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |
| 16 - Órgãos jurídicos | x | | x | | | | x | | | | x | | x | x | | | | | x | x | | | | | | x | x | | | | x | x | | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | |

Legenda: A – Alta saliência; B – Baixa saliência; AM – Ambíguo; DA – Disposto a apoiar; M – Marginal e IA – Indisposto a apoiar; BCB – Banco Central do Brasil; TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Câmara – Câmara dos Deputados Federais; STJ – Superior Tribunal de Justiça; JBRJ – Jardim Botânico do Rio de Janeiro; TRT6 – Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; TRE-PE – Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

(Continua)

| Stakeholders | BCB | | | | | | TJDFT | | | | | | FNDE | | | | | | Câmara | | | | | | STJ | | | | | | JBRJ | | | | | | TRT6 | | | | | | TRE-PE | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------|-----|---|----|----|---|----|-------|---|----|----|---|----|------|---|----|----|---|----|--------|---|----|----|---|----|-----|---|----|----|---|----|------|---|----|----|---|----|------|---|----|----|---|----|--------|---|----|----|---|----|---|---|--|---|--|--|---|---|--|---|--|--|
| | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | A | B | AM | DA | M | IA | | | | | | | | | | | | |
| 17 - Sociedade | x | | x | | | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | x | | | | | x | | | x | | | x | x | | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | | x | | | x | | | x | | |
| 18 - SEBRAE | | x | | x | | | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | | | | | x | | | x | | | x | | | | | | x | | | | | | x | | | | |
| 19 - INMETRO | x | | | x | | | | x | | x | | | x | | x | | | | x | x | | | | | | x | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | | x | | | | | | x | | x | | | | | | | | |
| 20 - OIA | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | | x | | | x | | | | | | x | | x | | | | x | | | | | | | | | | |
| 21 - ONU | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | | | | | | x | | x | | | | | | | | |
| 22 - Mercosul | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | | | | | x | | x | | | | x | | | | | | | | | | |
| 23 - OACAS | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | | x | | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | | | | | | x | | | | | | | | | | |
| 24 - Especialistas | | x | | x | | | | x | | x | | | x | | | x | | | | x | | x | | | x | | | x | | | | x | | | | | | x | | x | | | | x | | | | | | x | | x | | | | | | | | |
| 25 - Redes informais | | x | | x | | | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | | | | | x | | x | | | | x | | | | | | x | | x | | | | x | | | | | | | | | | |
| 26 - OOP | | x | | x | | | | x | | | x | | | x | | x | | | | x | | x | | | | x | | | | | | x | | | | | | x | | x | | | | x | | | | | | x | | | | | | | | | | |
| 27 - Meio ambiente | x | | x | | | | | x | | | x | | x | | | x | | | | x | | | | | x | | | x | | | x | | | | | | x | | | x | | | x | | | | | | x | | | x | | | | | | | | |

Legenda: A – Alta saliência; B – Baixa saliência; AM – Ambíguo; DA – Disposto a apoiar; M – Marginal e IA – Indisposto a apoiar; BCB – Banco Central do Brasil; TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Câmara – Câmara dos Deputados Federais; STJ – Superior Tribunal de Justiça; JBRJ – Jardim Botânico do Rio de Janeiro; TRT6 – Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; TRE-PE – Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.