

Gestão Pública mais Sustentável: atuação em rede como impulsionadora das compras compartilhadas

GISELE DUARTE DOETZER
REUTLINGEN UNIVERSITY - ALEMANHA

RODRIGO DE SOUZA LORO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

GESTÃO PÚBLICA MAIS SUSTENTÁVEL: ATUAÇÃO EM REDE COMO IMPULSIONADORA DAS COMPRAS COMPARTILHADAS

1. INTRODUÇÃO

A Gestão Pública compreende todo o aparelhamento do Estado preordenado para promover ações concretas voltadas ao interesse público e dos direitos e necessidades coletivas. Esse compromisso com a coletividade transcende a visão mecanicista de mundo e com elevação da sustentabilidade a valor constitucional vinculante, o qual zela pela ética, visão sistêmica, e é transgeracional e multifacetada. (FREITAS, 2019; VILLAC, 2019)

No que tange à sustentabilidade, o Prof. Juares Freitas nos ensina, no Prefácio da obra *Gestão Pública Brasileira: inovação sustentável em rede*:

O princípio constitucional da sustentabilidade, no quadro da denominada emergência ambiental, solicita um pensamento novo, tecido em rede, matizado e enriquecido pela variedade de olhares. Nesse contexto, a rede tende a funcionar como luminosa combinação corretiva de inteligências predispostas em prol da vida, ecossistemicamente assimilada. A vocação cooperativa em rede é, em tais moldes, uma inerência do pensamento sustentável, que enseja, a pouco e pouco, a reconstrução do arcabouço jurídico-institucional, no desiderato (sempre aperfeiçoável) de melhor gerir, planejar e implementar as nossas políticas, de ordem a purificar os modos de produção, consumo e pós-consumo. (FREITAS, 2020)

Dentro deste cenário, o objetivo do presente trabalho é apresentar a experiência de integrantes de Instituições Públicas, partícipes da Sustenta Paraná – rede paranaense para a sustentabilidade na gestão pública, diante de diagnóstico da atuação de seus órgãos frente à implementação do Plano de Logística Sustentável (PLS), atuaram neste palco de diálogo transversal como protagonistas na implementação de solução coletiva focada na sustentabilidade em múltiplas acepções. Fundada em fevereiro de 2016, a Sustenta Paraná é integrada atualmente por 18 instituições públicas das três esferas de poder e tem por propósito a promoção da sustentabilidade na gestão pública. Nestes 5 anos de atuação colaborativa, a aproximação das instituições, com rompimento de barreiras institucionais, hierárquicas e culturais, tem propiciado um espaço de fertilidade ímpar para a intensa troca de ideias, conexões com a promoção sinérgica inovadora de soluções na atuação da gestão pública.

Imersos nesse ambiente de fortes conexões, integrantes da Sustenta Paraná propuseram, após intensos diálogos interinstitucionais, a realização de uma compra compartilhada como instrumento estratégico de avanços na implementação do PLS, assim como de superação de limitações institucionais individuais. As etapas da realização deste projeto, seus fatores de sucesso, desafios enfrentados assim como os diversos benefícios proporcionados e os resultados alcançados serão abordados ao longo do artigo.

2. CONTEXTO INVESTIGATÓRIO

O agente público, quando no desempenho de suas atividades, está vinculado aos princípios constitucionais da Administração Pública presentes no art. 37 da Constituição da Constituição Federal, sendo eles o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

São esses os mandamentos basilares que fundamentam a atividade pública, devendo estar presentes em qualquer ato do Estado, inclusive quando correlato à questão ambiental ou ao desenvolvimento sustentável. Sobre o tema, observamos que a Constituição Federal de 1988 deu relevante importância ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, conforme se

observa do art. 170, inc. VI e art. 225. Esse último artigo, inclusive, incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa seara, Freitas (2019) ressalta ainda que a sustentabilidade é princípio ético-jurídico, direta e indiretamente vinculante, valor constitucional supremo e objetivo fundamental da República.

O país também está comprometido com o tema na esfera internacional, estando inserido nos esforços para a implantação da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Estando a cargo da Secretaria de Governo da Presidência de acordo com o Decreto nº 9.980/19, o projeto é composto por 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou metas globais, cada uma contando com suas metas específicas.

Partindo para o âmbito infraconstitucional, importante mencionar a Lei 12.349 de 2010 que, alterando o artigo 3º da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), estabeleceu que a licitação realizada pela Administração Pública se destina, entre outras finalidades, à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse contexto, cabe aos agentes públicos ter o discernimento de um novo papel do Estado como fomentador de uma economia baseada em produtos e serviços sustentáveis. (SILVA & BARKI, 2014). Isto requer um novo foco das operações do Estado, com a busca pela economia de baixo carbono e responsabilidade intergeracional e, além disso, com o enfrentamento de diversos desafios, entre eles o da mudança cultural, que invoca um novo comportamento dos agentes públicos, saindo do modelo reativo para o ativo. (FREITAS, 2019; TOSTES et al., 2020)

O Estado Brasileiro, na busca em atender às necessidades e anseios da sociedade, atua em diversas frentes distintas. No exercício de suas atribuições ele desempenha, porém, um papel essencial comum e que soma importante parcela do PIB, estimado em 20,2% do Produto Interno Bruto (IBGE), que é o de consumidor de produtos e serviços. Com tamanha representatividade, mais do que manter o funcionamento das instituições públicas, esse poder de compra representa papel estratégico na implementação do desenvolvimento sustentável de forma multidisciplinar através de políticas públicas. (FREITAS & VILLAC, 2019)

Visando dar efetividade ao artigo 3º da Lei 8.666/93, foi editado, em 05 de junho de 2012, o Decreto 7.746 que estabelece critérios e práticas para as contratações públicas com objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável. Através desse normativo instituiu-se o Plano de Logística Sustentável (PLS), documento de elaboração obrigatória para todos os órgãos da União o qual foi regulamento pela Instrução Normativa SLTI-MP Nº 10/2012.

Referido diploma, por sua vez, estabeleceu regras para a elaboração do PLS e trouxe recomendação de práticas de sustentabilidade e racionalização de materiais, nas seguintes temáticas: material de consumo, energia elétrica, água e esgoto, coleta seletiva, qualidade de vida, compras e contratações sustentáveis e deslocamento de pessoal.

Vislumbra-se a utilização das ações administrativas dos órgãos públicos, não ligadas ao objetivo primário da instituição, como vetores para a materialização dos programas governamentais, atuando como atores de novas formas de atuação sustentável.

Após a apresentação da contextualização nacional da temática da sustentabilidade, cabe apresentar o cenário em que ocorreu o desenvolvimento do projeto, o qual teve relevância estratégica para a sua implementação. A Sustaina Paraná – rede paranaense para a sustentabilidade na gestão pública, iniciou suas atividades colaborativas em fevereiro de 2016 e foi formalizada em maio de 2019 através do Acordo de Cooperação Técnica 001/2019 firmado entre entes dos três poderes: AGU, Banco Central, CHC-UFPR, Conab, Copel, DNIT, IFPR, Justiça Federal, MPF, MPPR, Polícia Federal, Sanepar, SRA/ME, TCU, TJPR, TRE/PR, TRT/PR, UFPR e UTFPR.

A proposta da rede objetiva ser um espaço de articulação para toda a esfera governamental, com aproximação das instituições partícipes para otimizar ações de

capacitação, realização de intercâmbio de experiências e visões, fomento a parcerias, soma de esforços no sentido de promover a otimização de recursos e proporcionar melhor qualidade ao gasto público, entre outros. (BESSA, 2020)

A Sustenta Paraná, compreendendo a importância da implementação das ações previstas na IN 10/2012 e buscando sensibilizar os órgãos sobre a importância do PLS, promoveu um seminário em novembro de 2016, por iniciativa da Secretaria Executiva do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de sensibilizar os seus órgãos jurisdicionados sobre a importância do PLS, apresentar a legislação existente, disseminar boas práticas e ferramentas para a implementação. Neste mesmo evento, foi realizado um levantamento entre os 22 representantes de instituições públicas presentes, sobre a implementação das práticas previstas na IN 10/2012, em percentual. (BESSA, 2020).

Este mapeamento promoveu a transparência do atendimento e dos avanços apontando para um percentual médio de implantação de ações de todos os temas em 46%. A partir deste diagnóstico foi possível vislumbrar potenciais de aprimoramento e avanços para a sustentabilidade nos órgãos partícipes da Sustenta Paraná, com assertividade. Nesta análise, foram apontados com percentuais gerais abaixo de 50% de implementação as temáticas: material de consumo, energia elétrica, qualidade de vida e água. (DOETZER, 2017).

3. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O presente estudo visa compreender de qual forma Instituições Públicas Federais, partícipes da Sustenta Paraná, de forma colaborativa, contribuíram para a implementação do PLS, dada a falta de capacitação específica, de conhecimento especializado em compras sustentáveis, e, para algumas instituições a falta de gestão da implementação do PLS. Além de superar estes desafios, a ação contribuiu ainda para superar a falta de estímulo regulatório e da dificuldade em internalizar práticas sustentáveis, ambos intimamente ligados a resistências culturais.

Após o diagnóstico realizado, com a transparência no grau de implementação das ações, os esforços coletivos dos integrantes da Sustenta Paraná se concentraram em identificar as possíveis causas inibidoras dos avanços e alcance de resultados mais significativos.

Com efeito, neste processo de análise colaborativa foram identificados os seguintes problemas:

- Implementação deficiente do PLS – impactos negativos socioambientais da atuação estatal, não atendimento à legislação e uso do poder de compra público dissociado da implementação de políticas públicas.
- Limitações institucionais na atuação individual – servidores sobrecarregados, escassez de recursos, carência de capacitação, falta de sinergia e cumprimento ineficiente das atribuições institucionais;
- Falta de estímulo regulatório para atuação colaborativa – resistência ao diálogo interinstitucional, à inovação e à quebra das barreiras institucionais, hierárquicas, culturais e geográficas.

4. INTERVENÇÃO PROPOSTA

Discorrida a situação-problema do presente estudo, a análise da intervenção proposta será realizada através da metodologia de Pesquisa-ação, processo que se modifica continuamente em espirais de reflexão e ação. Conforme TRIPP (2005), *“pesquisa-ação é uma forma de investigação-ação que utiliza técnicas de pesquisa consagradas para informar a ação que se decide tomar para melhorar a prática”*

A escolha desta metodologia se pautou no fato da Pesquisa-ação envolver os participantes com a finalidade de ajudá-los a melhorar as suas próprias práticas. Identifica e resolve problemas coletivos, de forma colaborativa, e propicia a aprendizagem dos atores e pesquisadores envolvidos (PICHETH et al., 2016)

Diante da dificuldade encontrada por instituições partícipes da Sustenta Paraná, na implementação do PLS, surgiu a proposta de intervenção por parte dos membros da rede. Além de melhorar a implementação do PLS, subsidiaram a proposta de intervenção as limitações institucionais individuais, assim como a falta de estímulo regulatório para atuação colaborativa. Com efeito, o objetivo era “propiciar o uso racional de materiais, equipamentos, força de trabalho, imóveis, infraestrutura e contratos, dentro dos princípios atinentes ao desenvolvimento sustentável; e promover a otimização de recursos orçamentários”, itens mais tarde constantes no rol de objetivos do Acordo de Cooperação da Rede, instrumento de formalização da Sustenta Paraná.

Cientes da situação diagnosticada, iniciou-se um processo de discussão acerca de soluções possíveis que pudessem agregar o maior valor possível interinstitucionalmente. Neste processo merece destacar a relevância do diálogo horizontal de comunicação entre as instituições proporcionado pela Sustenta Paraná. De maneira sinérgica este espaço fértil oportunizou a troca de ideias intensa, direta e informalmente, atuando como laboratório colaborativo de novas possibilidades, com ruptura da inércia e do status quo, fomentando a inovação através de soluções coletivas, alcançando níveis superiores de eficiência e comprometimento dos atores.

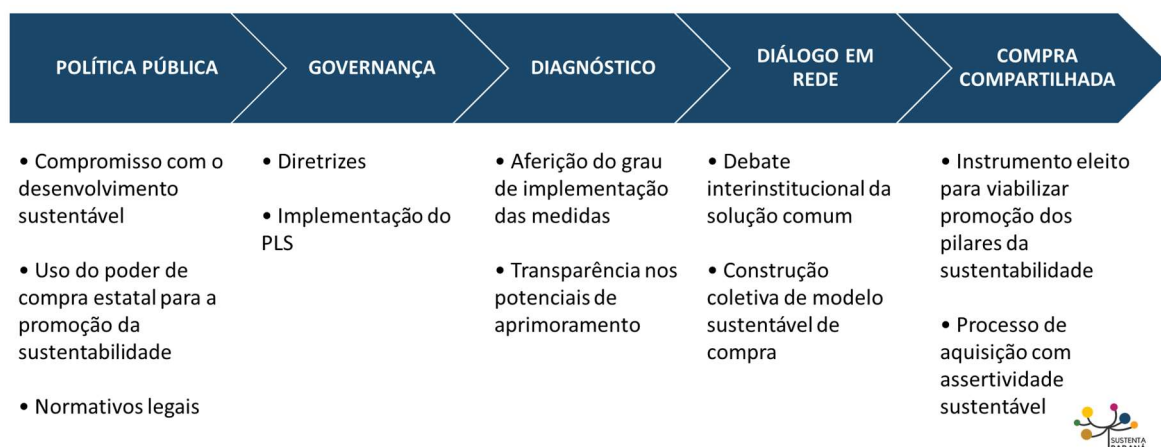
E assim, iniciou-se a primeira fase da teoria da pesquisa-ação: o diagnóstico inicial para, a partir de então, com estudo e análise participativa, encontrar problemas e causas para melhor compreensão do tema pesquisado, ou seja, a ação. Nesse contexto, o objetivo da metodologia é atingido em que novas informações são geradas, com produção de conhecimentos voltados à solução de questões. (THIOLLENT, 2002).

Foi neste contexto que, em 2017, tomamos conhecimento das experiências realizadas de compra compartilhada, capitaneadas pelo Renato Cader da Silva, o qual realizou mais de uma vez compras colaborativas planejadas, e as apresentou no Seminário de Planejamento Estratégico Sustentável do Poder Judiciário, promovido pelo STJ, no ano de 2017.

Assim, subsidiaram a decisão coletiva de escolha de compra compartilhada como projeto da Sustenta Paraná:

- Diagnóstico das ações implementadas do IN10/2012, com apontamentos de potenciais de melhorias e de dificuldade na implementação do PLS.
- Entre as dificuldades, constava a falta de know-how em licitação sustentáveis por parte de alguns órgãos.
- Alto custo processual da realização de cada compra isoladamente
- Conhecimento da experiência de compra compartilhada realizada anteriormente
- Aproveitamento da expertise em contratações públicas de alguns em prol de vários órgãos
- Ambiente dinâmico e favorável para a implementação do projeto, com diálogo interinstitucional, engajamento e muito comprometimento com a causa;
- Grande potencial de benefícios antevistos, entre eles: redução de custo processual, economia de escala, troca de experiência entre os órgãos, melhora nas especificações técnicas dos produtos, entre outros.

Figura 1- Fluxo lógico do processo de intervenção



Fonte: Os autores

Numa compra compartilhada, diferentes órgãos se unem para, por meio de um único procedimento de contratação, adquirir junto ao mercado os produtos e serviços que têm interesse. Além disso, esta forma de aquisição permite gerar um maior volume de contratação, tornando-se assim, mais atrativa aos fornecedores, aumentando a competitividade e possibilitando um menor preço final. (LORO, 2020).

Conforme nos ensina Silva (2016),

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

Outrossim, observa-se que as compras compartilhadas favorecem o mecanismo de formação de redes entre os órgãos, ainda que de forma temporária, para a persecução do objetivo a ser alcançado. (SILVEIRA, 2014).

No presente caso, já havia a formalização prévia de uma rede (Sustenta Paraná) com objetivo e atores bem definidos. A própria intervenção proposta decorre das atividades em rede.

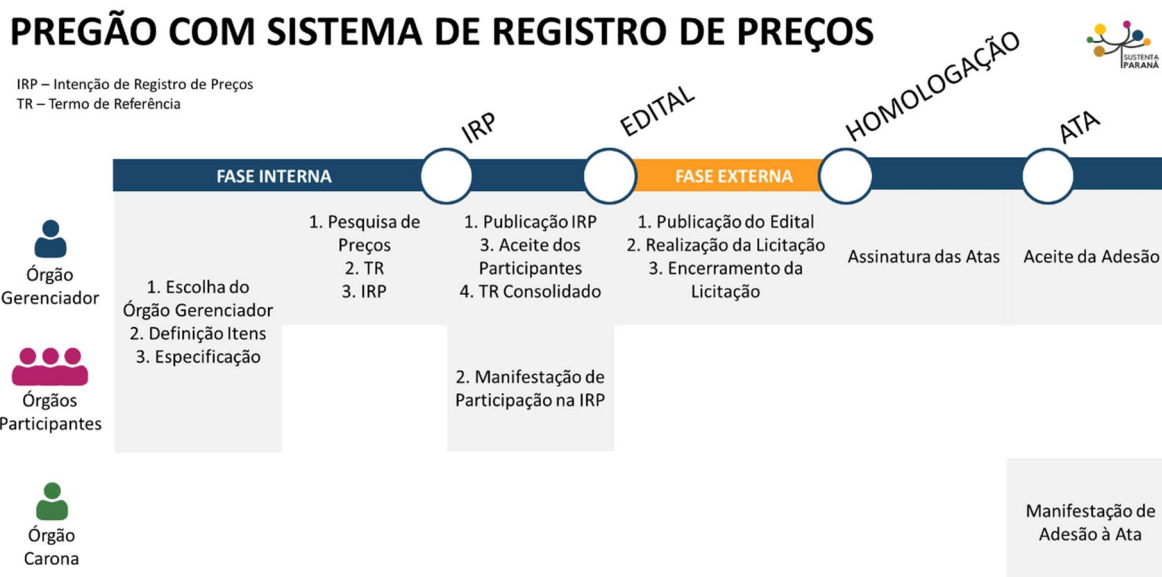
Do ponto de vista legal, a Lei nº 8.666/93 prevê, em seu art. 15, que as compras públicas, sempre que possível, deverão ser processadas através do sistema de registro de preços. Tal forma de contratação é regulamentada atualmente pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

Pelo sistema de registro de preços, ao final da licitação, a empresa vencedora não irá formalizar um contrato com a Administração, mas sim irá firmar um documento denominado Ata de Registro de Preços, que terá validade de até 12 (doze) meses. Na prática, a empresa vencedora terá a preferência numa eventual e futura aquisição pelo órgão ou entidade pública, mas a Administração não possui nenhuma obrigação de adquirir o bem registrado.

O Decreto nº 7.892/13 prevê, também, a possibilidade de outros órgãos e entidades participarem da Ata de Registro de Preços. Será denominado de “órgão gerenciador” o órgão ou entidade da administração responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata, e “órgão participante” o órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços, ainda que não seja o responsável pela condução da licitação propriamente dita.

Com essa sistemática, é possível que um órgão da Administração firme uma Ata de Registro de Preços com uma empresa para fornecimento do material para diversos órgãos públicos, além daquele que realizou o procedimento licitatório e firmou a ata.

Figura 2 - Processo de Pregão com Registro de Preços.



Fonte: Os autores

A atratividade aumentada permite utilizar o poder de compra estatal para fomentar o mercado e estimular a oferta de produtos e serviços mais comprometidos com a sustentabilidade e consequentemente, atuar como indutor de políticas públicas a favor do desenvolvimento sustentável.

Conforme descrito por Silva (2016), os benefícios esperados das compras compartilhadas são os seguintes:

- **Padronização:** permite que as especificações técnicas e de desempenho sejam compartilhadas entre diferentes órgãos da Administração, propiciando a melhoria contínua dos objetos licitados. A padronização, inclusive, é um princípio a ser observado em todas as compras públicas de acordo com o inc. I do art. 15 da Lei 8.666/93.

- **Economia de escala:** possibilitada pelo maior quantitativo e valor final dos itens licitados, gerando maior vantagem econômica.

- **Planejamento:** tendo em vista a participação de mais unidades, de diferentes órgãos, no procedimento licitatório ainda na fase interna, importante um planejamento mais robusto e alinhado, a fim de possibilitar a participação e o atendimento da necessidade de todos.

- **Gestão do Conhecimento:** o envolvimento de diversos atores, em muitos casos realizando a mesma atividade em órgãos diferentes, possibilita a troca de conhecimento e a capacitação dos participantes.

- **Economia Processual:** a economia processual decorre de que muitos dos procedimentos do certame serão realizados uma única vez, como por exemplo a fase externa da licitação, em contraponto ao procedimento comum de realizar uma licitação para cada órgão.

- **Sustentabilidade:** as compras compartilhadas podem ser utilizadas para a promoção da sustentabilidade, com o ingresso de órgãos que não se utilizavam de critérios sustentáveis, ou utilizavam de forma parcial, num procedimento realizado visando a prática de compras sustentáveis.

5. RESULTADOS OBTIDOS

As instituições participantes da Rede Sustenta Paraná objetivaram estabelecer, uma solução coletiva para promover avanços na implementação do PLS, sinergia colaborativa em detrimento das limitações individuais, com rompimento de múltiplas barreiras do modus operandi estatal em prol da efetividade inovadora, de ganhos de eficiência e avanços da sustentabilidade.

Subsidiaram a escolha do instrumento viabilizador o diagnóstico realizado, o engajamento dos partícipes em buscar alternativas, o amplo diálogo entre membros da Sustenta Paraná com compartilhamento de diferentes visões e anseios, o conhecimento de experiência exitosa anterior na adoção desta solução e a expertise disponível na rede para avaliar os benefícios do instrumento escolhido: a compra compartilhada.

Somado a isso, foi fator determinante o desprendimento de uma das instituições em arcar com a sobrecarga de trabalho operacional em prol de ganhos coletivos, tendo sempre como foco o fato de que todos, independentemente do órgão público, fazemos parte de um só corpo estatal. Assim, a Justiça Federal assumiu as atribuições de órgão gerenciador estando à frente de toda a instrução processual e de sistema relativa à realização do Pregão com Sistema de Registro de Preços.

Houve a preocupação para que a construção do procedimento licitatório fosse colaborativa desde a fase do planejamento, com participação de todos os setores envolvidos. Também procurou pela inserção de critérios de sustentabilidade viáveis no mercado, que não pudessem gerar itens desertos ou fracassados (que impedissem ou dificultassem a contratação).

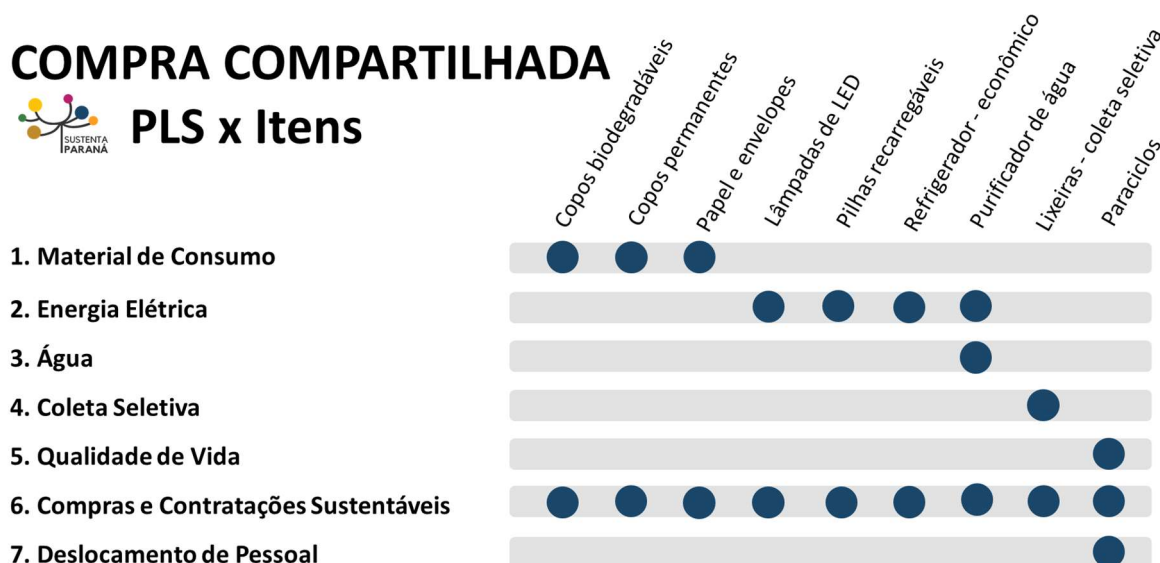
Ainda que a compra compartilhada exerça um papel importante de gerar uma demanda para novos produtos, deve haver um mercado mínimo que atenda às necessidades da Administração, para que não prejudique a competitividade do certame.

Realizado os trâmites necessários, o termo de referência foi finalizado e apresentado pelos membros da equipe, com pesquisa de mercado, contendo ao todo 22 itens que contemplaram 6 temas de sustentabilidade, quais sejam:

- **copos plásticos:** produtos substitutos de menor impacto (vidro, papel, amido de milho ou bagaço da cana);
- **papel e material de expediente:** produtos substitutos de menor impacto (reciclado ou certificado);
- **energia elétrica:** produtos que diminuem o consumo (lâmpadas LED, refrigeradores com eficiência no consumo) e que reduzem o impacto (pilhas recarregáveis);
- **água:** produtos que eliminam o consumo de água em galão (purificadores);
- **coleta seletiva:** lixeiras para melhora da separação dos resíduos;
- **deslocamentos:** paraciclo para incentivo ao uso de bicicletas

Dentro da proposta de intervenção da rede em promover a implantação do PLS, a figura abaixo demonstra que os itens escolhidos atendem a todas as temáticas, tendo como base o art. 8º da Instrução Normativa MPOG nº 10/2012.

Figura 3 - Aderência dos itens selecionados às temáticas do PLS



Fonte: Os autores

No momento seguinte, o órgão gerenciador realizou o cadastramento da intenção de registro de preço (IRP) no sistema Comprasnet, para que outros órgãos pudessem fazer suas adesões no sistema. Houve, então, a consolidação das demandas dos órgãos participantes e a realização da sessão pública na data marcada.

A compra compartilhada contou com a participação da Justiça Federal do Paraná e de mais quatro órgãos públicos federais: Polícia Federal (Superintendência do Paraná), Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, Polícia Rodoviária Federal (Superintendência do Paraná) e DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Superintendência Regional do Rio Grande do Sul). Com a adesão dos participantes, materializou-se a compra compartilhada sustentável, o que permitiu aumentar o quantitativo de material a ser licitado.

Antes de trazermos os resultados obtidos, importante identificar os desafios encontrados para a realização de uma compra compartilhada:

- **Diferença de legislação entre os entes federativos:** por impedimento legal, a realização da compra compartilhada ocorreu apenas entre os órgãos da Administração Pública Federal, ainda que a Rede Sustenta Paraná englobe órgãos estaduais e municipais.

- **Eventuais legislações ou regulamentos locais:** considerando que os partícipes podem ser de localidades diferentes, como efetivamente ocorreu no caso concreto, pode ser necessária a adequação das especificações para contemplar as exigências normativas. É possível imaginar um caso hipotético que regulamentos diversos, de localidades diferentes, conflitam de tal forma que impeçam uma especificação única.

Mas esse é um ponto para ser levado em conta na formulação dos itens a serem licitados, não deve ser considerado como um impedimento na participação de eventuais órgãos de outros locais no procedimento de licitação. Um maior número de participantes potencializa os resultados da compra compartilhada, além de ma oportunidade de crescimento para todo o projeto.

- **Falta de engajamento:** são várias as razões que podem levar à falta de adesão institucional num projeto como este:

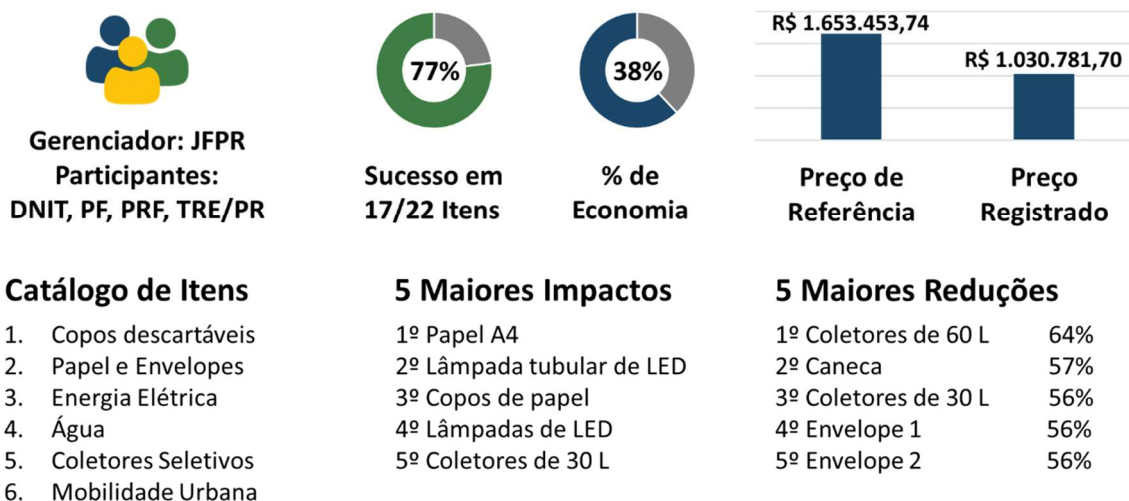
- Falta da capacidade de articulação interna do membro partícipe: esta barreira, no entanto, pode ser superada com a atuação da rede na realização de convite aos setores específicos para reunião de sensibilização.

- Resistência cultural à inovação: a inércia gera comodismo e o desconhecido traz insegurança. Para romper com esta barreira é essencial apresentar números, benefícios, realizar capacitações sistemáticas, tornar o desconhecido mais familiar.
 - Desencontro dos momentos de aquisição: cada instituição realiza suas atividades de compras conforme a legislação, necessidades internas, recursos humanos disponíveis, gestão de orçamento e ritual preestabelecido. Para se obter êxito no engajamento de mais instituições, o planejamento, a transparência e a comunicação são fundamentais. Após a experiência inicial da Sustenta Paraná, acredita-se que a próxima edição deste projeto deva ter início com 12 (doze) meses de antecedência.
- **Padronização das especificações:** a padronização prevista na legislação é “intra órgão” e não “entre órgão”, o que oportuniza o diálogo e a construção de especificações técnicas que atendam a todos os participantes, sob a diversidade de visões dos participantes.
- **Dificuldade de fornecimento em locais diversos:** o fato dos participantes estarem em localidades diferentes, exigindo a entrega de produtos em locais diversos, deve ser analisada e estudada, visando garantir a atratividade na licitação. Uma forma de contornar esta situação é através do agrupamento de itens.

Ultrapassados todos os procedimentos legais previstos na legislação, os resultados do procedimento licitatório realizado no âmbito do projeto de compra compartilhada sustentável podem ser visualizados, de forma sintética, no quadro abaixo:

Figura 4 - Infográfico da Compra Compartilhada da Sustenta Paraná 2018

COMPRA COMPARTILHADA - Infográfico



Fonte: Os autores

Para além do diagnóstico apresentado no presente estudo, mas dentro do escopo da sustentabilidade e, partindo da metodologia adotada por Silva (2011, 2016), listamos os resultados positivos obtidos em uma contratação compartilhada com critérios de sustentabilidade:

5.1 Aquisição de produtos que atendam aos critérios de sustentabilidade: As compras compartilhadas permitem especificações técnicas mais robustas, que admitem englobar critérios de sustentabilidade ambiental e social. O fato de se comprar em grandes volumes torna viável a inserção desses critérios no fornecimento dos produtos, sendo esse custo absorvido pelo preço.

Além disso, ocorre uma troca de expertise entre os participantes que incrementa a aplicação dos critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações do Setor Público. (BRASIL, 2020)

5.2 Redução no custo da aquisição: Com relação à sustentabilidade econômica, o viés é duplo. Pelo procedimento realizado aliado ao ganho de escala foi possível obter um potencial de economia na ordem de R\$622.672,04, correspondente a 37,66% do valor estimado para a licitação.ⁱ

Ainda, tem que se considerar a redução no custo para a realização do procedimento licitatório, vez que o procedimento é único, realizado pelo órgão gerenciador para todos os participantes. Segundo dados utilizados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2017, o custo de uma licitação na modalidade pregão eletrônico é de R\$20.698,00.ⁱⁱ Esse é o valor aproximadamente que cada partícipe economizou com a unificação dos procedimentos.

5.3 Geração de demanda necessária para novos produtos: Conforme já tratado, o poder de compra da Administração Pública é enorme, e quando se informa ao mercado o interesse da Administração em comprar itens sustentáveis, certamente o mercado irá desenvolver novos produtos para atender essa demanda.

O Estado pode e deve agir como fomentador de um desenvolvimento sustentável e, através da correta especificação dos produtos nas licitações, conseguir atuar diretamente nas características e modelos dos produtos fornecidos pelo mercado.

5.4 Troca de experiências e evolução no conhecimento: A compra compartilhada sustentável é uma construção coletiva, onde servidores de órgãos distintos e com experiências diferentes devem agir em sinergia para alcançar o resultado final.

Conforme mencionado anteriormente, a preocupação primordial era a de receber contribuições de todos os partícipes, estipulando os itens a serem adquiridos bem como as especificações técnicas, sustentáveis ou não, que deveriam ser exigidas.

Isso proporcionou um *benchmarking* (troca de experiências) engrandecedor no trabalho tornando-o mais qualificado. O ganho não se restringe ao produto final e acerca do tema sustentabilidade, mas também a um ganho na qualificação das pessoas envolvidas, e num âmbito temático muito mais abrangente. Certamente esse conhecimento compartilhado irá reverberar e ser propagado nas atividades cotidianas de cada órgão participante.

Por fim, a compra compartilhada sustentável possibilita maior qualidade no planejamento das contratações, com uma análise mais detalhada dos itens, algo sempre a ser buscado para que se possa agregar mais valor ao gasto público.

5.5 Possibilidade de elaboração de “catálogo” de produtos sustentáveis: Firmada a Ata de Registro de Preços, os materiais estarão disponíveis aos órgãos participantes para adquiri-los assim que tiverem necessidade. Mas, além deles, qualquer outro órgão ou entidade pública, inclusive de outro ente federado, poderá adquirir os itens que se encontram registrados em ata, desde que obedecidas as exigências do artigo 22 do Decreto nº 7.892/13

Tal situação é comumente conhecida como “carona”, quando um órgão público que não participou da licitação se utiliza da ata para aquisição de um bem ou serviço. Essa previsão legal possibilita que a Ata de Registro de Preços se caracterize como um “catálogo” de produtos sustentáveis, fazendo com que outros órgãos possam se beneficiar dos resultados obtidos pela compra compartilhada.

Na licitação realizada, itens como papel A4, paraciclo, lâmpadas led e copos biodegradáveis foram objeto de adesão por outros órgãos, reverberando ainda mais o potencial de sustentabilidade do projeto.

5.6 Atuação em rede: Conforme exposto por Silveira (2014), as compras compartilhadas favorecem o mecanismo de formação de redes entre os órgãos, ainda que de forma temporária. No caso analisado, a compra compartilhada decorre da atuação da rede, o que propiciou um engajamento prévio e da participação de um maior número de atores nos procedimentos, o que engrandeceu o trabalho e minorou os obstáculos, além de fortalecer as conexões interinstitucionais.

5.7 Atendimento à Agenda 2030: Analisando na perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015) a realização de uma compra compartilhada com itens sustentáveis vai em direção ao objetivo de promoção de compras públicas sustentáveis de acordo com as políticas e prioridades nacionais (Objetivo 12.7)

6. CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA SOCIAL

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2017) realizou estudo para inferir o grau de ações de sustentabilidade implementadas pela Administração Pública Federal. Em uma escala de 0 a 3, onde 3 é a faixa de performance desejada, a amostra com mais de 100 instituições federais de grande relevância constatou uma faixa de performance intermediária para a média dos eixos temáticos analisados. Para o tema “contratações públicas sustentáveis” foi atribuída a pontuação de 1,79, enquanto que para o tema “elaboração, implementação e monitoramento do PLS” a amostra atribuiu a pontuação de 1,39. Isso demonstra a necessidade de ação das instituições públicas para o cumprimento dos normativos e atuação visando o desenvolvimento sustentável.

Este artigo teve como objetivo relatar a experiência dos órgãos da rede Sustenta Paraná no intuito de suprir as deficiências institucionais, possibilitando atuar de forma sustentável e em atendimento aos critérios legais previstos para o Plano de Logística Sustentável. Nesse ponto, a elaboração de uma compra compartilhada se mostra um excelente instrumento de persecução dos objetivos. Com uma licitação pautada nas temáticas previstas na Instrução Normativa SLTI-MP Nº 10/2012 é possível utilizar o poder de compra estatal em prol da eficiência e do Plano de Logística Sustentável dos órgãos da Administração Pública (VIEIRA & CADER, 2013).

O estudo realizado é de fácil reprodução por outros órgãos, estando a questão tecnológica totalmente implementada através do módulo de Intenção de Registro de Preços – IRP, do sistema de compras governamentais (Comprasnet). Além disso, a compra compartilhada beneficia não apenas os órgãos participantes do planejamento e da realização do certame, como também instituições em momento posterior à licitação. Mas, para a obtenção de resultados múltiplos, com o máximo de benefícios, é importante que o procedimento da compra compartilhada seja conjunto, colaborativo, interinstitucional, desde a fase prévia do planejamento. Como consequência, haverá uma integração horizontal entre os atores que permitirá a realização de estudos, pesquisas e troca de experiências, com aumento da eficiência na gestão pública e maior compromisso com as presentes e futuras gerações (FERREIRA, 2012).

Não se ignora que a falta de diálogo interinstitucional pode se apresentar como um entrave para a realização da compra compartilhada. Entretanto, o que atualmente representa uma dificuldade, deve se tornar uma oportunidade. Estamos diante de um novo paradigma, onde

somos dependentes da construção de um agir institucional e de um aprimoramento constante para a implementação de contratações sustentáveis (Brasil, 2020).

A realização de um procedimento licitatório de forma colaborativa entre instituições públicas é um ensejo de formação de uma rede, espaço colaborativo, com fértil possibilidade de articulação, capacitação e eficiência institucional. Ao mesmo tempo, o procedimento pode se iniciar a partir de integrantes que já estejam formalizados em rede, já havendo um prévio diálogo interinstitucional que atuará como facilitador no momento do planejamento. Conforme nos informa Doetzer (2020), existem atualmente 17 redes de sustentabilidade na gestão pública, atuando de forma colaborativa para o desenvolvimento sustentável, distribuídas em quatorze Estados da Federação e mais o Distrito Federal.

O ambiente de redes é propício para o desenvolvimento de atividades que incluam atores diversos na busca de um interesse comum. Silva e Barki (2014) reconhecem os resultados advindos dessa conjugação e recomendam que os gestores públicos se organizem em redes para a realização de compras compartilhadas sustentáveis. Nas redes os seus elementos estão sempre em ação e, portanto, são dinâmicas, evoluem e mudam com o tempo. Desta forma, as informações se retroalimentam, a capacitação é constante, e ocorre a propagação do conhecimento e das práticas sustentáveis nas instituições dos participantes (GAMEIRO 2008).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**, 3 Ed. MACHADO, A. Q. (Coord.); CLARE, C. V.; CARVALHO, F. G. de; PAZ E SILVA FILHO, M.; BLIACHERIS, M. W.; FERREIRA, M. A. S. de O.; BARTH, M. L. B. G.; SANTOS, M. L. F.; GOMES, P. M.; VILLAC, T.; Brasília: AGU, 2020

BRASIL, Decreto Nº 9.901 de 08/07/2019, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

BRASIL, Decreto Nº 10.024 de 20/09/2019, o qual regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, prevê em seu Art. 2º o princípio do “desenvolvimento sustentável” como condicionante e dispõe como critério de julgamento das propostas as “diretrizes do plano de gestão de logística sustentável”;

BRASIL. Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10, de 12 de novembro de 2012. Dispõe sobre 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. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 149, p. 113, 14 nov. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex Ambiental), 2017.

DOETZER, G. D.; BESSA, F. L. B. N.. **Plano de gestão de logística sustentável (PLS) em órgãos da administração pública no Paraná**. Revista de Direito e Política, 24. ed., ano XIV, p. 197- 221, jul./dez. 2016.

FERREIRA, M. A. S. de O.; **Apontamentos sobre a gestão socioambiental na Administração Pública Brasileira**. In BLIACHERIS, M. W.; FERREIRA, M. A. S. de O. (Coords): Sustentabilidade na Administração Pública: valores e práticas de gestão socioambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

FREITAS, J.; **Prefácio**. In: VILLAC, Teresa; BESSA, Fabiane L. B. N.; DOETZER, Gisele D. (coord): *Gestão Pública Brasileira: inovação sustentável em rede*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. No prelo.

FREITAS, J. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2019.

FREITAS, J.; VILLAC, T. **Sustainable Public Procurement: Concept and Principles**, S W. Leal Filho et al. (eds.), *Responsible Consumption and Production, Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, Springer Nature Switzerland AG 2019, Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-71062-4_106-1> Acesso em: 26 set. 2020.

GAMEIRO, P. A. D. **As Organizações em Rede**. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. 2008. Disponível em: <<http://bocc.ubi.pt/pag/gameiro-paulo-as-organizacoes-em-rede.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020.

IBGE. **Participação da Despesa de Consumo das Administrações Públicas em relação ao Produto Interno Bruto**. Séries Histórias e Estatísticas. Disponível em: <<https://seriestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN34&t=participacao-despesa-consumo-administracoes-publicas-brem>>. Acesso em 10/10/2020.

LORO, R.. **Compra compartilhada sustentável: a experiência da rede Sustenta Paraná**; In: VILLAC, Teresa; BESSA, Fabiane L. B. N.; DOETZER, Gisele D. (coord): *Gestão Pública Brasileira: inovação sustentável em rede*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. No prelo.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil / Consumo e produção responsáveis**. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>> Acesso em: 8 out. 2020

PICHETH, S. F.; CASSANDRE, M. P.; THIOLENT, M. J. M. **Analisando a pesquisa-ação à luz dos princípios intervencionistas: um olhar comparativo**. Educação, v. 39, n. 4, p. s3-s13, 31 dez. 2016.

SILVA, R. C. da; BARKI, T. V. P.; **Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis**. Revista do Serviço Público, v. 63, n. 2, p. 157-175, 28 jan. 2014.

SILVA, R. C. **Compras públicas sustentáveis: uma experiência de compra sustentável compartilhada no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro**. Monografia. 4º lugar no 16º Concurso Inovação no Setor Público. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/378>> Acesso em: 08 out. 2020.

SILVEIRA, M. A. P. **Compras compartilhadas como mecanismo que favorece a formação da rede entre universidades públicas**. In: Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade, 3., São Paulo. Anais do III SINGEP. São Paulo: SINGEP, 2014.

THIOLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 108.

TOSTES, A.; SCARTEZINI, K. F.; VILLAC, T. **A dimensão cultural nas contratações públicas brasileiras: avanços sustentáveis**. 2020. Disponível em: <www.licitacaocontrato.com.br>. Acesso em: 26 set. 2020.

TRIPP, D. **Pesquisa-ação: uma introdução metodológica**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3, set./dez. 2005, p. 443-466.

VIEIRA, L.; CADER, R. **A política ambiental na década de 2002-2012**. In SADER, Emir (Org.) 10 anos de governo pós neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013.

VILLAC, T; **Licitações Sustentáveis no Brasil: um breve ensaio sobre ética ambiental e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

NOTAS DE RODAPÉ

- ⁱ Tratamos como potencial economia pois, como já dito, os itens licitados serão objeto de registro de preços, sendo que a Administração não tem a obrigação de adquirir a totalidade registrada conforme art. 16 do Decreto nº 7.892/13.
- ⁱⁱ Informação presente na Nota Técnica nº 1081/2017 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, atualmente denominada apenas Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal>