

A SUSTENTABILIDADE E SUA APLICAÇÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS PELO OLHAR DOS GESTORES DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO

1. INTRODUÇÃO

Nas organizações, a sustentabilidade está atrelada às condutas socialmente relevantes e que vem sendo notadas pela sociedade, a ponto de definir cenários de sucesso ou fracasso empresarial (COSTA; CARVALHO, 2005). Costa (2011) situa que em 1987, por meio do Relatório Brundtland, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) iniciou a disseminação do conceito da sustentabilidade. Neste sentido, a ONU definiu sustentabilidade como o movimento de desenvolvimento apto ao atendimento das necessidades do presente, sem que ocorra o comprometimento das reservas a serem utilizadas pelas próximas gerações (CMMAD, 1991).

Na seara da administração pública, onde suas estruturas organizacionais são afeitas a execução de ações para o interesse público, as compras públicas merecem destaque enquanto ferramenta destinada ao fomento das políticas públicas. Neste sentido, os processos das compras são pautados na legislação que cerca o tema e na discricionariedade dos gestores em decidir, dentro das linhas legais, quais as ações a serem tomadas para o melhor andamento da compra e a efetividade do serviço contratado ou do bem adquirido (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Nesta seara, verifica-se, não apenas no centro da gestão pública, mas no âmbito acadêmico, que as compras públicas agregam um conjunto de atividades aliadas a ações estratégicas voltadas não somente a aumentar a eficiência da máquina pública, mas para “*regular mercados e promover o desenvolvimento sustentável*” (OECD, 2013, p. 5).

Roman (2017) considera que a importância do papel desempenhado pelos altos líderes gerenciais no tocante à institucionalização das práticas sustentáveis, a exemplo das compras sustentáveis ainda é pouco explorado no campo científico, enquanto que Walker *et al.* (2012) argumentam que os pesquisadores necessitam trabalhar mais em prol de informar aos profissionais sobre *tradeoffs* da sustentabilidade, a necessidade de vinculação das bases da sustentabilidade aos valores institucionais, escolhas e *marketing* e fatores que favoreçam práticas sustentáveis em áreas como as compras em sede das instituições públicas.

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

O aumento do interesse, na comunidade acadêmica, na prática das operações sustentáveis é verificável por meio da expansão das publicações científicas e dos eventos dedicados ao tema (WALKER; BRAMMER, 2012; WALKER *et al.*, 2012; ROMAN, 2017). No entanto, nota-se que apesar de crescente, o campo que permeia os estudos sobre a sustentabilidade ainda tem muito a ser explorado (ROMAN, 2017).

No cenário acadêmico, os estudos mostram a necessidade de maior investigação quanto: (i) ao nível de conscientização e prontidão dos agentes de compras públicas acerca da sustentabilidade das aquisições de bens e serviços; (ii) a comparação dos diversos cenários organizacionais e utilização de outras medidas comportamentais que permitam correlacionar as atitudes contidas entre o dizer e o fazer dos *stakeholders* envolvidos no âmbito das compras públicas sustentáveis; (iii) a relação entre o coletivismo e compras públicas sustentáveis e; (iv) a verificação de prováveis alterações sociais em relação à sustentabilidade, representada nas atitudes do comprador público (GRANDIA, 2015; NIKOLAOU; LOIZOU, 2015; COUTO; RIBEIRO, 2016; GRANDIA, 2016; ROMAN, 2017; EIKELBOOM; GELDERMAN; SEMEIJN, 2018; SOARES; SILVA; DE SOUZA CORREIA, 2018; SOUSA;

BARROS DE CARVALHO, 2018; EUFLAUSINO; DE MELLO, 2019; FUENTES-BARGUES, 2019). Ainda no âmbito dos estudos acadêmicos, Roman (2017) nota que a literatura sobre compras sustentáveis padece frequentemente de um viés demasiadamente otimista, de modo a retratar as aquisições sustentáveis como operações quase sempre revestidas de ganhos, quando a realidade se mostra menos progressiva.

Portanto, o presente estudo apresenta a seguinte questão de pesquisa: quais as percepções dos gestores acerca da sustentabilidade e em qual etapa do processo de compras as práticas sustentáveis podem ser aplicadas? Para responder à questão de pesquisa, o objetivo deste artigo constou em investigar como os gestores compreendem a sustentabilidade e a sua aplicação nas compras públicas sustentáveis.

3. REVISÃO DA LITERATURA

3.1 Sustentabilidade organizacional

A sustentabilidade, enquanto conceito, emergiu a partir da vertente dos recursos renováveis e foi abraçado pelo movimento ecológico (SARTORI; LATRONICO; CAMPOS, 2014). O termo é relativo às condições ecológicas exigidas para a sustentação da vida humana em nível propício de bem-estar e que perpassasse por esta e pelas futuras gerações (LÉLÉ, 1991). A definição mais propagada sobre a sustentabilidade consta da Organização das Nações Unidas (CMMAD, 1991) que a entendeu como o movimento de desenvolvimento com capacidade de responder às carências das gerações presentes sem que para isso, compromettesse as reservas a serem utilizadas pelas gerações no futuro. O Relatório Final da Cúpula Mundial das Nações Unidas em 2005 elucida a sustentabilidade como o processo dos desenvolvimentos econômico, social e ambiental, que por sua vez são “pilares interdependentes e que se reforçam mutuamente” (SITNIKOV, 2013). Portanto, trata-se de um conceito voltado sobre o modo como as pessoas devem utilizar os recursos da natureza, bem como trata das responsabilidades dos seres humanos em relação aos seus semelhantes e ao legado que devem formar para as futuras gerações (AYRES, 2008). Verifica-se, nesta conjuntura, que a sustentabilidade é pertinente ao crescimento econômico embasado na justiça social e no uso eficiente dos recursos naturais disponíveis (LOZANO, 2012).

Os estudos mais recentes evidenciaram que o aumento do conhecimento acerca do campo que trata da sustentabilidade trouxeram à tona abordagens inerentes à produção mais limpa, prevenção e controle da poluição, minimização do uso de recursos, *eco-design*, gestão ambiental, investimentos éticos, ecologia industrial, eco-eficiência, economia verde, responsabilidade social, resíduos zero, reuso, entre outros termos que convergem à sustentabilidade (GLAVIC; LUKMAN, 2007; SARTORI; LATRONICO; CAMPOS, 2014).

Em diversos estudos, a sustentabilidade é analisada sob dois prismas diferenciados: o da sustentabilidade fraca e o da sustentabilidade forte (SARTORI; LATRONICO; CAMPOS, 2014). A sustentabilidade fraca pode ser considerada como extensão do bem-estar econômico (NEUMAYER, 2003), de modo que o capital econômico realizado pela atual geração poderá compensar as perdas de capital natural das gerações do futuro (FIORINO, 2011). Desta maneira, na sustentabilidade fraca, é demandado que recursos não-renováveis sejam preservados, mas que a extração de recursos renováveis deva ser devidamente suprida por investimentos de valor equivalente, a exemplo da utilização de energia solar e eólica em detrimento do uso de combustíveis fósseis para geração de energia elétrica (SARTORI; LATRONICO; CAMPOS, 2014).

Do lado oposto, a sustentabilidade forte é um caminho que trata da não permuta, onde se reconhece a existência de sistemas naturais impossíveis de serem utilizados sem que haja o comprometimento de seu uso pelas pessoas no futuro (FIORINO, 2011). Logo, nesta vertente da sustentabilidade, verifica-se a exigência da manutenção do capital natural, a fim de que suas funções continuem inalteradas (SARTORI; LATRONICO; CAMPOS, 2014).

A sustentabilidade normalmente é vista como um estado onde três tipos de necessidades são respondidos de modo simultâneo: (i) o interesse da geração do tempo presente em melhorar as suas reais condições de vida (sustentabilidade econômica); (ii) a busca de uma maior paridade econômica entre ricos e pobres (sustentabilidade social), e; (iii) os interesses das gerações futuras que não devem ser envolvidos pela real satisfação das necessidades da geração atual (sustentabilidade ambiental) (HORBACH, 2005).

Uma vez que a sustentabilidade é resultado da relação socioeconômica e ambiental, é possível a análise da mesma sob diferentes prismas (SARTORI; LATRONICO; CAMPOS, 2014). No âmbito das organizações empresariais, a sustentabilidade geralmente é trabalhada sob a perspectiva do *Triple Bottom Line* (TBL) (ELKINGTON, 1998). John Elkington lavrou a expressão “*triple bottom line*” em seu livro *Enter the Triple Bottom Line* em 1994 (SITNIKOV, 2013).

O TBL também pode ser referenciado como 3BL e se relaciona à forma como uma empresa se preocupa e aponta seus progressos e resultados em reconhecimento à sociedade, ao ambiente e à economia (SITNIKOV, 2013). Para o autor, o *Triple Bottom Line* considera o entendimento e a responsabilidade de uma organização por meio da transparência de seus relatórios e negociações em termos da maneira como uma corporação atua durante suas atividades ambientais, sociais e econômicas. Para tanto, a entidade corporativa precisa ser sensível quanto às demandas de desenvolvimento da sociedade e as leva em considerando quando da construção de suas estratégias organizacionais (ROMAN, 2017). Considerando o protagonismo que as limitações de recursos e as questões ambientais naturalmente exercerão no modo de desenhar o desenvolvimento estratégico da organização, a temática da sustentabilidade é vista como parte intrínseca ao “gerenciamento inteligente” (SAVITZ, 2006).

Na esfera das organizações privadas, a construção da sustentabilidade implica na conciliação entre o alcance do lucro e a preocupação com o meio ambiente, a responsabilidade social e a satisfação dos *stakeholders* envolvidos (FREEMAN, 1984). No âmbito das organizações públicas, a preocupação com o bem-estar social, aliado a questão do equilíbrio dos seus objetivos estratégicos com a conscientização e eficiência do uso dos recursos públicos, pode fazer com que a iniciativa pública busque com mais afinco a sustentabilidade em seus processos, em detrimento ao setor privado (WALKER; BRAMMER, 2012; ROMAN, 2017).

Nesta linha de raciocínio, já constam claras evidências de que para se alcançar o desempenho em termos de sustentabilidade, alguns fatores e práticas na cadeia de suprimentos podem ser modificados e trabalhados de forma diferenciada (ASHBY; LEAT; HUDSON-SMITH, 2012; TATICCHI; TONELLI; PASQUALINO, 2013). Os exemplos apontam a função de compras (MIEMCZYK; JOHNSON; MACQUET, 2012) e relações com fornecedores (GIMENEZ; TACHIZAWA, 2012).

No cenário da gestão da cadeia de suprimentos da administração pública, a porta de entrada de bens e serviços nas organizações governamentais se concentra na compra pública, que é processo que deve seguir os normativos legais e alcançar de forma objetiva e clara, as melhores aquisições com os menores custos aos cofres públicos.

3.2 Compra pública

A integração das atividades logísticas por meio dos sistemas integrados de gestão alçou a um novo patamar a função compras na cadeia de suprimentos. Antes detentora de foco operacional, as compras passaram a exercer papel estratégico nas organizações, de modo que a eficiência dos procedimentos e a efetividade das ações ao longo do tempo tornaram-se pontos essenciais para o sucesso das empresas imersas em mercados competitivos (MENEZES; SILVA; LINHARES, 2007).

A atividade da compra é uma função administrativa, devidamente associada e em harmonia com outras importantes fases da cadeia de suprimentos realizadas pela organização (BATISTA; MALDONADO, 2008). Para os autores, a compra é dividida por diversas etapas correlacionadas e que demandam por tomadas de decisões pautadas em planejamento prévio, que por sua vez está atrelado ao correto dimensionamento dos insumos que se pretende adquirir.

A simetria dos processos de compras no âmbito das organizações públicas e privadas reside no fato de que o objetivo do processo aquisitivo é o da obtenção do menor preço. Porém, a compra realizada pelo ente público requer regramentos pautados nos meios legais para que os procedimentos tenham eficácia, diferente das compras em meio privado, livres das amarras legais (BATISTA; MALDONADO, 2008; ROSSET; FINGER, 2016).

Assim, as compras de insumos e as contratações de serviços realizadas pela administração pública são conduzidas por meio dos processos licitatórios que por sua vez tem por objetivo trazer procedimentos isonômicos às empresas participantes e condicionar o agente público a optar pela proposta mais vantajosa à gestão pública (ROSSET; FINGER, 2016).

No que diz respeito ao trabalho desenvolvido pelos agentes responsáveis pela condução dos processos de compra, faz-se necessária que a demanda seja dotada de completude, com especificações bem definidas, quantidades estimadas de forma correta e dotada de pesquisa de mercado ampla para que se obtenha aquisições corretas por parte dos compradores e fornecimentos exatos, da parte fornecedora (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Por outro lado, a ausência do planejamento que incorpore estudos técnicos preliminares que delimitem projeções coerentes de preços, quantidades e especificações técnicas de bens e serviços poderá resultar à Administração Pública na ação baseada no oportunismo pelos participantes dos certames. Compreenda-se oportunismo, nesta seara, como a maneira que as empresas proponentes acharão para apresentar produtos de qualidade inferior à real necessidade pública, com sobrepreços que deságüam em prejuízos ao erário (FARIA *et al.*, 2010).

Em relação ao processo empírico, insta compreender que o ciclo de vida das compras públicas está baseado em um tripé que abrange o planejamento, a execução e o gerenciamento, conforme se evidencia na Figura 1.

Figura 1: Ciclo de vida da contratação pública.



Fonte: Elaboração própria (2020).

No âmbito da administração pública federal brasileira, o planejamento das compras consiste na elaboração, em caráter anual, do Plano Anual de Contratações (PAC), que deve ser realizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) (BRASIL, 1994). O SISG é um componente do sistema administrativo que abraça toda a Administração Pública Federal, em um trabalho coordenado das atividades de logística com vistas a maior eficiência da máquina pública (BRASIL, 1994).

Nesta fase do ciclo de vida da compra pública, o planejamento se dá no contexto das organizações no ano anterior a execução do PAC. O PAC é elaborado em uma plataforma *web* específica para este fim e denominada Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC. As etapas para elaboração perpassam pelos seguintes atores: (i) setor requisitante; (ii) setor de licitações e; (iii) autoridade competente. O fluxo das ações pertinentes à concepção do Plano Anual de Contratações é descrito na Figura 2 (BRASIL, 2019).

Figura 2: Fluxo de elaboração do PAC.



Fonte: Brasil (2019).

O setor requisitante é formado pela área responsável por encontrar as necessidades e demandar ao setor de licitações a contratação de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações. O setor de licitações é a unidade encarregada pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações reservadas à execução das contratações na esfera do órgão ou entidade. A autoridade competente, por sua vez, é a autoridade máxima do órgão/entidade que tem poder legal para analisar e aprovar o Plano

Anual de Contratações estruturado pelo setor de licitações, com base nas necessidades elencadas pelo setor requisitante (BRASIL, 2019).

Na segunda etapa do ciclo de vida das contratações públicas, que compreende a execução do Plano Anual de Contratações, para cada necessidade que será elaborado previamente documento de planejamento da compra do bem ou serviço. À luz do que preconiza a Instrução Normativa MPDG nº 5/2017, as ações inseridas no processo das compras públicas abrangem: (i) Planejamento da Contratação; (ii) Seleção do Fornecedor; e (iii) Gestão do Contrato (BRASIL, 2017).

No planejamento da contratação, operam a equipe de planejamento da contratação, formada por servidores que detêm as competências requeridas à completa execução da fase do planejamento, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros. Assim, fazem parte da equipe responsável pelo planejamento de cada processo de compra, minimamente, integrantes dos setores requisitantes, de licitações e contratações, além dos servidores de áreas correlatas e que sejam necessários à correta delimitação do objeto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado. A indicação dos membros para o trabalho de planejamento é do gestor da área de licitações, que possui visão sistêmica do processo e dos atores que nele devem atuar (BRASIL, 2017).

A seleção do fornecedor consta da segunda etapa, momento em que o bem ou serviço é preparado processualmente para ser licitado, conforme delimitado nos estudos técnicos preliminares, que é o documento resultante da etapa de planejamento da contratação. Também é neste estágio do fluxo que a licitação é lançada no mercado e onde ocorre a disputa para escolha do fornecedor. Nesta fase, participam o setor de licitações e outras áreas que podem prestar suporte à área de compras, como o setor requisitante. A autoridade competente está inserida na etapa na fase em que o processo de compra deve ser homologado (BRASIL, 2017).

Na terceira fase atrelada a gestão do contrato, o bem e o serviço são alvo de acompanhamento, pelos setores requisitantes, representantes das áreas de gestão de almoxarifado e patrimônio, além dos servidores incumbidos da missão de gerir e fiscalização de contratos. A gestão compreende o recebimento e o acompanhamento da prestação do serviço ou da inspeção do bem adquirido, a fim de que a contratação realizada tenha ocorrido conforme preconizado nas etapas de planejamento e da seleção de fornecedor (BRASIL, 2017).

Verifica-se, portanto, que as compras têm tomado posição de destaque nas organizações (HASSELBALCH; COSTA; BLECKEN, 2014), sendo que a compra pública tem sido foco de interesse do campo desde os anos 2000 (MCCRUDDEN, 2004; WALKER; BRAMMER, 2009; WEISS; THURBON, 2006). Todavia, a compra sustentável, mesmo que tenha certo grau de interesse no campo nacional e internacional, ainda necessita ser determinada como um conceito prático, visto não ser ainda considerado um termo gerencial de importância (ROMAN, 2017).

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo tem sua metodologia pautada na abordagem exploratória com caráter descritivo e tratamento qualitativo dos dados mediante o uso da estratégia de estudo de caso. O exercício do estudo empírico foi desenvolvido no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). A escolha do IFCE para o exercício metodológico da pesquisa se deu pelo fato de que a instituição está presente em trinta e quatro municípios cearenses, além de ser uma entidade pública com movimentação expressiva em seus

processos de compras, sendo o instituto federal nordestino com maior montante homologado em 2020, conforme dados extraídos no Painel de Preços (BRASIL, 2021) e demonstrado no Quadro 2.

Quadro 1: Ranqueamento dos institutos federais nordestinos em relação aos valores homologados em compras.

INSTITUIÇÃO	ANO	MONTANTE (R\$)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	2020	76.524.005,16
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí		67.851.548,75
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão		57.266.128,11
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco		52.915.735,44
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano		46.895.621,76
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte		39.170.017,71
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe		38.328.903,53
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba		38.263.338,49
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia		28.058.936,04
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano		13.018.945,19

Fonte: Elaboração própria (2021).

Realizou-se entrevistas semiestruturadas com dezenove gestores da área administrativa, o que compreendeu uma amostra relativa a 55,88% dos gestores da instituição. As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2021 e todos os gestores foram entrevistados via *Google Meet*, de modo que a coleta de dados foi gravada para posterior transcrição das falas, feitas por meio de audição dos vídeos. Uma vez realizadas as entrevistas, elas foram transcritas e arquivadas em arquivos de texto, resultando em cinquenta e nove páginas de material a ser analisado.

Os dados foram tratados no *software* Atlas TI, onde ocorreram as devidas codificações, respeitando-se uma sequência ordinal que levou em consideração a ordem alfabética do campus de origem do gestor entrevistado, ou seja, E1 para a entrevista realizada com o gestor da unidade do município cuja primeira letra fosse a mais próxima do início do alfabeto e assim sucessivamente (E2, E3, E4...E19). Ato contínuo, foram realizados os recortes a partir da confluência com o conteúdo semântico e logo após foram registradas de forma separada, sendo analisados e validados conforme os pressupostos de Bardin (1977) para a análise de conteúdo.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Conceito de sustentabilidade

Inicialmente considerou-se pertinente verificar dos entrevistados como eles compreendem a sustentabilidade enquanto conceito geral. Alguns gestores apontaram que se trata de uma concepção ampla. Para outros, a sustentabilidade está diretamente ligada ao meio ambiente e essa interrelação se apresenta na redução de descartes, na conscientização coletiva para preservação dos espaços e dos recursos naturais, na manutenção do ecossistema para usufruto das futuras gerações, tornando-os melhores para todos os seres vivos.

Os entrevistados também externaram que a sustentabilidade, enquanto foco ambiental, é uma forma de se evitar danos ambientais, onde se deve tomar os devidos cuidados para que se possa oportunizar o menor dano possível naquele ambiente em que está se desenvolvendo a ação, a exemplo de uma correta destinação de resíduos resultantes de bens adquiridos ou serviços prestados no âmbito da administração públicas. Verifica-se que ao tratar do contexto

ambiental, a compreensão dos gestores reside nas precauções que visem a redução quanto ao descarte de resíduos.

Três entrevistados consideraram que a sustentabilidade está ligada aos aspectos ambientais e econômicos. No entanto, o aspecto econômico não consta de um entendimento unificado: enquanto os entrevistados E10 e E17 – que gerenciam *campi* localizados nas regiões do Vale do Jaguaribe e na Região do Ibiapaba – compreenderam que a sustentabilidade econômica é inerente ao crescimento regional, com o beneficiamento do mercado local, o entrevistado E14 – gestor de uma unidade situada na capital do estado – interliga a economia à sustentabilidade financeira do negócio da instituição. Apenas um gestor de um *campus* localizado no litoral oeste do estado – entrevistado E2 – considerou a sustentabilidade um fenômeno predominantemente econômico, sugerindo que se trata de um preceito que é relacionado aos pequenos, médios e grandes produtores e empresários, e que gira em todos os níveis da cadeia produtiva. Aduz-se, neste ponto, que os gestores dos *campi* situados nas cidades interioranas interligam a sustentabilidade econômica ao crescimento da economia regional.

Outra parte dos gestores entrevistados entenderam que a sustentabilidade é resultado de ações feitas no presente e que convertam em desenvolvimento para o tripé ambiental, econômico e social às gerações futuras. O entrevistado E18 ponderou que uma “*melhora de vida, uma melhora para o mundo, uma melhora para a sociedade*”. É uma questão que perpassa a preocupação com o meio ambiente e que abrange a cultura, economia, política e o social. O entrevistado E11 assinalou que há “*muita confusão*” em relação ao termo sustentabilidade, pois se pensa apenas na questão ambiental, sem levar em consideração o social e econômico.

Dois entrevistados vislumbraram a sustentabilidade sob a perspectiva da harmonia e inovação. O entrevistado E15 manifestou que ser sustentável é “*viver em harmonia com o todo*”, enquanto o entrevistado E13 entendeu como um conceito inovador.

Alguns entrevistados consideraram que as compras públicas, enquanto política pública, possibilitaram a ampliação do conceito sustentável. Assim, o entendimento da sustentabilidade enquanto tripé social-econômico-ambiental para esses gestores foi apontado como resultado da implementação de políticas públicas no âmbito das contratações públicas, resultando em aquisições de bens e contratações de serviços com caráter durável, ecologicamente correto, com maior economia aos cofres públicos e com consequências positivas à sociedade.

Ao transportar as manifestações para uma nuvem de palavras, conforme apresentada na Figura 3, as respostas trouxeram como principais destaques textuais as expressões “questão”, “ambiental” e “ambiente”.

Figura 3: Nuvem de palavras sobre o conceito de sustentabilidade.

Fonte: Elaboração própria (2021).

As manifestações à pergunta trouxeram à tona que o conceito da sustentabilidade ainda não está bem consolidado na mente dos atores que atuam na estratégia das contratações da instituição pesquisada. Primeiro, porque constatam-se que alguns entrevistados não conseguiram exprimir suas visões sobre o tema por se tratar de um conceito com larga amplitude. Segundo, porque ainda é forte a ligação da sustentabilidade apenas à preservação do ecossistema ambiental.

5.2 Aplicação de sustentabilidade nas compras públicas

Para parte dos gestores, a aplicação da sustentabilidade se dá por meio de legislações, normativos e manuais aplicados à seara das licitações. Os entrevistados citaram a legislação própria das compras públicas – a Lei nº 8.666/1993 – como o primeiro balizador da inserção das práticas sustentáveis. Um dos exemplos citados pelos gestores recai sobre a necessidade, durante a habilitação jurídica e técnica das empresas participantes de licitações, de a empresa

licitante comprovar que não utiliza mão de obra de menores de idade – o que demonstra diretriz focada à sustentabilidade social e atrelada à outras normas protetivas, como a trabalhista.

O Guia de Compras Públicas Sustentáveis da Advocacia Geral da União mostrou-se, conforme os relatos extraídos, o mais completo manual sobre a aplicabilidade da sustentabilidade nos processos de compras públicas. No entanto, trata-se de um guia focado às boas práticas de gestão de materiais e que não entra de forma aprofundada nas searas da sustentabilidade social e econômica das compras e contratações para prestações de serviços.

Outro documento apontado pelos atores foram as minutas de documentos técnicos padronizados pela Advocacia Geral da União. Trata-se de minutas de editais, contratos, atas de registro de preços, projetos básicos e termos de referência, editados e atualizados pelo órgão advocatício à luz das mais recentes atualizações legislativas e utilizados pelas áreas atuantes dos processos de compras da administração pública federal. Contudo, cumpre apontar que as minutas padronizadas não esvaziam, por si só, os pontos sobre a sustentabilidade das compras e contratações, mas trazem o tema sob um aspecto amplo que se não for bem delineado pelas áreas responsáveis pelo desenho da estratégia de aquisições e contratações, pode-se tornar um documento meramente voltado às regras de compras, sem qualquer protagonismo à agenda sustentável.

Dois participantes incluíram a inserção da sustentabilidade à pauta das políticas públicas do governo. A exigência de certificações de cumprimento às regras de gestão ambiental às empresas participantes de processos licitatórios foi um exemplo elencado como uma forma para inserção da sustentabilidade às compras do governo. Subordinados à legislação, as áreas demandantes e de execução dos processos licitatórios assumem papel relevante na inserção da sustentabilidade nas compras públicas. Isto porque, conforme os relatos extraídos dos participantes, os documentos produzidos por estas áreas e que se tornam o regramento do processo de compra, quando lançado ao mercado para disputa, transportam de forma prática, as exigências legais.

Uma vez que existem apontamentos nas normas que atrelam a sustentabilidade como exigência a ser cumprida nos processos de compras públicas, os gestores entendem ser possível a exigência dos critérios nos artefatos técnicos que compõem os documentos de divulgação dos certames. Ou seja, as equipes responsáveis pelos Estudos Técnicos Preliminares, Projetos Básicos, Editais e outros documentos complementares teriam margem de exigência de bens e serviços com perfis sustentáveis, sem que com esse nível de especificação estivessem incorrendo em formatações consideradas direcionadas e de restrição à competitividade.

E para que haja solidificação das práticas sustentáveis demandadas pela instituição e a ampla participação do mercado na fase externa do processo da compra pública sustentável, os entrevistados notaram que é necessária a sensibilização sobre o tema aos *stakeholders* envolvidos direta ou indiretamente no processo. Os entrevistados apontaram que a capacitação dos atores que alimentam o processo é um meio para o alcance do conhecimento sobre o tema, o que reflete a necessidade de maior conhecimento sobre a sustentabilidade nas compras públicas, inclusive dos próprios atores entrevistados.

Ao discorrer sobre a aplicação da sustentabilidade nas compras públicas o entrevistado E10 – cujo *campus* está situado em uma cidade do interior cearense – destacou a importância da capacitação de pequenos e médios produtores como forma de se qualificarem para a prestação do serviço ou fornecimento do bem, bem como conhecerem – e se prepararem – para a parte burocrática do processo licitatório, representada pela fase de habilitação. Apesar de o entrevistado E15 não ter apontado de forma direta a questão da busca pelo conhecimento,

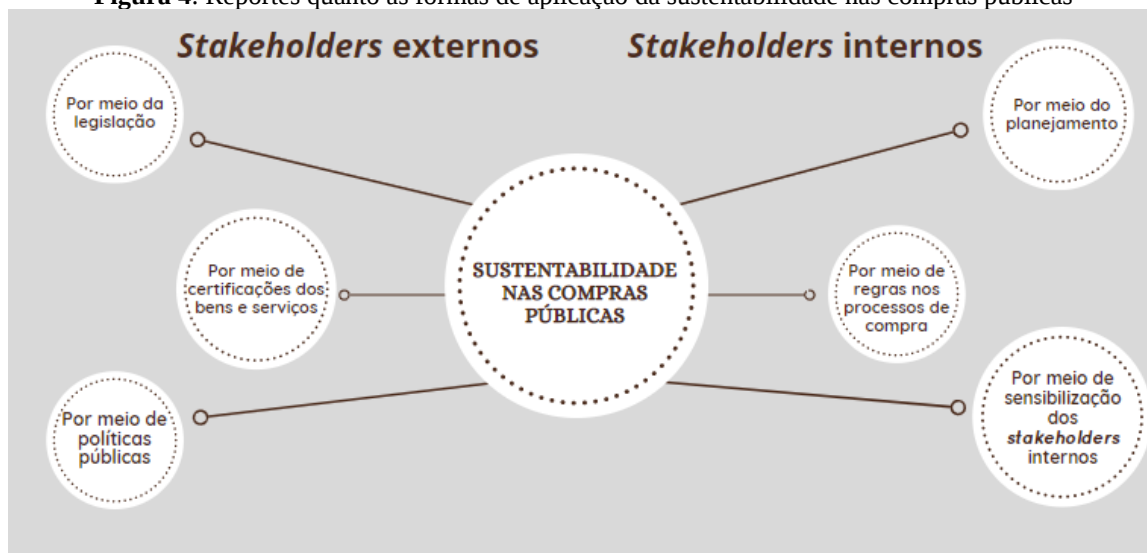
ele compreende que o gestor à frente das ações que permeiam não apenas a logística da instituição, deve ter essa visão arraigada. O entrevistado E8 exemplificou a sensibilização por meio de uma ação de redução na produção de resíduos plásticos oriundos do uso de copos descartáveis.

Alguns entrevistados apontaram que a fase do planejamento das contratações é a etapa preponderante para inserção da sustentabilidade nas compras públicas. Neste caso, mineração de dados e estudos de viabilidade técnica foram apontadas como ferramentas eficazes à implantação da sustentabilidade.

No âmbito do planejamento, os gestores compreendem que a estratégia da contratação deve abranger todas as etapas do processo, deve estar condizente com a realidade da instituição e do mercado, estar refletido nos documentos oficiais dos processos, a exemplo do termo de referência/projeto básico, apresentar como resultado relevante economia entre os estudos de precificação junto ao mercado e o que foi alcançado em termos de preços negociados na licitação. No entanto, o entrevistado E19 sinalizou que mesmo considerando que a etapa do planejamento é relevante para a inserção da sustentabilidade nas compras públicas, há negligência na observação deste aspecto – o da sustentabilidade – durante as construções que são feitas neste ponto do ciclo de vida da compra pública.

O entrevistado E18 trouxe à tona a questão de que o menor preço obtido para um determinado bem ou serviço não significa, necessariamente, resultar no melhor preço e que neste aspecto, a sustentabilidade deve integrar os processos de compra. No exemplo prático apresentado, o gestor trouxe a aquisição de placas fotovoltaicas para geração de energia solar em seu campus. O argumento foi sustentado de que para se ter economia de recursos naturais e financeiros a longo prazo, poderá ser necessário o aporte de maiores recursos para investimento. A Figura 4 traz o reporte geral das formas como os entrevistados verificam ser viável a aplicação das práticas sustentáveis nas compras públicas.

Figura 4: Reportes quanto às formas de aplicação da sustentabilidade nas compras públicas



Fonte: Elaboração própria (2021).

Os gestores apontaram seis formas para inserção da sustentabilidade nas compras públicas, onde três formas são pertinentes às ações de *stakeholders* externos e três métodos ou maneiras podem ser implementadas pela própria instituição, por meio de seus *stakeholders* internos. No que envolve os stakeholders externos, as políticas públicas que cercam os processos de compras são maneiras mais efetivas de inserir e normatizar a sustentabilidade,

conforme a visão dos entrevistados. Isto porque a compra pública, diferente da esfera privada, prescinde da legislação e de seus normativos para poder ser executada. No que tange à atuação institucional, nota-se que a sensibilização apontada é uma condição para conhecer, ampliar e capacitar os atores sociais envolvidos nos processos de compra acerca das boas práticas sustentáveis e que o planejamento será citado posteriormente como etapa de relevância à inserção da sustentabilidade.

De uma forma geral, o governo federal, como *stakeholder* externo, foi apontado como um dos responsáveis pela inserção da sustentabilidade na compra pública. De modo mais específico, a Advocacia Geral da União – por meio de suas produções técnicas de apoio aos órgãos e entidades da administração pública federal direta – foi elencado como *stakeholder* protagonista desse processo. Por outro lado, os gestores compreendem que o conhecimento do tema pelos atores envolvidos de forma direta no processo de compra e os demais que gravitam ao redor do processo são peças importantes para inserção da sustentabilidade no processo. No que concerne às fases pertencentes ao ciclo da compra pública, os gestores avaliaram que é no planejamento onde reside a janela de oportunidade para inserção da sustentabilidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pertinente à compreensão sobre a sustentabilidade, parte dos gestores entrevistados entenderam que se trata de um conceito diretamente ligado ao meio ambiente e essa interrelação se apresenta na redução de descartes, na conscientização coletiva para preservação dos espaços e dos recursos naturais e na manutenção do ecossistema para usufruto das futuras gerações. Ao tratar do contexto ambiental, a compreensão dos gestores reside nas preocupações que visem a redução de resíduos e ao melhor descarte dos restos oriundos da aquisição de bens – permanentes ou de consumo – e dos serviços contratados. Outros consideraram a sustentabilidade como resultado de vertentes ambientais e econômicas, sendo que o entendimento sobre o aspecto econômico não restou consolidado pelos respondentes, visto que parte considerou a economia como resultado do crescimento regional, outros ponderaram se tratar de saúde financeira do negócio finalístico da instituição. Outra parte dos gestores entrevistados considerou que a sustentabilidade é resultado de políticas públicas que convertam em desenvolvimento para o tripé ambiental, econômico e social às gerações futuras.

As declarações à primeira pergunta da entrevista trazem à tona que o conceito da sustentabilidade ainda não está bem arraigado na mente dos *stakeholders* internos que atuam na estratégia das contratações da instituição pesquisada. Primeiro, porque captou-se que alguns entrevistados não conseguiram expressar suas visões sobre o tema por se tratar de um conceito com larga amplitude. Segundo, porque ainda é forte a ligação da sustentabilidade apenas à preservação do ecossistema ambiental.

Evidenciou-se que nenhum *stakeholder* indagado indicou que a sustentabilidade é uma das metas estratégicas da instituição. Outro ponto a destacar é que somente os diretores e chefes de administração dos *campi* situados nas cidades do interior correlacionaram a sustentabilidade com a possibilidade de crescimento regional.

No que se refere às etapas relativas ao ciclo da compra pública, os gestores avaliaram que é na fase de planejamento da contratação onde reside a janela de oportunidade para inserção da sustentabilidade nas compras públicas. No geral, o governo federal, como *stakeholder* externo, foi apontado como um dos responsáveis pela inserção da sustentabilidade na compra pública. Os gestores entrevistados externaram que o conhecimento sobre a temática sustentável pelos atores envolvidos de forma direta no processo de compra e

aos demais que gravitam ao redor do processo é necessário para inserção da sustentabilidade no processo.

Apurou-se como entendimento entre os entrevistados, sejam eles gestores de unidades do interior ou da capital, que as etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato devem ser consideradas como as mais relevantes para a inserção da sustentabilidade nas compras públicas. No entanto, a etapa de Planejamento da Contratação foi a mais indicada, seguida pela Gestão do Contrato. A fala dos gestores evidenciou, ainda, que o planejamento, enquanto etapa processual, efetiva-se por meio da emissão dos documentos técnicos apontados nos normativos que regulamentam a legislação pertinente às compras públicas. Assim, o Plano Anual de Contratações e os Estudos Técnicos Preliminares foram indicados como documentos necessários à inserção da sustentabilidade e fontes norteadoras das ações dos *stakeholders* – sejam internos à instituição ou externos – para que os critérios sustentáveis delimitados sejam assegurados e cumpridos.

No aspecto ambiental do tripé sustentável, as falas dos entrevistados levam ao entendimento de que as formas de inserção de sustentabilidade nas compras públicas não devem eliminar a extração de recursos naturais renováveis, mas de utilizá-los de forma racional e compensatória. Assim, as compreensões dos gestores tendem à trilha da sustentabilidade fraca, onde o capital econômico aplicado pela atual geração em ações sustentáveis, compensará as possíveis perdas de legados ambientais das gerações futuras (FIORINO, 2011).

Este estudo evidenciou que a sustentabilidade, enquanto compreensão aliada às práticas empíricas, não está uniformizada na fala dos gestores, o que confirma os estudos do campo que mostram a sustentabilidade como um conceito amplo e de difícil definição. As declarações dos entrevistados mostraram, ainda, que a sustentabilidade, enquanto conceito, é uma problemática, um tema ainda pendente de discussão. A diluída compreensão dos gestores demonstra, aliada à manifestação mais expressiva sobre a falta de conhecimento do tema apontam que a uma necessidade de que a sustentabilidade seja apresentada aos operadores das compras públicas com um entendimento prático.

Face ao que já foi exposto, acredita-se que este estudo coopera com o campo no aspecto teórico e gerencial. A pesquisa contribuiu ao evidenciar as percepções que os gestores possuem acerca da sustentabilidade enquanto conceito, de modo a demonstrar que o tema ainda se reveste de uma definição ainda pouco objetiva. No que tange ao lado gerencial, a pesquisa indicou que a subjetividade que permeia o campo pode agir um limitador nas ações que permeiam a compra pública. A contribuição gerencial ainda pode ser verificada no apontamento do planejamento como a fase mais importante à inserção de práticas sustentáveis, devendo ser, portanto, evidenciadas no conteúdo dos documentos de planejamento produzidos.

O estudo não esgotou a vertente das barreiras às compras públicas sustentáveis, de modo que as seguintes indagações surgiram no decorrer da investigação:

- Em outras organizações públicas, onde a temática da sustentabilidade está em um estado mais maduro, os gestores administrativos possuem a mesma visão acerca da aplicação da sustentabilidade nas compras públicas?
- As notações referentes às fases mais importantes se repetem em outros órgãos públicos?
- Os fenômenos verificados neste estudo são típicos de uma instituição situada no nordeste brasileiro ou similares a outras regiões do país?

Assim, propõe-se como agenda de pesquisa futura, a ampliação da trilha de pesquisa apresentada neste trabalho em instituições situadas em outras regiões do país, bem como a

aplicação da análise qualitativa, desta vez, ouvindo os stakeholders internos e externos, para fins de cruzamento de dados e possibilidade de novas descobertas no campo.

REFERÊNCIAS

- ASHBY, Alison; LEAT, Mike; HUDSON-SMITH, Melanie. Making connections: a review of supply chain management and sustainability literature. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 17, n. 5, p. 497-516, 2012.
- AYRES, R.U. Sustainability economics: Where do we stand? **Ecological Economics**, v.67, n.2, p.281-310, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.
- BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul./ago. 2008.
- BRASIL. Decreto nº 1.094, de 13 de março de 1994. **Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm. Acesso em: 4 out. 2020.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. **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**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/INn05de26de2017Hiperlink.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019. **Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações**. 8-A. ed. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 11 jan. 2019. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733. Acesso em: 04 out. 2020.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel de Compras**: processos homologados. Processos homologados. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 11 set. 2021.
- CMMAD – Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430 p.
- COSTA, E. L. C. **As Licitações Sustentáveis na Ótica do Controle Externo**. Instituto Serzedello Corrêa – ISC / TCU. Brasília, 2011.
- COSTA, A. M.; CARVALHO, J. L. F. Legitimando papéis ou conciliando interesses? A reprodução discursiva da responsabilidade social empresarial. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Brasília, DF. 2005.
- COUTO, H. L. G. do; RIBEIRO, F. L. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 331-343, 2016.
- EIKELBOOM, Martin E.; GELDERMAN, Cees; SEMEIJN, Janjaap. Sustainable innovation in public procurement: the decisive role of the individual. **Journal of Public Procurement**, 2018.

ELKINGTON, John. Partnerships from cannibals with forks: The triple bottom line of 21st-century business. **Environmental quality management**, v. 8, n. 1, p. 37-51, 1998.

EUFLAUSINO, Mariana Aparecida; DE MELLO, Gilmar Ribeiro. Where the legitimation of sustainable public procurements finds conflict: an analysis of public procurement agents' perceptions on sustainable procurements. **Revista de Administração da UFSM**, v. 12, n. 4, p. 741-766, 2019.

FARIA, E. R. et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Caderno EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, Artigo 7, Rio de Janeiro, p. 776-793, jul./set. 2016.

FIORINO, D.J. Explaining national environmental performance: Approaches, evidence, and implications. **Policy Sciences**, v.44, n.4, p.367-389, 2011.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FUENTES-BARGUES, Jose Luis et al. Green Public Procurement at a Regional Level. Case Study: The Valencia Region of Spain. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 16, n. 16, p. 2936, 2019.

GIMENEZ, C., TACHIZAWA, E. M. Extending sustainability to suppliers: a systematic literature review. **Supply Chain Management: an international journal**, 2012.

GLAVIC, P.; LUKMAN, R. Review of sustainability terms and their definitions. **Journal of Cleaner Production**, v.15, p.1875-1885, 2007.

GRANDIA, Jolien. The role of change agents in sustainable public procurement projects. **Public Money & Management**, v. 35, n. 2, p. 119-126, 2015.

GRANDIA, Jolien. Finding the missing link: Examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. **Journal of Cleaner Production**, v. 124, p. 183-190, 2016.

HASSELBALCH, J.; COSTA, N.; BLECKEN, A. Examining the relationship between the barriers and current practices of sustainable procurement: a survey of UN organizations. **Journal of Public Procurement**, v. 14, n. 3, p. 293-326, 2014.

HORBACH, J. **Indicator systems for sustainable innovation**. Physica-Verlag, 1ºEd., 213p., 2005.

LÉLÉ, S.M. Sustainable development: A critical review. **World Development**, v.19, n.6, p.607-621, 1991.

LOZANO, R. Towards better embedding sustainability into companies' systems: an analysis of voluntary corporate initiatives. **Journal of Cleaner Production**, v.25, n.0, p.14-26, 2012.

MCCRUDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. **Natural resources forum**. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd., p. 257-267, 2004.

MENEZES, R.; SILVA, R. B.; LINHARES, A. Leilões Eletrônicos Reversos Multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 11-33, jul./set. 2007.

MIEMCZYK, J., JOHNSON, T.E., MACQUET, M. Sustainable purchasing and supply management: a structured literature review of definitions and measures at the dyad, chain and network levels. **Supply Chain Management: An International Journal**, 2012.

NEUMAYER, E. The determinants of aid allocation by regional multilateral development banks and united nations agencies. **International Studies Quarterly**, v.47, n.1, p.101-122, 2003.

NIKOLAOU, Ioannis E.; LOIZOU, Clairia. The Green Public Procurement in the midst of the economic crisis: is it a suitable policy tool?. **Journal of Integrative Environmental Sciences**, v. 12, n. 1, p. 49-66, 2015.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Discussion Paper on Public Performance Measures**, OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement, Paris, 2013.

QUESTÃO. In: **DICIO**, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/questao/>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

ROMAN, A. V. Institutionalizing sustainability: A structural equation model of sustainable procurement in US public agencies. **Journal of Cleaner Production**, v. 143, p. 1048-1059, 2017.

ROSSET, A. C. S.; FINGER, A. B. Compras Públicas Sustentáveis: Uma Revisão Sistemática da Pesquisa Brasileira. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE**, v. 7, n. 3, p. 105-120, 2016.

SARTORI, Simone; LATRONICO, Fernanda; CAMPOS, Lucila. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: uma taxonomia no campo da literatura. **Ambiente & sociedade**, v. 17, n. 1, p. 01-22, 2014.

SAVITZ, A. **The triple bottom line: how today's best-run companies are achieving economic, social and environmental success-and how you can too**. John Wiley & Sons, 2013.

SITNIKOV, C. S. Triple Bottom Line. **Encyclopedia of Corporate Social Responsibility**, p. 2558-2564, 2013.

SOARES, Ariani Milene Sousa; SILVA, Jayme Nascimento; DE SOUZA CORREIA, Marcelo. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UM ESTUDO DE CASO DA VISÃO DOS SERVIDORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, p. 173-198, 2018.

SOUZA, Evangelina da Silva; BARROS DE CARVALHO, Denis. A função social das compras públicas pela inserção da variável ambiental: caso de uma Instituição Federal de ensino superior. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 10, 2018.

TATICCHI, Paolo; TONELLI, Flavio; PASQUALINO, Roberto. Performance measurement of sustainable supply chains: A literature review and a research agenda. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 62, n. 8, p. 782-804, 2013.

WALKER, H.; BRAMMER, S. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. **Supply Chain Management**, v. 14, n. 2, p. 128-137, 2009.

WALKER, H.; BRAMMER, S. The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. **Int. J. Prod. Econ.**, v. 140, n. 1, p. 256-268, 2012.

WALKER, H.; MIEMCZYK, J.; JOHNSEN, T.; SPENCER, R. Sustainable procurement: past, present and future. **J. Purch. Supply Manag.**, v. 18, n. 4, p. 201-206, 2012.

WEISS, L.; THURBON, E. The business of buying American: Public procurement as trade strategy in the USA. **Review of International Political Economy**, v. 13, n. 5, p. 701-724, 2006.