



**Enap**

**Escola Nacional de Administração Pública**  
Diretoria de Formação Profissional  
*Coordenação-Geral de Especialização*



Paula Moraes Pereira

## **SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

BRASÍLIA  
Julho/2016

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, set against a solid red rectangular background.

**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional

*Coordenação-Geral de Especialização*

**Paula Moraes Pereira**

## **SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos  
para obtenção do grau de Especialista  
em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ariel Pares

BRASILIA  
Julho /2016

Palavras chave: Sustentabilidade Socioambiental, Administração Pública, Coordenação de Políticas Públicas.

O artigo tem como objetivo fazer um diagnóstico de três iniciativas governamentais sobre sustentabilidade socioambiental na Administração Pública, do ponto de vista das relações interorganizacionais e as consequências da fragmentação de iniciativas na ausência de práticas rotineiras de coordenação do governo. As iniciativas são: Agenda Ambiental na Administração Pública, Contratações Públicas Sustentáveis e Projeto Esplanada Sustentável. A metodologia utilizada foi de consulta a fontes bibliográficas e análise das entrevistas dos gestores responsáveis por cada iniciativa, utilizando uma abordagem qualitativa. Os resultados demonstraram que são poucas as interações entre as três iniciativas, embora tenham objetivos convergentes e, quando existentes, dá-se de maneira informal e esporádica, favorecendo muitas vezes a sobreposição de atividades e a ineficiência nos programas. As diversas portarias editadas pelo MP e a criação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP) foram instrumentos importantes, mas a falta de prioridade governamental no que se refere à sustentabilidade fez com que algumas ações fossem descontinuadas, tais como a CISAP.

## SUMÁRIO

Introdução.....	5
2. Sustentabilidade Socioambiental na Administração Pública - O Contexto Internacional e o Nacional .....	8
3. As Iniciativas de Sustentabilidade Socioambiental no Governo Federal Brasileiro - Agenda Ambiental na Administração Pública, Contratações Públicas Sustentáveis e Projeto Esplanada Sustentável.....	10
4. O Diagnóstico da Implementação das três Iniciativas de Sustentabilidade Socioambiental na Administração Pública Federal.....	13
Conclusão.....	22
Referências Bibliográficas.....	24
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas .....	27

## Introdução

O tema da escassez dos recursos naturais é cada vez mais presente nos debates nacionais e internacionais, em função de vários fatores, incluindo o aumento da população, o crescimento da renda e da inclusão, aumentando o consumo insustentável. A consequência é a perda da biodiversidade, diminuição da disponibilidade de água doce e limpa, aumento dos resíduos sólidos, alteração do clima com aquecimento global entre outros, contribuindo para um desequilíbrio que afeta a vida de todos os seres. Nos países emergentes, como o Brasil, cujo modelo de desenvolvimento deve ser, por definição, inclusivo, face às enormes disparidades de renda, torna-se imperativo combinar crescimento inclusivo com a constituição de uma sociedade verde e por decorrência, um Estado verde. A preocupação com o meio ambiente ganhou mais visibilidade na década de 60 e, ao longo do tempo, foi recebendo mais apoio da sociedade e dos governos. O termo desenvolvimento sustentável, segundo o Relatório Nosso Futuro Comum, realizado sob a coordenação da ONU, em 1987, é o desenvolvimento que “[...] satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas próprias necessidades” (BIDERMAN *et al*, 2008). A Administração Pública tem uma responsabilidade maior, seja como agente regulador, seja como grande consumidor e gerador de impacto ao meio ambiente. Nessa posição, ela tem um papel estratégico e adicional de servir como exemplo para a sociedade no que se refere ao uso racional dos recursos naturais. Vários países já incorporam critérios de sustentabilidade no desenho dos investimentos promovidos pelo Estado, na oferta dos serviços públicos e nos processos administrativos.

Este artigo apresenta um exame da política do governo federal para a sustentabilidade socioambiental da sua atuação. Ela tem como objetivo inserir nas ações e processos administrativos das instituições governamentais uma cultura que valorize o uso racional dos recursos naturais e o consumo sustentável, incluindo aspectos relacionados com a justiça social e prosperidade verde ou a adoção da economia verde por parte dos setores produtivos. Sua implementação conta com três iniciativas de destaque: a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criada em 1999 pelo Ministério do Meio Ambiente, com objetivo de motivar a Administração Pública a adotar uma política de responsabilidade socioambiental, uma espécie de internalização dos princípios da Agenda 21 na gestão pública; a iniciativa Contratações Públicas

Sustentáveis (CPS) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, criada em 2010, com o objetivo de incentivar os órgãos federais a adotarem critérios de sustentabilidade no setor de contratações, obras e compras; e, o Projeto Esplanada Sustentável (PES), criado em 2012 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Minas e Energia (MME) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF)/MP, com o objetivo de implantar ações de uso racional de recursos, por meio de um projeto piloto, voltado inicialmente para órgãos localizados na Esplanada dos Ministérios. O objetivo é analisar a integração das atividades de cada iniciativa, o papel da coordenação e se elas são complementares e convergentes, no âmbito da implementação da política de sustentabilidade socioambiental da Administração Pública.

A existência de três iniciativas para uma mesma finalidade permite examinar com mais profundidade e realçar a importância do tema coordenação para o desempenho da política pública, tendo como estudo de caso a política de sustentabilidade socioambiental na gestão pública, ou seja, as ações internas da administração pública. A presença de três iniciativas, geradas de forma autônoma e conduzidas por órgãos distintos do governo federal com a mesma finalidade, geram um potencial risco de sobreposição ou, melhor, de fragmentação de ações, que pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação na formulação e implementação de políticas públicas (MARTINS, 2005).

A pesquisa sobre a coordenação de políticas entre agências e gestores públicos apresenta poucos trabalhos empíricos, além de ter um volume reduzido de produções que abordam a questão (GONTIJO, 2012). As que existem apresentam bases epistemológicas diferentes, o que dificulta a utilização dos conceitos, apesar de apresentarem características comuns em suas descrições.

Em uma abordagem focada nas Políticas Públicas, Peters (1998) indica que a coordenação pode falhar pela redundância, quando duas instituições realizam a mesma tarefa, pela incoerência, quando a política para o mesmo público tem exigências e objetivos diferentes, e pelas lacunas, quando nenhuma instituição realiza a tarefa necessária.

A coordenação ocorre em diferentes escalas, desde a interpessoal, quando duas pessoas se encarregam de realizar uma tarefa e necessitam se coordenar, passando pela intra-organizacional, entre duas áreas diferentes de uma mesma organização, até a

inter organizacional, quando diversas organizações trabalham em função de um objetivo e necessitam de uma coordenação (LEITE, 2011).

A noção de coordenação nos governos “[...] é a de uma hierarquia dependente de organismos centrais”. Pode-se perceber que, no setor público, há um grande número de relações entre superiores e subordinados, nos diferentes níveis, o que pode ser caracterizado como um sistema hierárquico (CHISHOLM, 1989 *apud* LEITE, 2011).

As demandas por coordenação são conhecidas: “[...] sobreposição de atividades, confusões sobre jurisdições, vácuos a serem preenchidos e necessidade de coerência no desenvolvimento de políticas que possam afetar os mesmos grupos”. Para Gaetani (2008), dois problemas afetam a coordenação: a necessidade do trabalho convergente e articulado nas organizações e a produção de uma maior integração das instituições e de seus desafios.

O artigo está dividido em três partes, sendo que a primeira faz uma breve descrição sobre o tema sustentabilidade, a segunda aborda as políticas de gestão pública e a sustentabilidade socioambiental do Governo e a terceira aborda o diagnóstico de três iniciativas do governo federal sobre sustentabilidade, com dados sobre a coordenação, as convergências e as complementaridades entre as iniciativas estudadas e os reflexos na implementação da agenda.

Como conclusão, tem-se que o tema sustentabilidade na Administração Pública teve avanços, mas a falta de prioridade e, por consequência, uma ausência de coordenação mais efetiva do centro do Governo, prejudicou o desempenho desta política. As três iniciativas analisadas mostram que estas trabalham em conjunto apenas em projetos pontuais e que não há uma coordenação dessas ações na Administração Pública, favorecendo uma lógica autônoma de implementação da política, espelho das diretrizes internas de cada órgão e não do Governo, se examinado, idealmente, como uma unidade de ação e de compromissos com a sociedade.

A tentativa mais evidente de constituição de uma coordenação das iniciativas foi a criação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), pelo Decreto nº 7.746/12. Enquanto as três iniciativas foram institucionalizadas por Portaria dos próprios Ministérios e, no caso da A3P e PES, previam a existência de um colegiado interministerial para a promoção das suas ações, a CISAP, criada por Decreto, reflete uma predisposição do governo central de apoiar uma política de sustentabilidade para a gestão pública do Governo Federal.

## **2. Sustentabilidade Socioambiental na Administração Pública - O Contexto Internacional e Nacional**

A Conferência do Rio, em 1992, mostrou a necessidade de liderança dos governos na mudança de padrão de produção e consumo (CNUMAD, 1992). Essa iniciativa materializou-se na Agenda 21 e no compromisso dos governos de desenvolverem as suas próprias Agendas. O debate continuou em 1995, com o G-7 da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Grupo de 7 países que reúne os Estados Unidos, Itália, Alemanha, Canadá, França, Reino Unido e Japão. Em 1996, as discussões foram reunidas no “Programa Improving the Environmental Performance of Government” e, em 1997, o debate foi aprofundado com o relatório da OCDE sobre o Programa de Produção e Consumo Sustentável (MACHADO, 2002). A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano ou Conferência de Estocolmo, em 1972, iniciou o debate sobre a importância do meio ambiente e um novo arcabouço jurídico, político e científico em relação às ações sustentáveis foi construído, e o Estado é um ator chave para as mudanças na sociedade (FERREIRA, 2012).

Sustentabilidade é um conceito abrangente e os diferentes conceitos apontam para a combinação de questões sociais, ambientais e econômicas. (FRANCO *et al*, 2015). A administração pública sustentável atua com o objetivo de diminuir o impacto gerado pelo homem. O conceito de desenvolvimento sustentável utilizado no artigo será aquele que garante a disponibilidade de recursos para os descendentes (BIDERMAN *et al*, 2008).

Em 2002, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+10, reunião da Organização das Nações Unidas (ONU) que discutiu ações já propostas para a Agenda 21 em 1992, aprovou o Plano de Implementação de Johannesburgo, que sugeriu a elaboração de vários programas, com duração de 10 anos, para fortalecer as iniciativas regionais e nacionais para a promoção de padrões de consumo e produção sustentáveis. Produção sustentável é aquela que incorpora, ao longo de todo o ciclo de vida de bens e serviços, as melhores alternativas possíveis para minimizar custos ambientais e sociais e o consumo sustentável é o uso de bens e serviços que atendam às necessidades básicas e, ao mesmo tempo, minimiza o uso de recursos naturais, geração de resíduos, emissão de poluentes, durante todo o ciclo de vida do produto ou serviço. Em 2003, foi aprovado o Processo de Marrakesh sobre a

Produção e Consumo Sustentáveis, coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), com o objetivo de implantar ações para as mudanças nos padrões de produção e consumo. Os mecanismos do referido processo incluíram reuniões de especialistas, diálogos de cooperação, fóruns de ONGS e de empresas, estruturas de produção e consumo sustentável e sete forças tarefas (Cooperação com a África, Produtos Sustentáveis, Estilos de Vida Sustentáveis, Compras Públicas Sustentáveis, Turismo Sustentável, Edifícios e Construções Sustentáveis e Educação para o Consumo Sustentável) (MMA, 2014).

O Processo de Marrakesh estimulou que cada país membro da ONU e participante da iniciativa desenvolvesse um plano de ação para produção e consumo sustentáveis. A estratégia utilizada foi dividida em quatro fases: identificação de prioridades, construção de estratégias regionais, implementação de projetos e elaboração dos planos de ação. Os resultados foram apresentados à Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2011. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, mais conhecida como a Conferência Rio+20, realizada no Rio de Janeiro, no Brasil, em 2012, foi aprovado o Plano de Ação Global para a Produção e Consumo Sustentável (10 YPF) com metas e práticas de produção e consumo sustentável para os próximos dez anos (GOMES, 2015) e o PNUMA lançou a International Sustainable Public Procurement Initiative, ou seja, a Iniciativa Internacional de Compras Públicas Sustentáveis (SPPI), uma iniciativa para promover a transição para a economia verde por meio do uso do poder de compras dos Estados (TEIXEIRA, 2013).

O Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh em 2007, e instalou, em 2008, o Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis, por meio da Portaria MMA nº 44/08. O Plano foi lançado para o período de 2011 a 2014, com apoio técnico do PNUMA. A partir de 2010, a A3P foi inserida no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), como uma das ações prioritárias. Em 2016, o MMA lançou para consulta pública o 2º Ciclo do Plano de Ação Produção e Consumo Sustentáveis (2016-2020) (BRASIL, 2016).

Segundo Betiol *et al* (2012), o processo de compras públicas sustentáveis na esfera federal, ou seja, no MP, iniciou-se em 2009 com uma consultoria para implementar políticas e desenvolver indicadores de sustentabilidade, com foco em produtos e serviços de tecnologia da informação. A partir de 2009, novas leis e normas

ambientais contribuíram para o processo de compras sustentáveis, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei nº 12.187/09, que inclui como uma das diretrizes os padrões sustentáveis de produção e consumo, e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/12, que indica como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e a IN SLTI/MP nº1/10, que estabelece regras para a elaboração dos Planos de Logística Sustentável.

A sustentabilidade socioambiental ganhou visibilidade ao longo dos anos e perseguiu a formação de compromissos junto às organizações privadas nos seus processos de produção e consumo, influenciando, igualmente, a Administração Pública que passou a abordar esta questão por meio de diferentes iniciativas.

### **3. As Iniciativas de Sustentabilidade Socioambiental no Governo Federal Brasileiro - Agenda Ambiental na Administração Pública, Contratações Públicas Sustentáveis e Projeto Esplanada Sustentável.**

A Administração Pública federal inseriu na gestão interna de suas instituições o tema sustentabilidade socioambiental por meio da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), das Contratações Públicas Sustentáveis (CPS), do Projeto Esplanada Sustentável (PES), entre outros.

A A3P é um programa da Secretaria de Articulação Institucional do Ministério do Meio Ambiente que quer estimular a adoção de critérios socioambientais na gestão dos órgãos públicos, nos três níveis federativos de governo, por meio da sensibilização dos gestores públicos para as questões ambientais, estimulação da incorporação de critérios para a gestão social e ambiental nas atividades públicas, promoção da economia dos recursos naturais e redução de gastos institucionais, e a revisão de padrões de produção e consumo sustentável. São cinco eixos de atuação: uso racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no trabalho, sensibilização e capacitação de servidores e licitações sustentáveis. A participação ocorre por meio de termo de adesão entre o interessado e o Ministério do Meio Ambiente e a elaboração de um plano de trabalho, sendo que o programa é de adesão voluntária (COGO *et al*, 2015, ARAUJO *et al*, 2015, MMA, 2016).

O Programa surgiu como um projeto piloto em 1999, tendo como objeto o MMA (MACHADO, 2002). Em 2001, foi criado o Programa A3P e, em 2002, a

portaria MMA nº 510 criou a Comissão Permanente da A3P, com o objetivo de desenvolver ações de inserção de critérios ambientais aos procedimentos administrativos do MMA. Em 14 de setembro 2004, a Portaria MMA nº 221 revogou a anterior e designou a composição da Comissão Gestora da Agenda Ambiental na Administração Pública para propor a inserção de critérios socioambientais nas atividades administrativas em todos os níveis da Administração Pública. Ao longo do tempo, novas atividades foram inseridas, como o Prêmio Melhores Práticas de Sustentabilidade (A3P), em 2009, da Rede A3P, que funciona como um canal de comunicação entre as instituições e, em 2015, foi lançado o ResSoa, que é um sistema online para avaliação das ações de sustentabilidade dos parceiros da A3P. Além disso, o Decreto nº 2.783, de 1998, proibiu a aquisição de equipamentos ou produtos que contenham ou façam uso de substâncias que destroem a camada de ozônio pela Administração Pública e foi lançada em 2010 a versão em português da norma ISO 26000, de Responsabilidade Social na Administração Pública, a ABNT NBR ISO 26000, por meio da articulação do Fórum Governamental de Responsabilidade Social. Esta é uma norma de diretrizes e de uso voluntário e não visa à certificação (BRASIL, 1998, INMETRO, 2016).

A Iniciativa Contratações Públicas Sustentáveis do MP tem como objetivo estabelecer uma política de uso do poder de compra do Estado para o desenvolvimento sustentável, de modo a gerar emprego e distribuir a renda, além de viabilizar a inclusão de critérios ambientais e sociais nas compras públicas, no âmbito do Governo Federal. A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do MP, atual Secretaria de Gestão, editou a Instrução Normativa (IN) do MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010, com objetivo de estabelecer critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública, sendo o primeiro marco regulatório para a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental no governo federal, no que se refere às contratações, de amplitude restrita por ser um ato administrativo normativo (VALENTE, 2011, TEIXEIRA, 2013). Apesar disso, a IN produziu um debate sobre as contratações sustentáveis e o tema foi incluído como uma das prioridades do 1º Ciclo do Plano de Ação de Produção e Consumo Sustentável 2011-2015, lançado pelo MMA em 2010.

A Administração Pública lançou, em 1998, o Portal Comprasnet, atualmente Portal das Contratações Eletrônicas, com o objetivo de padronizar as compras da área meio do Governo Federal e assim reduzir os custos. Passou a lançar e

divulgar editais de contratos formados com o Governo Federal, bem como inovou no Brasil anunciando o pregão eletrônico e a dispensa de licitação para bens e serviços padrão. O Portal ainda oferece serviços de fornecedores e consulta ao catálogo de materiais, que possui um catálogo específico para materiais sustentáveis. O MP possui uma página na internet <http://planejamento.gov.br>, desenvolvida em parceria com Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI) e a Embaixada Britânica, que é um canal de informação sobre o assunto com modelos de edital de licitação sustentáveis e um fórum de discussão com dados sobre boas práticas e trocas de informação. Neste sentido, seguiu a experiência pioneira do Estado de São Paulo de criação de um catálogo de bens e serviços sustentáveis, integrado ao catálogo geral de materiais, para compras governamentais sustentáveis, na sua maioria realizada por meio de pregão eletrônico (TEIXEIRA, 2013).

O Projeto Esplanada Sustentável (PES) foi criado com duas motivações: o artigo 225 da Constituição Federal, que está no capítulo de Meio Ambiente, e o Acórdão do TCU nº 1752/11, que recomendou ao MP a apresentação de um plano de ação visando orientar e incentivar todos os órgãos da Administração Pública Federal a adotarem medidas para sustentabilidade (BRASIL, 2011). O Projeto teve seu primeiro ciclo em 2012 e busca promover a economia de recursos financeiros na Administração Pública, com a avaliação de despesas com energia elétrica, água e esgoto, vigilância, limpeza, telefonia móvel e fixa, papel e copos descartáveis e, conseqüentemente, contribuir com a redução do consumo de recursos naturais. O PES foi criado pela Portaria Interministerial MP, MMA, MME e MDS nº 244, de 6 de junho de 2012 para integrar ações do Programa de Eficiência do Gasto Público/MP, do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL/MME), da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P/MMA) e da Coleta Seletiva Solidária (PROCATADOR/MDS) (BRASIL, 2012b, VASCONCELOS E NOGUEIRA, 2014). O PES é coordenado pela Secretaria Orçamento Federal (SOF/MP) e possui um Portal localizado em <http://www.orcamentofederal.gov.br/projeto-esplanada-sustentavel> com objetivos, metas e o Sistema do Projeto Esplanada Sustentável (SisPES) que monitora o consumo de energia e de água.

O PES utiliza como metodologia a ferramenta gerencial que coleta e analisa os dados de despesa do órgão para definir um potencial de economia e identificar ações para reduzir os gastos. A estratégia inicial pensada em 2012 foi atuar nos ministérios em Brasília para depois ampliar o escopo do projeto.

#### **4. O Diagnóstico da Implementação das três Iniciativas de Sustentabilidade Socioambiental na Administração Pública Federal**

Segundo Peters (1998), a coordenação é uma das grandes necessidades do poder público e a divisão tradicional da estrutura de governo em departamentos contribui para que não exista um compartilhamento de práticas e de planejamentos, o que gera contradições e redundâncias na execução de atividades. Ele afirma que a imagem típica de coordenação é a de um processo de cima para baixo, com agências centrais ou ministérios forçando a cooperação entre organizações subordinadas e que, na prática, a coordenação é muito vezes uma função de negociação entre escalas inferiores de organizações, em torno de questões específicas ou clientes. Para Repetto (2005 *apud* GONTIJO, 2012), a coordenação é um processo no campo da gestão pública, que constrói e redefine um sistema de regras formais e informais, que constroem ou incentivam os atores a trabalhar de forma cooperativa. Alexander (1993 *apud* GONTIJO, 2012) acredita que coordenação faz parte do planejamento e do processo de implementação das ações públicas, especialmente daquelas que dependem de uma atuação transversal e multissetorial. Ele afirma ser uma atividade deliberada sob a responsabilidade de uma organização ou sistema interorganizacional.

A A3P possui um arranjo institucional para a implementação da Agenda baseado na criação de uma Comissão Gestora. Dela fazem parte representantes de todos os setores da organização, com o compromisso de serem os agentes de sensibilização para a prática da responsabilidade socioambiental. A instituição interessada em participar da A3P deve assinar um termo de adesão e fazer um plano de trabalho. O plano é o principal instrumento da A3P e onde estão descritas as atividades voltadas para a mudança na cultura gerencial e de planejamento da organização, com ênfase na capacitação dos servidores e em investimentos para reduzir o consumo, por exemplo, de água, papel, energia, copos plásticos etc. Após o diagnóstico ambiental da organização, o plano deve definir os projetos e atividades que serão realizados como, por exemplo, reduzir o consumo, recomendar o uso de um padrão de contratações sustentáveis, promover a coleta seletiva de resíduos, o desfazimento e a reciclagem, além de estimular práticas de trabalho decente. A mobilização e o monitoramento e avaliação das ações também devem constar do plano (MMA, 2009). As diretrizes voltadas para a gestão interna da organização podem influenciar as aquisições e o investimento previsto

na política pública, ou seja, o gasto da área finalística. Embora não seja este o objetivo principal, a mudança de cultura organizacional pode afetar positivamente a política setorial da instituição.

O Plano de Ação de Consumo e Produção Sustentáveis do MMA, que concluiu o seu primeiro ciclo em 2014 tinha como uma das linhas prioritárias a A3P. Dados do 2º Ciclo do Plano de Ação de Produção e Consumo Sustentáveis (BRASIL, 2016) mostram que os resultados da A3P, no período de 2011 a 2014, foram significativos, com a adesão de novas instituições, o que resultou em um total de 1300 instituições parceiras, até 2014, incluindo instituições dos três entes da federação. Além disso, foram realizadas campanhas de sensibilização para os servidores e três edições do Fórum Nacional da A3P (em 2011, 2012 e 2014). O Selo A3P também foi uma ação importante, pois reconhece o empenho da instituição para efetivar as práticas de gestão baseadas em conceitos de sustentabilidade e está dividido em três categorias: verde, quando a instituição fez o termo de adesão formal, prata, quando a instituição entregou o relatório de implementação do termo de adesão, e laranja, para as instituições vencedoras do Prêmio Melhores Práticas da A3P (MMA, 2016). Neste período, foram realizados também cursos presenciais e a distância para os servidores públicos.

Segundo dados do gestor do Programa, a principal contribuição da iniciativa é mostrar para a sociedade a importância da responsabilidade socioambiental e incentivar uma mudança de cultura em prol da sustentabilidade. O Programa é coordenado por um gerente e possui uma equipe de cinco servidores e dois estagiários. Em relação à prioridade da iniciativa dentro do órgão setorial, o gestor indicou que, dentro da Secretaria, ele tem uma prioridade grande, pois faz parte do Plano de Ação de Consumo e Produção Sustentável, que está em sua segunda fase (2016-2020), mas, para o Ministério, esta prioridade é baixa, em função de outras agendas. Outro ponto destacado na entrevista foi a importância da liderança para a promoção da responsabilidade socioambiental, e foi pontuado que é preciso uma pessoa com perfil adequado para liderar e colocar as ações em pauta, ser um animador e incentivar a realização das atividades e a difusão das ações.

Ao se fazer uma análise da lógica de atuação da A3P e seus meios de implementação em relação às outras iniciativas estudadas, pode-se inferir que o sucesso do programa depende de uma grande articulação com os departamentos de logística da Administração Pública, o que envolveria a SLTI/MP, atual Secretaria de Gestão /MP responsável pelas ações de logística no Governo Federal. A cooperação entre a SLTI e o

Programa A3P não ocorreu da forma esperada e pode se afirmar que o relacionamento se mostrou fragmentado, com o MP e o MMA realizando ações de forma autônoma e no limite de forma concorrencial.

A edição da Instrução Normativa SLTI/MP nº 10, de 12 de novembro de 2012, criando normas para a elaboração dos Planos de Logística Sustentáveis (PLS's) e tornando-os obrigatórios foi uma iniciativa que não considerou a experiência da A3P. A referida IN definiu de forma clara o conceito de logística sustentável como sendo aquele processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado (BRASIL, 2012d). O conteúdo mínimo do referido PLS abrangia a atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental, práticas de sustentabilidade, responsabilidade e metodologia de implementação e ações de divulgação, conscientização e capacitação. Depoimentos afirmam que a equipe da A3P não foi consultada para a elaboração da IN e nem chamada a colaborar com as ações de divulgação e capacitação, para que as organizações elaborassem seus PLS's. A SLTI/MP, com a atribuição de elaborar normas e regulação das compras do Governo Federal passou a atuar como líder de um Programa de Sustentabilidade Socioambiental da Administração Federal. Uma explicação plausível para a disputa de protagonismo em torno da política de sustentabilidade da gestão pública federal encontra-se no personograma das organizações envolvidas e há casos de fragmentação da política pública decorrente mais de interesses do gestor e menos da organização, e como exemplo pode-se destacar o caso da CISAP e da A3P.

Sem uma coordenação central, o sucesso da A3P se revelou evidente nas áreas da Administração Pública fora da esfera do MP, como é o caso do Poder Judiciário, das empresas estatais e de prefeituras. Isto pode ser confirmado nas três edições do Prêmio A3P de Melhores Práticas de Sustentabilidade (em 2011, 2012 e 2014). Foram premiadas: em 2011 - Logística Reversa de Cartuchos de Impressora (Caixa Econômica Federal- Brasília), Programa Educacional para o Uso Racional de Energia nas escolas públicas de Tucuruí/PA (Eletronorte), Projeto Lixo Mínimo (Procuradoria Regional da República da 1ª Região), em 2012 – Implantação de Unidade Experimental de Valorização Energética da Manipueira, Lajedo/PE (Governo do Estado de Pernambuco), Vitória Sustentável (Prefeitura de Vitória/ES), Implantação de Centro de produção de mudas de árvores para reflorestamento e Compensação de carbono pelo

Exército no Haiti (Comando do Exército), e Programa de Separação de Lixo de Ibirorã/PR e, em 2014, o Projeto Ibirarema Lixo Mínimo (Prefeitura de Ibirarema/SP), Sistema de Aproveitamento de Solução de Limpeza das Impressoras Calcográficas (Casa da Moeda do Brasil), e Consumo Consciente (Superior Tribunal de Justiça).

No que se refere à integração da A3P com outros projetos de sustentabilidade como o de CPS e o PES, o gestor explicou que, apesar de o PES ter tido uma diminuição em sua importância ao longo dos anos, o MMA desenvolveu um projeto sobre economia de energia, o Prohem Energia, da Universidade de Pelotas, e que tem repercussão no PES. O objetivo é analisar o contrato de energia e indicar os melhores contratos com o menor custo, com uma economia de até 40%. Outro ponto de destaque foi o projeto sobre compras públicas sustentáveis e critérios de sustentabilidade que está sendo conduzido pela Universidade de Brasília para três tipos de aquisições: móveis, papel e produtos de limpeza. Além disso, foi sugerido que houvesse uma revisão nas normas e regras da Lista de Compras - Comprasnet do Governo Federal, pois existem casos de duplicidade. Por meio destas informações, pode-se inferir que existe uma integração entre as iniciativas, de modo informal, e que, quando necessário, os gestores trocam informações e realizam trabalhos em conjunto. Entretanto, a A3P, por ser pioneira, lançou as bases iniciais da inserção da sustentabilidade na Administração Pública e, ao invés de haver uma integração das ações com o MP, o que se constata é que houve um esforço de duplicação das ações com destaque para a IN SLTI/MP nº 10/12, que criou as regras para os Planos de Logística Sustentável (PLS) que possuíam quatro dos cinco eixos estruturantes da A3P: gestão de resíduos, uso racional de recursos naturais, licitações sustentáveis e qualidade de vida no trabalho. Como reforça Teixeira (2013), seria o PLS uma A3P obrigatória? Apesar de ser um produto da CISAP, de caráter obrigatório, até 2013, trinta e oito instituições haviam publicado seus PLS (ARANTES *et al*, 2014).

O governo possui um papel estratégico no que se refere às compras sustentáveis. Como o seu poder de compra é grande e por meio de determinados instrumentos, ele pode fazer com que o mercado se adapte e passe a desenvolver produtos sustentáveis. Em 2010, algumas instituições iniciaram seus processos de compras conjuntas e sustentáveis, como o Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro, que realizou o processo de compras com outras oito instituições no Rio de Janeiro e foi vencedor do Prêmio ENAP de Inovação em 2012 (SILVA e BARKI, 2012) e é um dos finalistas do Prêmio de Melhores Práticas da A3P de 2016. Já foram realizados

trabalhos sobre o tema de Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil como Vieira (2010) e Ferreira (2012), que analisam a questão do ponto de vista jurídico.

A Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, alterou a Lei nº 8666/93, com a inclusão da necessidade dos objetivos da licitação atender ao critério do desenvolvimento nacional sustentável nas aquisições da Administração Pública Federal. Esta alteração proporcionou um respaldo jurídico para a aquisição de bens e serviços identificados como mais sustentáveis, embora tivessem um valor mais elevado, pois, anteriormente, o gestor não ousava ferir a cláusula do menor preço. Além disso, introduzia, no exame do preço, o princípio do menor custo. Em outras palavras, mesmo que o produto sustentável tivesse um valor inicial mais alto, produtos mais eficientes e com maior durabilidade gerariam uma economia para a Administração Pública a médio e longo prazo.

O governo publicou o Decreto nº 7.746/12 com objetivo de promover a sustentabilidade por meio de uma mudança no mercado de bens e serviços e estimular as empresas a incorporar ações de sustentabilidade nas suas atividades (ARANTES *et al.*, 2014). O referido Decreto regulamentou o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 para estabelecer critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade voltadas para as compras do governo, além de instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP) com o objetivo de auxiliar numa inserção mais efetiva da sustentabilidade nas atividades da administração pública (BRASIL, 2012a, BRASIL, 2014).

A CISAP foi criada com um caráter consultivo e permanente, presidida pela SLTI/MP, com o MMA na vice-presidência e composta pelos seguintes órgãos: Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), Casa Civil, Ministérios de Minas e Energia (MME), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI), da Fazenda (MF) e Controladoria Geral da União (CGU).

As compras sustentáveis apresentaram uma considerável evolução, pois, em 2010, foram R\$ 13,5 milhões e se atingiu o valor de R\$ 44,7 milhões, em 2013, nas aquisições dos órgãos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), com uma pequena queda em 2014, devido aos contingenciamentos do Governo Federal. No primeiro ano da regulamentação do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, pelo Decreto nº 7.746/12, o acréscimo no valor das contratações sustentáveis foi de 200% em relação ao ano anterior, frente ao crescimento aproximado de 30% nos valores

das compras públicas do mesmo período. Apesar desse crescimento, as compras públicas sustentáveis representaram apenas 0,063% das compras governamentais ocorridas em 2014, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação (BRASIL, 2016).

A criação da CISAP, em 2012, teve como objetivo propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no Governo e as reuniões ocorreram de junho de 2012 a novembro de 2014, mas sem resultados expressivos para a redução das lacunas da falta de uma coordenação mais eficaz da política de sustentabilidade da gestão do Governo Federal. Hoje, estão suspensas em função de reorganização da estrutura do MP (BRASIL, 2012a). Nas reuniões realizadas, foram discutidos os critérios para elaboração dos Planos de Logística Sustentável, a elaboração do Planejamento Estratégico da CISAP, indicação de necessidade de capacitação para os servidores dentre outras. A criação deste colegiado foi uma tentativa do MP incluir em suas funções as ações já realizadas pela A3P, inseridas na Portaria MMA nº 221/2004, ao invés de apoiá-la a partir da sua posição institucional no MMA. Pode-se inferir, por meio da análise das ações, uma clara disfunção de coordenação, pois a atuação da A3P realizada por meio de um colegiado próprio perdeu o protagonismo para a SLTI/MP e o regimento da CISAP delegava a esta instituição o poder normativo sobre toda a administração pública, com exceção das estatais. O modelo de coordenação do PES também seguiu uma base própria de coordenação, apesar de ter sido criado no mesmo ano da CISAP, em 2012, e possuir no núcleo de coordenação os órgãos MMA, MME, MP e MDS. As instituições presentes no PES também faziam parte da CISAP, exceto o MDS, responsável pelo Programa PROCATADOR. Este Programa foi transferido para a Secretaria de Governo e tem como objetivo fomentar a organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis. Infere-se que seria possível do ponto de vista institucional articular as ações do PES por meio da CISAP, mas não foi o que ocorreu. O caso da exclusão do MDS na CISAP foi identificado na época em que se atualizou o Decreto de Desfazimento do Governo Federal, tema ligado ao Projeto PROCATADOR. Nota-se aqui uma ausência de contribuição mais efetiva de ministérios da área social como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS), da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), dentre outros, que poderiam auxiliar a agenda com a introdução da sustentabilidade nas suas respectivas logísticas. Os representantes destes ministérios participaram de uma única reunião da CISAP em

abril de 2013, como um grupo de apoio técnico para o planejamento estratégico da Comissão. A ausência do MDS inibia o debate sobre a necessidade de rever as regras relativas ao desfazimento ou sobre a coleta seletiva, sendo o governo um grande produtor de lixo, pois o MDS, em 2012 era responsável pelo PROCATADOR. De igual modo a ausência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) nas reuniões da CISAP contribuiu para a exclusão do debate sobre compras de alimentos saudáveis para a política de nutrição e combate à fome, pois estes órgãos desenvolviam projetos relacionados com alimentação sustentável. A capacidade de coordenação da referida Comissão quanto à política de sustentabilidade da gestão do Governo Federal ficou restrita as ações do MP, pois as competências da CISAP estavam relacionadas com normativas direcionadas a SLTI/MP, tais como propor normas de ações de logística sustentável, regras para Planos de Gestão de Logística Sustentável, planos de incentivos aos órgãos que realizassem seus Planos de Logística Sustentável, critérios de sustentabilidade para compras e aquisições, cronograma de sistema integrado de informações sobre ações sustentáveis, divulgação de práticas de sustentabilidade e elaboração de um regimento interno.

Para compreender as limitações da coordenação da CISAP é necessário refletir sobre dois principais pilares da política de sustentabilidade socioambiental do Governo Federal: o uso do poder de compra do Estado e o papel dos PLS`s, como instrumento de promoção e generalização dessa política para a Administração Pública Federal. Vale lembrar que os PLS`s, enquanto instrumentos da política, contribuem para delimitar uma forma de atuação tanto da A3P como do PES. A natureza desses dois instrumentos, isto é, a sua forma de implementação, depende de atributos que não estavam presentes na SLTI/MP. Sendo assim, as fragilidades encontradas no exercício de coordenação pela CISAP, dentro da SLTI/MP, decorrem não só da sua condução, pouco interessada em de fato transformar a CISAP no centro decisório da política, como das dificuldades institucionais e da sua cultura de atuação para implementar a política de compras sustentáveis e a de adesão das organizações do Governo Federal a elaboração e implementação dos PLS`s.

A avaliação da logística do setor público é importante para entender esta análise. Nela há dois componentes radicalmente diferentes de aquisições de bens e serviços: aqueles que são padronizados, identificados com as compras para atender a demanda da área meio do governo e logística, igual para toda a Administração, e aqueles que são sob medida e refletem a demanda de cada política setorial. São os bens

e serviços finalísticos definidos pela política setorial. O volume de compras da área meio é infinitamente menor daquele demandado pelas políticas públicas. A SLTI/MP não tinha ingerência normativa sobre as compras para a área finalística do governo. Essa somente é passível de ser redefinida em favor da política de sustentabilidade socioambiental da gestão pública se as organizações implicadas, MP e MMA, tivessem alguma tradição de fomento e promoção de políticas, o que não era o caso da SLTI/MP.

Dito isso, é preciso examinar o papel central, na política de sustentabilidade, da A3P, do PPCS e dos PLS's, todos no âmbito do MMA. A natureza da política de sustentabilidade socioambiental da gestão pública é baseada em instrumentos de promoção e de estímulo visando a adesão à esta política, fazendo com que as compras, relacionadas a sua política setorial, atendessem a critérios de sustentabilidade, assim como o padrão de gestão adotado fosse todo ele parametrizado por critérios também de sustentabilidade, desde o trabalho descente como a práticas de coleta seletiva etc. Todas elas, iniciativas que para adotá-las a A3P e o PPCS, tinham um menu de instrumentos de apoio, cujo centro era apoiar a elaboração e a implementação por parte dos ministérios setoriais. Nem a SLTI/MP, nem a SOF/MP, tinham nas suas atribuições esta perspectiva.

Segundo o gestor do Departamento de Logística e da Secretaria de Gestão do MP, o ponto de partida para a criação da iniciativa foi a questão da eficiência nas compras e o incentivo na mudança do mercado para uma produção mais sustentável. Segundo ele, o governo tem um grande poder de compra e deve comprar evitando o desperdício e a geração de lixo e conhecendo bem o ciclo de vida do produto, além de ter uma equipe qualificada. A prioridade da iniciativa no MP, em 2016, é baixa, e a coordenação responsável tem uma equipe reduzida. Segundo ele, as normas para as contratações sustentáveis funcionaram como uma forma de proteger o servidor, incentivando a inovação e mudando a cultura no setor de compras. Os desafios são: automatizar cada vez mais o modo de compras, modificar a arquitetura do Portal Contratações Públicas Sustentáveis, que hoje possui uma tecnologia que não é adequada, atualizar a lista de compras do governo federal, pois existem catálogos bons como os de São Paulo e de Minas Gerais, investir no monitoramento e na capacitação do servidor e aumentar a equipe interna da iniciativa para poder ter mais interface com outros órgãos e universidades. Sobre a CISAP, ele relatou que foi um mecanismo de coordenação e que os representantes deveriam ser da área operacional. A divulgação da iniciativa CPS é feita pelo Portal do MP, com uma parte voltada para as contratações

sustentáveis, mas que deveria ser mais unificado com outras iniciativas como o PES e o PEG, unindo em um só local as experiências exitosas. Sobre os avanços, ele acredita que mudanças na lei nº 8666/93 foram importantes ao incluir a sustentabilidade no processo de licitações e contratações de obras, além de outras normas editadas pelo MP.

O PES realizou a primeira chamada de projetos em 2013 e o gestor coordenador da SOF/MP relatou que, apesar de trabalhar com a questão de água e energia, o foco principal está na economia, na redução de despesa, que nem sempre tem relação com a sustentabilidade. Em 2015, foi lançada a Portaria MP nº 23/15 estabelecendo as boas práticas relacionadas ao uso de água e de energia e implementando o monitoramento de gastos, por meio do Sistema do PES (SisPES) (BRASIL, 2015). O gestor acredita que não há ainda uma integração total de cada iniciativa do PES, mas que já se avançou na proposta com as iniciativas de Boas Práticas do Projeto de Eficiência do Gasto (PEG) e dos Diálogos do PES, palestras criadas para debater assuntos específicos na área de sustentabilidade, tais como divulgação e implementação do programa, experiência da Caixa Econômica Federal, entre outros (BRASIL, 2012c). O PES tem baixa prioridade na SOF, mas o PEG tem uma prioridade alta, por tratar da inovação, da qualidade do gasto e da transparência, que são atividades fins da SOF. A equipe é reduzida e não possui servidores com dedicação exclusiva. No que se refere às normas, o gestor acredita que somente a norma não contribuiu para a efetiva implementação, como no caso da Portaria nº 244/12 que criou o PES. Em 2012, foi realizada a primeira capacitação para servidores dos órgãos do projeto piloto do PES, sob a coordenação do MMA, incluindo palestras relacionadas com a sustentabilidade na Administração Pública.

A SOF/MP se relaciona com a A3P do MMA em duas ações: no Projeto Proben Energia, com a Universidade Federal de Pelotas e na organização dos Diálogos do PES, e com a iniciativa Contratações do MP, na participação das reuniões da CISAP, fomentando as discussões sobre os Planos de Logística Sustentável. Ele destacou avanços na mudança de cultura e no monitoramento e acompanhamento das despesas pelos gestores e indicou que a divulgação é feita pelo site e com a distribuição de materiais e a realização dos Diálogos do PES e capacitações. Como desafio, ele destacou uma maior capacitação para os servidores, desenvolver um manual sobre redução de água e energia, incentivar o monitoramento das despesas e reduzir o consumo e ter uma coordenação e troca de informação para evitar o retrabalho.

O Referencial para Avaliação de Governança do TCU (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2016) afirma que, em tempos de problemas transversais, as respostas devem ser transversais também e, para isso, é necessária uma abordagem conjunta, para evitar que as políticas sejam implementadas por agendas separadas. A análise das três iniciativas indica sobreposição de ações nas regras do PLS, que usam as mesmas diretrizes da A3P, na criação da CISAP, que reproduz atribuições já realizadas pela A3P/MMA, e a falta de uma coordenação central que pudesse direcionar o foco da implementação da política de sustentabilidade na Administração Pública.

## **Conclusão**

A política de Sustentabilidade Socioambiental na Administração Pública tem um histórico reconhecido de protagonismo do MMA, tanto do ponto de vista social, quanto ambiental, pois a A3P, nas suas diretrizes, trabalha com o foco de responsabilidade social. A criação da CISAP no MP e a edição de normas para incluir o tema no dia a dia da Administração Pública demonstram avanços na consolidação da política. Por outro lado, a condução da referida Comissão como instância de coordenação, ao que tudo indica, não conseguiu unificar as diversas iniciativas do Governo Federal. No curto período de vigência, a CISAP não possibilitou a discussão sobre as melhores alternativas para realizar acordos sobre uma programação, prioridades e conteúdos de ação, sem sobreposições, para uma maior efetividade da política de sustentabilidade. Também não exerceu a função de monitoramento dos compromissos das organizações implicadas e a avaliação de desempenho, governança e condução da referida política. Como exemplo dessa lacuna, pode-se citar a elaboração dos PLS's, que surgiram como uma obrigação, por meio de uma norma do MP, mas que não foram internalizados na grande maioria das instituições. O poder normativo da SLTI/MP e sua posição como presidente da CISAP não foram utilizados como instrumentos para mobilizar as outras iniciativas como a A3P e o PES para apoiar a implementação dos PLS's. A união do esforço normativo da SLTI/MP com as experiências de capacitação e promoção da A3P e do PES poderiam auxiliar no fortalecimento da política de sustentabilidade no Governo Federal, mas não foi o que ocorreu. O fato de a equipe da SLTI/MP ter interesse em ser o ator principal da política e ao mesmo tempo ser um coordenador que não promoveu uma discussão aprofundada das diretrizes da política, deixando de resolver conflitos interorganizacionais, de dividir

as tarefas e delegar ações para as outras instituições, resultou em uma disfunção na condução da política.

A experiência de implementação de políticas que envolvem várias organizações é rica em exemplos de ineficiência, decorrente de sobreposição de ações, problemas de comunicação e, na existência de alguma instância de coordenação, por falhas na sua operação. No caso das iniciativas analisadas, as organizações fizeram um autoalinhamento de objetivos e asseguraram certa convergência de intenções. Este fato amenizou a ineficiência, apesar da falta de uma coordenação central e da atuação autônoma das iniciativas. A análise das três iniciativas mostra que a ausência de coordenação efetiva não impediu a existência de ações conjuntas e busca de integração entre elas, ainda que de forma tópica. Alguns exemplos confirmam esse fato. No primeiro, verifica-se que a cooperação ocorreu caso a caso, em função da necessidade de coerência de ação em todos os órgãos envolvidos na política. A coordenação ocorreu dentro de cada iniciativa, no nível micro, pois cada instituição vem desenvolvendo sua política, de adesão voluntária, com exceção da obrigatoriedade de elaborar os PLS's. Um segundo exemplo de integração foi o fomento às compras públicas sustentáveis. O MMA, em comum acordo com o MP desenvolveu estudos setoriais, em conjunto com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), para aperfeiçoar os critérios de sustentabilidade para compras de móveis, papel e produtos de limpeza. O mesmo ocorreu com o Projeto Probem, ação da SOF/MP e do MMA, de eficiência energética dos órgãos da administração federal.

No contexto da modernização da Administração Pública, a coordenação de políticas públicas é um dos pontos em aberto. Não apenas no Brasil, mas também em outros países. Os estudos e recomendações da OCDE sobre coordenação e governança com o objetivo de solucionar problemas gerados pelo aumento da complexidade, transversalidade e fragmentação das políticas revelam a necessidade de se investir na Administração Pública.

A existência dessas três iniciativas, todas elas importantes e complementares, associada ao fato de várias das ações serem de cunho voluntário e as adesões serem de responsabilidade do gestor, aumenta a necessidade de um novo modelo de organização, coordenação e governança para a política de sustentabilidade socioambiental da Administração Pública Federal. Nesse contexto, três premissas são centrais em um novo arranjo. Em primeiro lugar, a indicação clara que o governo equacionou as dificuldades em colocar a sustentabilidade como prioridade de sua

agenda, apesar dos casos de sucesso em outros países que demonstram os benefícios na economia e na conservação dos recursos naturais. Em segundo lugar, a natureza transversal e de múltiplas iniciativas da política de sustentabilidade necessita que o exercício de coordenação leve em consideração três pressupostos: o poder de convocação, a capacidade de disponibilizar recursos humanos e financeiros e a clareza na direção e formulação das ações. Por último, é preciso assegurar mecanismos de governança, de práticas que fortaleçam o comprometimento das equipes e a transparência nas decisões, medidas indispensáveis para que os atores possam atuar em um regime de confiança, de cooperação e de compromissos mútuos no lugar da tradicional concorrência entre as organizações.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, R, NETO, A. M. e CARDOSO, J. Planos de gestão de Logística Sustentável: Ferramenta para as Boas Práticas na Gestão Pública. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 7, 2014, Brasília. Painel 51/153. Brasília, 2014. P. 1-11. Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/c7ppplanos-de-gestao-de-logistica.pdf>>. Acessado em 10 de abril de 2016.

ARAUJO, C., LUDEWIGS, T. e CARMO, E. A. A Agenda Ambiental na Administração Pública: desafios operacionais e estratégias. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Ijuí. [S.I.] Ano 13, n° 32.out/dez,2015.

BETIOL,L.S.,UEHARA,T.,LALOE,F.,APPLUGLIESE,G.,ADEODATO,S.,RAMOS,L.,NETO,M. **Compra Sustentável- A força do Consumo Público e Empresarial para uma Economia Verde e Inclusiva**. 1ª ed. São Paulo: Editora FGV, 2012. Disponível em <[3p.jbrj.gov.br/pdf/compraSust-web-dupla.pdf](http://3p.jbrj.gov.br/pdf/compraSust-web-dupla.pdf)>. Acessado em 3 de maio de 2016.

BIDERMAN, R., MACEDO, L.,MANZONI,MAZON,R. (Org.). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2ª ed. São Paulo. ICLEI-Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado para a América Latina e Caribe (LACS), 2008. Disponível em: <<http://www.iceli.org/index.php?id=7089>>. Acessado em 1 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto nº 2.783 de 17 de setembro de 1998. Dispõem sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das substâncias que destoem a Camada de Ozônio- SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de dez. 1998. Seção 1, nº 179, p.1

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº1752/ 2011. Plenário. Relator: André Luís Carvalho. Processo TCU 017.517/2010-9. Ata 25/2011. Brasília, DF, Sessão de 29 de junho de 2011.

BRASIL. Decreto nº 7746 de 5 de junho de 2012a. Regulamenta o art.3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 6 de junho de 2012.Seção 1, nº 109, p.9.

BRASIL. Portaria Interministerial MPOG, MMA, MME, MDS nº 244 de 6 de junho de 2012b. Institui o Projeto Esplanada Sustentável. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 8 de junho de 2012. Seção 1, nº 110, p. 137-138.

BRASIL. **Eventos Esplanada Sustentável**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/projeto-esplanada-sustentavel/eventos\\_2012](http://www.orcamentofederal.gov.br/projeto-esplanada-sustentavel/eventos_2012)>Acessado em 2 de abril de 2016.

BRASIL. Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10 de 12 de novembro de 2012d. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de novembro de 2012. Seção 1, nº 220, p.113.

BRASIL. **Sustentabilidade na Administração Pública/** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - Brasília: SLTI, 2014.

BRASIL. **Atas das Reuniões da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública** de 2012 a 2014. CISAP/ SLTI/ MP.Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br>>.Acessado em 10 de março de 2016.

BRASIL. Portaria MPOG nº 23 de 12 de fevereiro de 2015. Estabeleceu boas práticas de gasto e uso de Energia Elétrica e de Água nos Órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dispõe sobre o Monitoramento de Consumo desses bens e serviços. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de fevereiro de 2015. Seção 1, nº 31, p. 67.

BRASIL. **2º Ciclo do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS**. Diretrizes para a implementação do 2º Ciclo 2016-2020. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF. 2016. Disponível em: <[http://consultaspublicappcs.mma.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2%C2%BA-Ciclo-PPCS\\_docbase\\_VERS%C3%83O\\_FINAL\\_31\\_MAR.pdf](http://consultaspublicappcs.mma.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2%C2%BA-Ciclo-PPCS_docbase_VERS%C3%83O_FINAL_31_MAR.pdf)>. Acessado em 20 de março de 2016.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo/Tribunal de Contas da União**. - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SECEXADMIN), 2016. 95 p.

CNUMAD. **Sumário do Documento Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acessado em 29 de março de 2016.

COGO, G., OLIVEIRA, I., TESSER, D. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Um instrumento a favor da sustentabilidade na Administração Pública. **Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, 21, 2012, Bento Gonçalves. 2012. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGERP2012\\_TN\\_STO\\_167\\_969\\_20065.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGERP2012_TN_STO_167_969_20065.pdf)> Acessado em 25 de janeiro de 2016.

FERREIRA, M.A.S.O. Licitações Sustentáveis como Instrumento de Defesa do Meio Ambiente - Fundamentos Jurídicos. In: BLIACHERIS, M. e FERREIRA, M.A.S.O. (Org). **Sustentabilidade na Administração Pública. Valores e Práticas de Gestão Socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 83-105.

FRANCO, I.T., TEIXEIRA, M, AZEVEDO, D e MOURA-LEITE, R. A inserção da temática de sustentabilidade na formação de futuros gestores: como professores se deparam com o assunto. **Administração, Ensino e Pesquisa**. Rio de Janeiro, v.16, nº 3, p. 517-607, 2015.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. In: BAYMA, F. **Políticas de Gestão Pública Integrada**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 38-46.

GONTIJO, J.G Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. **A implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 88-122.

INMETRO. **Responsabilidade Social ISO 26000**. Disponível em: <[http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade\\_social/iso26000.asp](http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/iso26000.asp)>. Acessado em 10 de maio de 2016.

LEITE, J.P.A. **A Coordenação na Implementação Interorganizacional de Políticas: elementos para um referencial analítico**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas. 2011. 185 p. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/?code=000823778>>. Acessado em 20 de abril de 2016.

MACHADO, J. **Gestão Ambiental na Administração Pública: a mudança dos padrões de consumo começa em casa**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2002.127 p.

MARTINS, H. Fragmentação e Intersetorialidade em busca de uma agenda de integração. **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora FUNDAP, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE- MMA. **Agenda Ambiental na Administração Pública**. Brasília, DF: MMA, 2009. 100 p.

MINISTÉRIO do MEIO AMBIENTE - MMA. **Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Relatório do Primeiro Ciclo de Implementação**. 2011-2014. Brasília, DF: MMA, 2014. 164 p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS: Diretrizes para implementação do Segundo Ciclo** 2016-2020. Brasília, DF: MMA, 2016.167 p.

PETERS, B. G. Managing horizontal government: the politics of coordination. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 295-311, 1998.

SILVA, R.C. e BARKI, T. Compras Públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n° 2, p. 157-175, 2012.

TEIXEIRA, M.F.B. **Desafios e Oportunidades para a inserção do Tripé da Sustentabilidade nas Contratações Públicas: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2013.312 p.

VALENTE, M. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública**. Estudo. Câmara dos Deputados. Brasília. 2011. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema1/2011\\_1723.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema1/2011_1723.pdf)>. Acessado em 1 de fevereiro de 2016

VASCONCELOS, C. e NOGUEIRA, R. Projeto Esplanada Sustentável: um caso de trajetória de múltiplos fluxos. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 7, 2014, Brasília. Painel 30/090. Brasília, 2014. P. 1-20. Disponível em: <[banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1157/1/C7\\_PP\\_PROJETO%20ESPLANADA%20SUSTENTÁVEL.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1157/1/C7_PP_PROJETO%20ESPLANADA%20SUSTENTÁVEL.pdf)>. Acessado em 15 de abril de 2016.

VIEIRA, L. Contratações Públicas Sustentáveis. Biblioteca Digital Fórum de **Contratação e Gestão Pública**. **Belo Horizonte**, Ano 9, n° 100. Abril de 2000. Disponível em: <[http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20131207161902\\_2686.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207161902_2686.pdf)>. Acessado em 10 de abril de 2016.

## APÊNDICE 1 – Roteiro para as Entrevistas

### Modelo de Entrevistas

Sou aluna do curso de especialização em Gestão Pública da Enap e estou desenvolvendo uma pesquisa sobre a Sustentabilidade no Governo Federal, analisando 3 iniciativas: Agenda Ambiental na Administração Pública A3P, Projeto Esplanada Sustentável e Contratações Públicas Sustentáveis.

Gostaria de contar com a sua colaboração no sentido de responder as seguintes perguntas da minha pesquisa.

- 1) Qual foi ponto de partida da inserção do Projeto Esplanada Sustentável – PES ou A3P ou Contratações Públicas Sustentáveis?
  - a. Por que foi criada esta iniciativa no órgão?
  - b. Qual o principal objetivo da instituição na Iniciativa que coordena?
  - c. Qual a principal contribuição do PES/ A3P/ Contratações para a missão da sua instituição?
  - d. Qual a prioridade que a sua instituição credita ao PES/ A3P/ Contratações, de 0 a 5? Explique se puder?
- 2) Como os instrumentos jurídicos auxiliaram na implementação do PES/ A3P/ Contratações?
- 3) Qual o mecanismo de coordenação do PES/ A3P/ Contratações?
  - a. Descreva se houve interação da coordenação da iniciativa com os demais órgãos que trabalham com as outras iniciativas de sustentabilidade
  - b. Na sua visão de gestor, o mecanismo da CISAP representou algum avanço para sustentabilidade na administração Pública?
- 4) Quais os avanços do PES/A3p/ Contratações entre 2012 - 2015?
- 5) Como funcionam os mecanismos de divulgação e comunicação do PES/A3P/ Contratações para o público interno e externo?
- 6) Quais as dificuldades que o PES/A3P/ Contratações encontrou para atingir os resultados esperado?
- 7) Quais os desafios da instituição para o futuro da iniciativa?
- 8) Gostaria de destacar alguns pontos importantes do processo de coordenação/implementação das iniciativas?
- 9) Que outras pessoas você sugeriria ser importante entrevistar?

Observação: Para a coleta de dados, foram utilizados documentos produzidos pela Administração Pública sobre o tema, tais como os Planos de Ação de Produção e Consumo Sustentável - 1º e 2º Ciclos, consultas nas páginas dos Ministérios na internet, além de legislações pertinentes ao tema. A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas com os gestores responsáveis pelas três iniciativas pesquisadas, em março de 2016 e foi utilizado o Sistema de Acesso a Informação, da Lei da Transparência, na busca de outros dados relacionados com a administração pública e a sustentabilidade. O diagnóstico das iniciativas foi feito por meio de consulta a fontes bibliográficas e a relatos dos gestores responsáveis por cada iniciativa, utilizando uma abordagem qualitativa.