

INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE COMPRAS VERDES

Ânderson de Araújo NEVES^{1*}; Jociléia Nascimento da SILVA¹

1. Centro Universitário São Lucas, Porto Velho, Brasil

**Autor Correspondente: andersondearaujoneves@gmail.com*

Recebido em: 31 de julho de 2017 - **Aprovado em:** 01 de setembro de 2017

RESUMO: Durante muitos anos as autoridades públicas não consideravam o impacto ambiental dos produtos que compravam, dos serviços que contratavam nem o das obras que empreendiam. Todavia, com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável no contexto global, observa-se que há uma necessidade de gerar políticas que levem em conta os aspectos ambientais. O impacto econômico causado pelas compras e contratações realizadas pelo governo e seu poder de indução do mercado constituem fatores chave para a implementação de compras sustentáveis. O objetivo deste trabalho é identificar o papel do Estado para a institucionalização do conceito de compras verdes.

PALAVRAS-CHAVE: Institucionalização. Sustentabilidade. Compras verdes.

INTRODUÇÃO

A noção de desenvolvimento sustentável foi apresentada ao mundo, em 1987, através do Relatório de *Brundtland*, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, que foi preparado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas. Neste relatório o desenvolvimento sustentável é idealizado como “o desenvolvimento que satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

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

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

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

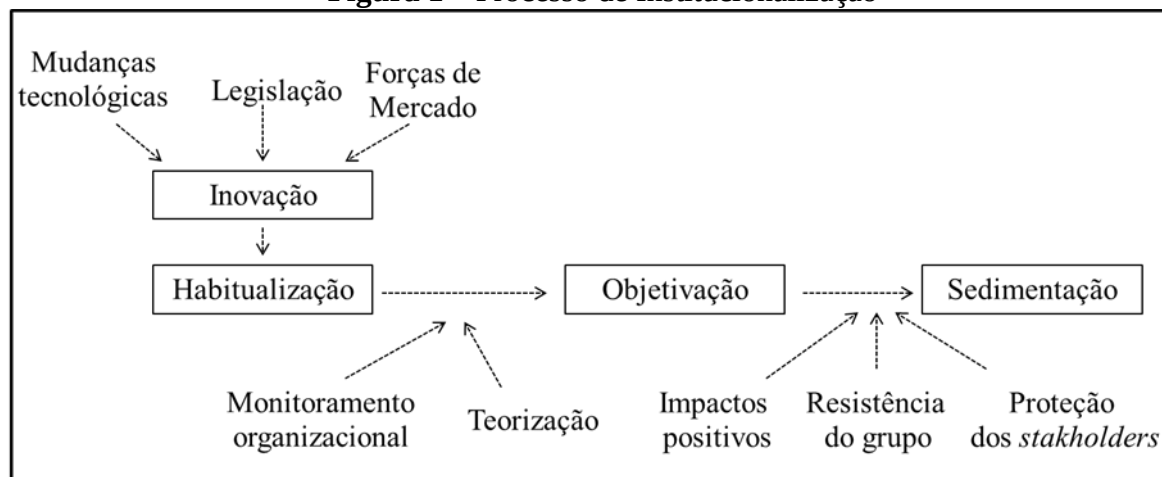
O conceito de compras verdes é algo que ainda precisa ser difundido. Assim como o Estado, o mercado capitalista sempre pensou em comprar o produto/serviço que ofereça o menor custo financeiro. Todavia, a partir do conceito de compras verdes, este paradigma

começa a ser mudado, pois torna-se fundamental que seja levado em consideração outro aspecto: o comprometimento ambiental para a produção. Neste sentido, o Estado ocupa um papel estratégico em razão do seu grande poder de compra: a institucionalização do conceito de compras verdes.

Para Scott (2001), a legitimidade é alcançada em instituições se for possível agir de forma racional e eficiente ou para construir modelos mentais que se comunicam com padrões de eficiência de acordo com os valores imaginados pelos atores sociais envolvidos. A legitimidade de uma estrutura e sua consequente institucionalização são alcançados por atores que compartilham sentidos e significados. A legitimidade também pode ser obtida a partir de conceitos que são amplamente aceitos pela sociedade, especialmente se a empresa adota soluções consideradas eficientes para qualquer problema (Tolbert & Zucker, 1999; DiMaggio & Powell, 1983).

De acordo com Tolbert e Zucker (1999, p. 203), criar uma nova estrutura requer esforço humano considerável. A Figura 1 apresenta um diagrama com uma visão resumida das forças causais críticos do processo de institucionalização.

Figura 1 – Processo de Institucionalização



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

Para entender melhor este diagrama, foi aplicado um outro conceito também proposto por Tolbert e Zucker (1999) para as etapas de institucionalização para observar o processo de institucionalização em diferentes estágios ou níveis. Para esses autores, o processo de institucionalização ocorre em três fases distintas (ou fases): as etapas de institucionalização pré-institucionais, semi-institucional, e total.

Conforme mostrado na Figura 1, na fase pré-institucional, as forças causais externas à organização surgem a partir de mudanças na tecnologia, legislação, e as forças de mercado, o

que pode levar à introdução de inovações nas organizações. Estas forças podem também levar à criação de novos hábitos.

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

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

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

Na fase semi-institucionalização, os adotantes de inovações nas organizações muitas vezes são movidos pelo desejo de melhorar o desempenho e agregar valor à organização (Selznick, 1996). No entanto, estratégias aparentemente racionais para as organizações individuais não podem ser racionais se adotadas por inúmeras organizações (DiMaggio & Powell, 1983).

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), esse fenômeno significa que as organizações se tornam cada vez mais semelhantes. Os autores ficaram surpresos ao descobrir que as empresas muito diferentes – em sua origem, propósito e história – se tornam tão semelhantes ao longo do tempo. Os pesquisadores notaram que se as empresas estão em suas fases iniciais de vida são consideravelmente diferentes.

DiMaggio e Powell (2005) questionam a existência de variações no que se refere às estruturas e ao comportamento organizacional. Afirmam que apenas no início do processo de surgimento de um determinado campo organizacional as formas de administrar sejam

diferentes, havendo uma tendência muito forte rumo à homogeneização, à medida que esta amadurece. Para estes autores essa homogeneidade pode ser explicada através do conceito de Isomorfismo, segundo o qual um processo de restrição força uma unidade organizacional a assemelhar-se a outras que, no mesmo campo, enfrentam as mesmas condições ambientais.

O Isomorfismo Institucional descreve, como de maneira progressiva, as organizações que convergem para uma tendência, ao imitarem umas às outras. Essa convergência é imposta por pressões, tanto internas como externas, sob a forma de normas sociais; ou pressões por conformidade, explicam, segundo os autores, a afirmativa pela qual a competição entre as organizações não é somente por clientes ou recursos escassos, mas também por legitimidade institucional e por poder político.

As mudanças organizacionais isomórficas são explicadas por DiMaggio e Powell (2005) através de três mecanismos:

- O **isomorfismo coercitivo**, no qual as mudanças estratégicas são consequências tanto de pressões formais quanto de expectativas culturais da sociedade. É a influência política do problema da legitimidade (leis, governo e pressão das partes interessadas);
- O **isomorfismo mimético**, pelo qual as estratégias adotadas têm origem nas incertezas do ambiente, incompreensão de tecnologias organizacionais e quando há ambiguidade de metas; e
- O **isomorfismo normativo**, que explica as decisões estratégicas como sendo resultado da profissionalização em que categorias de profissionais lutam para conseguir melhorias nas condições e métodos de trabalho que realizam.

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

Estruturas que passam pelo processo objetivam-se bastante bem distribuída. O elemento novo que está sendo institucionalizado na organização nesta fase (semi-institucional) é distribuído principalmente através de normatização, com uma redução nos processos de imitação. Esta normatização permite que muitos adotam novas para acessar o elemento novo (independentemente das suas crenças iniciais). Como resultado, o grupo de adotantes torna-se heterogênea.

Finalmente, a fase de institucionalização total está associada com o processo de sedimentação, conforme mostrado na Figura 1. Para Tolbert e Zucker (1999, p. 209), a

institucionalização total ocorre através do uso contínuo, manutenção e sobrevivência da estrutura ao longo de gerações sucessivas de membros da organização. Sedimentação é caracterizada pela propagação virtualmente completa de estruturas em todo o grupo, quer em perpetuidade ou durante um longo período de tempo.

Tolbert e Zucker (1999, p. 209) afirmaram: "Identificação de fatores que afetam o grau de difusão e retenção a longo prazo desta estrutura são, portanto, a chave para entender o processo de sedimentação." Os autores observaram que um fator indicado em muitos estudos é o papel da oposição de que muitos atores tentar jogar e se mobilizar contra os novos dispositivos.

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

MATERIAL E MÉTODO

De acordo com o objetivo deste artigo, o procedimento metodológico adotado foi concebido como uma pesquisa descritiva e abordagem qualitativa. Quanto aos procedimentos e técnicas é uma pesquisa bibliográfica, documental e levantamento através da aplicação de entrevista com o intuito de conhecer o grau de institucionalização do conceito de compras verdes por parte do ordenador de despesas e pregoeiro de uma Unidade Gestora. A entrevista foi realizada de forma individual. Segundo Siena (2010), "a pesquisa documental é elaborada utilizando materiais (documentos, banco de dados, etc.) que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados pelo pesquisador". O levantamento documental foi realizado em consultas ao sítio do Ministério do Planejamento e Gestão, Portal da Transparência, além Comprasnet. Quanto à abordagem qualitativa, levou-se em consideração que neste tipo de pesquisa, o pesquisador envolve-se diretamente com a situação estudada na busca por dados que em um determinado processo permita o entendimento da situação estudada pela visão que têm os sujeitos envolvidos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

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

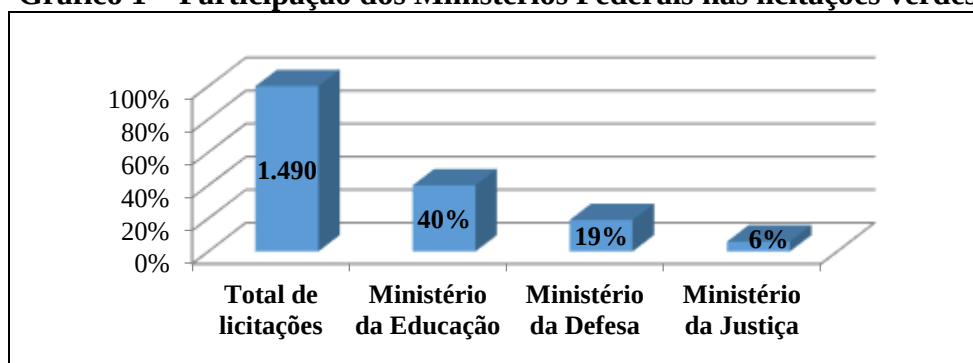
As compras verdes tem como objetivo principal utilizar o poder de compra do estado, visando direcionar as empresas a adotarem uma postura de produção mais sustentável, adequar as contratações públicas ao conceito de consumo sustentável, tendo em vista que o governo é um grande comprador e grande consumidor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

No Brasil as primeiras aquisições públicas consideradas sustentáveis ocorreram no ano de 2010. Segundo o ex-secretário de logística e tecnologia da informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Delfino Natal de Souza, este crescimento demonstra o interesse do governo federal em utilizar o seu poder de compra para potencializar a recente política de aquisições sustentáveis. Segundo ele, a gestão pública deve promover uma cultura institucional que sirva de exemplo para a sociedade.

Atualmente existem dois mil duzentos e noventa e um produtos considerados sustentáveis no cadastro do portal Compras Governamentais – sítio governo federal utilizado para realização de 100% dos pregões eletrônicos no âmbito do Governo Federal. Destes, 41,5% são cartuchos de tinta reciclados para impressora, 23,9%: toner reciclado para impressora, 7,5%: aparelho de ar condicionado, e 6,2% papel reciclado.

Até março de 2016, no âmbito do governo federal, já foram realizadas 6.490 licitações consideradas sustentáveis, sendo que o Ministério da Educação (MEC) realizou um total de 2.596 licitações, o Ministério da Defesa realizou 1.233 licitações e o Ministério da Justiça realizou 390 licitações, conforme demonstrado no gráfico 1.

Gráfico 1 – Participação dos Ministérios Federais nas licitações verdes



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em 2009, Brasil foi considerado pelo FMI a nona maior economia do mundo e o segundo da América, ficando atrás apenas dos EUA. Em 2016 o Produto Interno Bruto Brasileiro atingiu a marca dos 1,7 trilhões de dólares e as compras governamentais, neste mesmo período movimentam recursos estimados em 10% do PIB.

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

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

O impacto econômico causado pelas compras e contratações realizadas pelo governo e seu poder de indução do mercado constituem fatores chave para a implementação de compras sustentáveis.

Segundo Stroppa (2009) poder de compra pode ser definido como “Prerrogativa que tem o consumidor de definir suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor de qualidade, produtividade e inovação tecnológica”.

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

Neste sentido o Estado tem um papel fundamental, buscando:

- Direcionar os investimentos;
- Estimular produção sustentável, em maior escala;
- Atenuar distorções;
- Dar exemplo.

Foi realizada uma entrevista com o intuito de conhecer o posicionamento dos atores envolvidos no processo de compras da Unidade Gestora (Ordenador de despesa e pregoeiro), quanto a aceitação das compras verdes, tendo em vista que em muitos casos o preço é mais elevado. Então foi perguntado:

1. A Unidade Gestora que o senhor atua realiza compras públicas sustentáveis?

2. Qual o percentual de compras verdes é realizado pela sua UG, em relação ao total das compras?
3. Quais os principais produtos adquiridos?
4. Quando foi a última aquisição de produtos considerados sustentáveis?
5. Existe alguma outra ação tomada por sua Unidade Gestora para contribuir para a sustentabilidade ambiental?

As respostas do Ordenador de Despesas e do Pregoeiro foram muito parecidas tendo em vista que se trata da mesma UG. A primeira pergunta foi respondida que sim, que a UG realiza compras públicas sustentáveis. O Ordenador de Despesas ainda acrescentou que por conta da nova redação dada ao artigo 3º da lei 8.666/93 pela lei 12.349 de 2010, o conceito de licitação foi modificado, ganhando uma abrangência maior. Antes a licitação buscava apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, agora com a chegada da nova redação proposta pela lei 12.349/10, todos os entes da administração pública precisam ficar atentos para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Respondendo a segunda, a terceira e a quarta pergunta, informaram que considerando o total de compras realizadas até o mês de dezembro de 2016, 8% são de produtos considerados sustentáveis. Os principais produtos comprados por esta UG foram papel reciclado e cartucho de tinta reciclado para impressora. A última aquisição foi realizada no mês de junho de 2016.

Para a quinta pergunta, responderam que na UG os copos descartáveis não são utilizados para o consumo de água. Para esta função, cada servidor recebe um copo plástico durável que matem sobre a sua guarda. Desta forma os entrevistados acreditam que, mesmo de uma forma pouco expressiva, estão contribuindo para a sustentabilidade do planeta e para a economia dos recursos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da economicidade impõe que os recursos financeiros do Estado sejam geridos de modo adequado, para que se obtenham os maiores benefícios pelos menores custos. Em um primeiro momento a incorporação da variável ambiental às licitações não atenderia a economicidade. Todavia em um segundo momento a incorporação da variável ambiental às licitações atenderia a economicidade, porquanto o eventual aumento imediato de

custo de produtos e serviços seria compensado, a médio e longo prazo, pela redução dos danos ambientais.

Possibilitar a promoção de iniciativas de licitação sustentável insere-se na noção de relevante interesse coletivo, a justificar o uso da licitação como instrumento de intervenção no mercado, proporcionando um olhar mais sustentável e menos financeiro da Licitação. Cabe ao Estado – com o seu notável poder de compra – propiciar a institucionalização do conceito de compras verdes.

INNOVATION AND SUSTAINABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION - an analysis of the institutionalization of the green purchasing concept

ABSTRACT: For many years the authorities did not consider the environmental impact of products they bought, hired or the services that they undertook the works. However, with the emergence of the concept of sustainable development in the global context, it is observed that there is a need to generate policies that take into account environmental aspects. The economic impact for purchases and contracts made by the government and its power to induce the market are key factors for implementing sustainable procurement. The objective of this study is to identify the state's role in institutionalizing the concept of green purchasing.

KEYWORDS: Institutionalization. Sustainability. Green Purchasing.

REFERÊNCIAS

BIDERMAN, R. ICLEI. **Guia de compras públicas sustentáveis:** Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2ª. Edição, Editora FGV: Rio de Janeiro, 2008.

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis:** o município como lócus da sustentabilidade. São Paulo: RCS, 2007.

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

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

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

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

MEYER, J. W., ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony**. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.

- SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks, California: Sage Pub 2001.
- SELZNICK, P. **Institutionalism "old" and "new"**. Administrative Science Quarterly, 1996.
- SERRA, A.Cambaceres. **Implementação das diretrizes para a Proteção do Consumidor das Nações Unidas**: No Relatório Anual do Escritório Regional para América Latina e Caribe-Consumers International. 2010.
- SIENA, Osmar. **Metodologia da pesquisa científica**: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Porto Velho. 2007.
- SIENA, Osmar; OLIVEIRA, Clésia Maria de; BRAGA, Aurineide. **Normas para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos**: projeto monografia, dissertação e artigo. Porto Velho. 2011.
- STROPPA, Christiane de Carvalho. **Licitação sustentável**. Em: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE COMPRAS GOVERNANTES, 9., 2009. Disponível em <http://licitacao.uol.com.br/9seminario/downloads.asp>. Acesso em 13/06/2012.
- TAKAHASHI, A. R. W., ALMEIDA, F. R., & ALMEIDA, M. I. R. **Ambiente e estratégias segundo a teoria sistêmica e teoria institucional**: Estudo comparativo de casos em escolas públicas. XVII Congresso Latino-Americano de Estratégia - SLADE, Itapema – SC, SLADE. 2004.
- TOLBERT, P. S., & ZUCKER, L. G. **Institutional sources of change in the formal structure of organizations**: The diffusion of civil service reform, 1880 – 1935. Administrative Science Quarterly, 1983.
- TOLBERT, P. S., & ZUCKER, L. G. **A institucionalização da teoria institucional**, Handbook de estudos organizacionais. Tradução de Humberto F. Martins e Regina Luna S. Cardoso, v.1. São Paulo: Atlas, 1999.
- ZUCKER, L.G. **The role of institutionalization in cultural persistence**. American Sociological Review, 1977.
- ZUCKER, L.G. **Institutional theories of organization**. Annual Review of Sociology, 1987.