

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RAQUEL SOBRAL NONATO

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL:
Análise da produção e circulação das ideias a partir da ressignificação dos atores

SÃO PAULO – SP

2015

Raquel Sobral Nonato

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL:
Análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Mário Aquino Alves

SÃO PAULO
2015

NONATO, Raquel Sobral Nonato.

Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores/Raquel Sobral Nonato. - 2015.
133 f.

Orientador: Mário Aquino Alves.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública. 2. Compras (Serviço público). 3. Políticas públicas. 4. Sustentabilidade. I. Alves, Mário Aquino. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35

Raquel Sobral Nonato

Compras Públicas Sustentáveis no Brasil:

Análise da produção e circulação das ideias a partir da ressignificação dos atores

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de aprovação:

____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mário Aquino Alves (orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Dr. Eduardo De Lima Caldas
EACH-USP

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Esta dissertação é fruto de um processo coletivo de amadurecimento e aprendizado. Longe de tentar realizar a difícil tarefa de nomear todas as pessoas que me apoiaram ao longo dessa empreitada, registro aqui minha gratidão a todos que acompanharam mais de perto o processo de construção do presente trabalho.

Ao meu orientador, Mário Aquino Alves, agradeço pela acolhida generosa desde os meus primeiros dias no mestrado. Agradeço por poder compartilhar de seus ensinamentos, de suas sugestões de leitura preciosas, de sua amizade e de seu bom humor. Muito obrigada por sempre iluminar meus caminhos com seus conselhos, mesmo quando eles pareciam muito tortuosos.

Aos professores Eduardo de Lima Caldas e Marco Antonio Carvalho Teixeira, pelas valiosas contribuições no exame de qualificação do projeto de pesquisa e também na defesa desta dissertação.

Aos atores que cederam gentilmente seu tempo e compartilharam suas vivências na realização de entrevistas para esta pesquisa, em especial à Denize Coelho Cavalcanti e ao Eder Fidelis.

Aos professores do programa de pós-graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Em especial, agradeço aos professores da Linha de Pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional, com os quais pude aprender e ampliar minhas fronteiras de pensamento.

Aos funcionários da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, principalmente aos funcionários da Biblioteca Karl A. Boedecker, da Secretaria Registros e da Coordenadoria dos Programas de Pós-Graduação. Agradeço também aos funcionários da manutenção, limpeza, portaria e recepção por garantirem o pleno funcionamento da escola, mesmo em horários não tão favoráveis ou em sábados ensolarados.

Ao Centro de Estudos de Administração Pública e Governo – GVCeapg por ser espaço de trocas e aprendizagem durante o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço a oportunidade de atuar no projeto Rede Amigos da Amazônia com Zilma Borges, Thais Megid, Anny Medeiros, Rafael Murta, Carolina Reis e Felipe Rick. Ao Fernando Burgos, pela oportunidade de atuar em projetos que me desafiaram enquanto pesquisadora, propiciando aprendizagem e crescimento. A todos os companheiros de trabalho que trouxeram leveza ao meu cotidiano. Agradeço especialmente à Fabiana Paschoal de Sanchez (viabilizadora de todas as aventuras), ao Prof. Peter K. Spink, Prof. Ricardo Bresler, Catarina Ianni Segatto, Melina Rombach, Kate Abreu, Marcus Vinicius Peinado Gomes (e ao Grupo de Estudos Sustentabilidade e Arena Pública), Lucio Bittencourt, Adriano Borges, Marília Ortiz, Maria Cecilia Gomes Pereira e Tatiana Sandim.

Aos colegas do Mestrado que compartilharam de perto todas as alegrias, aflições, incômodos e realizações desse processo. Entre eles, Carminha Meireles, Cristina Costa, Diana Rodrigues, Eros Nascimento, Filomena Siqueira, Julianne Nestlehner, Laís Denúbila, Patrícia Nogueira e Rafael Tartaroti. Agradeço especialmente aos queridos amigos Thomaz Barbosa e Catherine Rojas Merchán pelo companheirismo e cumplicidade nessa reta final.

Aos queridos amigos que, entre cafés, almoços e jantares deliciosos, pude desfrutar de suas ótimas companhias e desabafar sobre o árduo processo de escrita. Entre eles, Deloíse de Jesus, Tamara Crantschaninov, Anny Medeiros, Catarina Segatto, Eduardo Caldas e Patrícia Laczynski. Ao Eduardo Caldas, além dos cafés compartilhados, devo um agradecimento especial pela parceria desenvolvida desde o início na EACH-USP e por ser um grande incentivador na minha trajetória acadêmica. Muito obrigada!

A minha família. Aos meus pais, Linda e José, pela referência e por me darem todo tipo de suporte e apoio em toda minha vida. Aos meus irmãos, Nessinha e Juninho, por estarem ao meu lado incondicionalmente. Obrigada por vocês serem minha fortaleza, meu tesouro maior. Amo vocês!

Ao Pedro, agradeço por estar comigo todos os dias nesse percurso. Obrigada por me compreender, me dar colo, força e me completar com o seu amor. Desejo compartilhar muitas outras conquistas e muitos sorrisos com você. Te amo!

Por fim, agradeço ao imprescindível apoio financeiro do CNPq.

*“O melhor lugar do mundo é aqui e agora”
(Gilberto Gil)*

RESUMO

A pesquisa enfoca o debate sobre o papel dos atores na incorporação da estratégia de Compras Públicas Sustentáveis no cotidiano do setor público. As Compras Públicas Sustentáveis correspondem à estratégia de adquirir bens e serviços com vistas à maximização dos benefícios para a sociedade no médio e longo prazo, reconhecendo seus efeitos sobre a dimensão ambiental, econômica e social. Nesse sentido, o presente estudo objetiva analisar a produção e a circulação das ideias de compras públicas sustentáveis a partir da ressignificação dos atores. Para tanto, a pesquisa: (i) desenvolveu uma taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis destacando os atributos de sustentabilidade que estão sendo aplicados nas práticas e políticas recentes, (ii) compreendeu de que forma e em quais espaços, os atores se movimentam, articulam e negociam para a inserção desse instrumento no cotidiano do setor público, (iii) contrastou experiências de compras públicas sustentáveis em dois governos subnacionais – Acre e São Paulo. A análise se baseou em metodologia qualitativa e em referencial teórico que articulou a abordagem cognitiva de ação pública com as noções de fóruns e da dimensão discursiva da política pública, iluminando para a trama assentada nas interações dos atores, marcadas por um cenário de incertezas e controvérsias.

Palavras-chave: Ação Pública, Abordagem cognitiva, Compras Públicas Sustentáveis, Fóruns de políticas públicas.

ABSTRACT

The research focuses on the debate on the role of actors in the incorporation of Sustainable Public Procurement strategy in the daily public sector. The Sustainable Public Procurement match strategy to acquire goods and services in order to maximize the benefits to society in the medium and long term, recognizing its effects on the environmental dimension, economic and social. In this sense, this study aims to analyze the production and circulation of sustainable procurement ideas from the sensemaking of the actors. Therefore, the research : (i) developed a taxonomy of sustainable public procurement models highlighting the attributes of sustainability that are being applied in practice and recent policies, (ii) understand how and in which areas, the actors move , articulate and negotiate for the inclusion of this instrument in everyday public sector, (iii) contrasted sustainable public procurement experience in two sub-national governments - Acre and São Paulo - to identify the negotiations and disputes that permeate the contours and the direction of these experiences. The analysis is based on qualitative methodology and theoretical framework linking the cognitive approach of public action with the notions of forums and discursive dimension of public policy, illuminating for the carrying frame in the interactions of the actors, marked by a backdrop of uncertainty and controversy.

Keywords: Public Action, Cognitive Approach, Sustainable Public Procurement, Public Policies forums.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E TABELAS

Esquema 1 - Modelo teórico da pesquisa	36
Esquema 2 - Fluxo do Processo Interno do processo licitatório	59
Esquema 3 – Fluxograma do processo externo da licitação	60
Esquema 4 – Dimensões nos modelos de Compras Públicas Sustentáveis	70
Esquema 5 – Fluxos de Ideias entre fóruns na construção de ações e políticas públicas de Compras Públicas Sustentáveis no Brasil	111
Esquema 6 - Adequação dos resultados da pesquisa no modelo teórico proposto	116
Quadro 1 - Mapeamento dos grupos de atores entrevistados	46
Quadro 2 – Participação em eventos com o tema de compras públicas sustentáveis	48
Quadro 3 – Categorias Iniciais sobre compras públicas sustentáveis	69
Quadro 4 - Taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis	72
Quadro 5 - Grupos de Atores na constituição dos fóruns na experiência de compras públicas sustentáveis acreana	83
Quadro 6 - Quadro Normativo sobre Compras Públicas Sustentáveis no estado de São Paulo	89
Quadro 7 - Grupo de Atores na constituição dos fóruns na experiência de compras publicas sustentáveis paulista	99
Tabela 1 - Características Gerais dos estados	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia-Geral da União
A3P - Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública
ACV - Análise do Ciclo de Vida
BEC - Bolsa Eletrônica de Compras
BID - Banco Interamericano do Desenvolvimento
CADMADEIRA - Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas
CADMAT- Cadastro Único de Materiais e Serviços
CADTERCs - Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados
CEPAL - Comissão Econômica Para a América Latina e O Caribe
CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CPOS - Companhia Paulista de Obras E Serviços
CPS - Compras Públicas Sustentáveis
DASP - Divisão Administrativo do Serviço Público
DOF - Documento de Origem Florestal
EUA - Estados Unidos da América
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FNDE - Fundo Nacional de Educação
FSC - Forest Stewardship Council
FUNTAC - Fundação de Tecnologia do Estado do Acre
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IISD - International Institute for Sustainable
IMAC - Instituto do Meio Ambiente
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia Qualidade e Tecnologia
ITESP - Instituto de Terras do Estado de São Paulo
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MPes - Micro e Pequenas Empresas

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU - Organizações das Nações Unidas
PDSA - Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre
PGE - Procuradoria Geral Do Estado
PIB - Produto Interno Bruto
PMVA - Programa Municípios Verde-Azul
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
RDC - Regime Diferenciado de Contratações
SAP - Secretaria da Administração Penitenciária
SEAPROF - Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDENS - Secretaria de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis
SEFAZ - Secretaria da Fazenda
SELIC - Secretaria Adjunta de Compras e Licitações
SEMA - Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SGP - Secretaria da Gestão Pública
TCE - Tribunal de Contas Do Estado
WCED - Comissão Mundial Sobre Desenvolvimento E Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA PARA A DISSERTAÇÃO	21
1.1 Abordagens cognitivas para análise de políticas públicas: o protagonismo dos atores	22
1.2 Categorias analíticas de ação pública	27
1.2.1 Referencial	
1.2.2 Redes de Políticas Públicas	28
1.2.3 Fóruns e arenas	29
1.2.4 Dimensão discursiva da ação pública	33
1.3 Modelo teórico para o presente estudo	35
2 MÉTODO E DESENHO DE PESQUISA	38
2.1 Considerações iniciais da pesquisadora	
2.2 Escolha das experiências estaduais de compras públicas sustentáveis	40
2.2.1 Coleta de dados	42
2.3 Mapas visuais como mecanismo interpretativo	48
3 COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: DO PARADIGMA DO CONTROLE AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	50
3.1 Arcabouço institucional: contextualização, as constantes reformas, e os ideários em disputa	
3.2 Atual dinâmica das compras publicas para bens, serviços e obras no Brasil	57
3.3 Como chegamos ao termo “sustentável” nas compras públicas?	61
4 TAXONOMIA DOS MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	68
5 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO MOBILIÁRIO DO ESTADO DO ACRE	74
5.1 Contextualização territorial e estrutura organizacional	
5.2 A ideia enquanto prática: ações, instrumentos e funcionamento da experiência	76
5.3 Ideias, atores e representações	78
5.4 Os grupos de Atores na constituição dos fóruns na experiência de compras públicas sustentáveis acreana	82
6 PROGRAMA ESTADUAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS EM SÃO PAULO	87
6.1 Contextualização territorial e estrutura organizacional	
6.2 A ideia enquanto prática: ações, instrumentos e funcionamento da experiência	88
6.2.1 Selo Socioambiental	89
6.2.2 CADMADEIRA	92
6.2.3 Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis	94
6.3 Ideias, atores e representações	95
6.4 Os grupos de Atores na constituição dos fóruns na experiência de	

compras públicas sustentáveis paulista	98
7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	105
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
8.1 Contribuições Teóricas	116
8.2 Contribuições Práticas	117
8.3 Limitações da Pesquisa e Desdobramentos Futuros	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
ANEXO I	129
APÊNDICE I	131

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa atribui um olhar exploratório sobre um tópico bastante recorrente na administração pública: as compras governamentais. No Brasil, este tema é cercado por intensos debates e marcado notoriamente por sua complexidade, tanto em termos institucionais e organizacionais quanto pela gama de atores envolvidos ao longo do processo de implementação, assim como pelos mecanismos de controle que envolvem as compras públicas. A complexidade dessa prática também é observada sob o prisma econômico, na medida em que ela movimenta um considerável montante de recursos financeiros, alcançando valores entre 10% e 16% do PIB do país (MPOG, 2013).

Se por um lado as compras públicas são compreendidas como um ato meramente rotineiro do setor público, visando tão-somente a manutenção de sua cadeia de suprimentos, por outro lado, recentemente tem crescido a concepção de que as compras públicas podem ser revestidas de critérios e mecanismos que as qualifiquem como um instrumento estratégico de políticas públicas. Este fato ocorre nas chamadas *Compras Públicas Sustentáveis*, que são objeto de análise na presente dissertação.

Conhecidas também como licitações públicas sustentáveis, eco-aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva, as compras públicas sustentáveis¹ são “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos” (BIDERMAN et al., 2008,p. 21).

Tal temática está inserida em uma agenda global mais ampla de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade (NOBRE, 2002; LELÉ, 1999), na qual as compras públicas ganham espaço, gradativamente, como locus para o estabelecimento de compromissos entre governos, grupos e atores em direção ao consumo responsável. É reconhecida assim a sua influência e seus efeitos sobre o tripé da sustentabilidade (HACKING, 2008), ou seja, sobre a dimensão social, econômica e ambiental.

¹A presente dissertação utiliza a nomenclatura de Compras Públicas Sustentáveis (CPS) e compreende a aquisição de bens e contratação de serviços e obras.

Do ponto de vista histórico e socioambiental, a conferência de Estocolmo realizada na década de 1970 e o Relatório de Brutland na década de 1980 representaram pontos de inflexão para as discussões sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, na medida em que colocam a produção e o consumo no centro dos debates sobre a emergência de alterar os padrões insustentáveis no mundo, a partir da constatação de que os recursos são finitos.

Se no final do século XX estes pontos já eram vistos como um dos mais importantes desafios a serem colocados aos atores e governos no século XXI (VEIGA, 2008), os prognósticos envolvendo os efeitos do fenômeno de mudanças climáticas, que acompanha o desenvolvimento dos países no período recente, reforçaram tais pontos. Entre as projeções estão: a redução do PIB entre 0,5% e 2,3%, a redução da produção hidrelétrica/oferta de energia, a elevação do nível do mar, as perdas na biodiversidade e nos nível de qualidade de vida da população, entre outros (ICLEI, 2012).

Assim, sobretudo a partir do início do Plano de Implementação de Johannesburgo, em 2002, e do processo de Marrakech, em 2003, os debates envolvendo as formas de operacionalizar o desenvolvimento de forma sustentável se fortalecem, trazendo a noção do Estado como comprador. Nesse sentido, a figura do poder público é concebida como agente que possui centralidade no processo de mudanças no comportamento dos atores por meio de políticas públicas.

A partir de então é possível observar o surgimento e o fortalecimento de inúmeras práticas e políticas, lideradas principalmente pelos governos da União Europeia, EUA e Canadá - e também por organizações internacionais privadas e da sociedade civil (BIDERMAN et al., 2011), mobilizando instrumentos de aprendizagem, financeiros e redes, visando disseminar tal estratégia para outros territórios, aumentando a pressão para que os países ditos em desenvolvimento também adotem tais critérios em seus arranjos institucionais.

Quando aproxima-se essa discussão para o cenário brasileiro, constata-se que a relevância das compras públicas sustentáveis foi traduzida principalmente pelo Instrumento Normativo nº 7746 de 2012, cujas disposições visam incorporar diretrizes de sustentabilidade na administração pública federal.

Além disso, é possível destacar algumas experiências de políticas públicas no nível federal orientadas por algum critério de compras públicas sustentáveis a ser

implementada no nível local, a exemplo do que ocorre no Programa Compras Públicas Sustentáveis do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009) e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei nº 2.305/2010).

Outras ações proeminentes nesse sentido são: o Plano de Aquisição de Alimentos - PAA (Lei Federal 10.696/2003), o Plano Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (Decreto nº 26.229/2009) e, mais recentemente, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Decreto nº 7794/2012), as quais possuem como eixo articulador as compras públicas com vistas ao incremento à economia local por meio da agricultura familiar, a segurança alimentar e a qualidade da educação dos municípios.

Com efeito, embora a inserção de critérios de sustentabilidade na administração pública por intermédio das compras governamentais esteja alcançando maior espaço na agenda política brasileira, sua aplicabilidade é colocada a prova, na medida em que ela esbarra constantemente em limites normativos, procedimentais, institucionais, bem como em paradigmas econômicos e nos sentidos atribuídos ao papel do Estado, fato que encoraja maiores reflexões e observações entorno desse fenômeno.

Além disso, os próprios sentidos atribuídos à sustentabilidade na operacionalização das compras públicas não podem ser considerados uníssonos, tampouco consensuais. Gravitando sobre tal questão, há diversos atores tais como leigos, acadêmicos, políticos, juristas e organizações da sociedade civil que, ancorados em redes sociotécnicas, estão discutindo os sentidos e atribuindo materialidade sobre o que de fato é “sustentável”, termo que por vezes é caracterizado por sua “nebulosidade” semântica e conceitual no debate sobre a forma de operacionalizá-lo e efetivá-lo (LÉLÉ, 1991).

Surgem, então, alguns questionamentos centrais da pesquisa: como são traduzidas as ideias que envolvem as compras públicas sustentáveis no cotidiano do setor público? Como se configuram as relações existentes entre os diferentes atores mobilizados hoje? Quais lógicas de ação e em quais espaços tais interações são realizadas?

Para tentar responder a estes questionamentos, é realizada uma discussão conceitual sobre a abordagem cognitiva de ação pública, articulando com as noções de “fóruns” e a dimensão discursiva na política pública. Isto possibilita o entendimento das movimentações e interações dos atores ao inserir as compras públicas sustentáveis no contexto estudado.

A ação pública pode ser definida como o conjunto de iniciativas e dispositivos de coordenação em que as políticas públicas estão inseridas (MASSARDIER, 2006). Nessa “abordagem cognitiva”, de análise das políticas públicas (MULLER, 2008), o núcleo da política não ocorre de forma unilateral e tampouco se restringe a esfera institucional do Estado (THOENIG, 1995), mas enfatiza a importância dos atores estatais e não estatais na produção de ideias e nas negociações e decisões políticas da sociedade.

Fouilleux (2011) e Callon, Lascoumes e Barthe (2009), sugerem que as ideias são circuladas e ressignificadas em espaços denominados “fóruns” e “fóruns híbridos”. Nestes, há a oportunidade de fortalecer as interações dos atores, de modo a alcançar a “exploração e a aprendizagem” do processo, incorrendo na proposição de soluções possíveis em um ambiente de incertezas e controvérsias, tal como ocorre no objeto temático em questão.

Adicionalmente, a presente dissertação realiza uma investigação empírica, na qual são apresentados e analisados dois estados brasileiros que possuem programas de coordenação das compras públicas sustentáveis em seus territórios: São Paulo e Acre.

A pertinência de estudar esse fenômeno no contexto subnacional brasileiro parte do pressuposto de que o advento da descentralização redefiniu funções e responsabilidades da União e dos entes federativos, reconfigurando o espaço local, bem como redefiniu suas relações com os atores não-estatais na formulação e implementação de políticas públicas, oferecendo maior oportunidade para florescer potencialidades endógenas no nível local – elementos fundamentais para o desenvolvimento sustentável. Tratando-se propriamente da esfera estadual, trabalha-se com o pressuposto que tal unidade federativa é capaz de induzir boas práticas que impactam diretamente os municípios.

A escolha do estado de São Paulo se deu (além do pioneirismo na implementação de um programa dessa natureza em 2004) pela constatação de que o estado é responsável por 33,1% PIB do Brasil (IBGE, 2012), tornando seu governo com o maior poder de compra no país. Com 26 secretarias, 19 empresas públicas, 25 autarquias e 17 fundações públicas, a estratégia do governo desse estado permite observar as implicações de inserir essa estratégia em uma arquitetura altamente institucionalizada ou, em outras palavras, olhando para “dentro” da máquina pública, sobretudo no que se refere à mobilização dos atores envolvidos.

O estado do Acre foi escolhido, por sua vez, pelas peculiaridades tanto em termos territoriais como em termos de dinâmica, sobretudo, no que diz respeito sobre a relação entre Estado e o mercado para o desenvolvimento sustentável local. O estado conta com 14

autarquias, 8 fundações públicas, 6 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista, e com 22 secretarias, sendo uma delas estruturada para concentrar os processos de compras públicas do estado. Mais especificamente, é objeto de análise o programa de Regionalização do Mobiliário da Administração Pública que, implementada por meio da Lei nº 2.441, de 29 de julho de 2011, tem por objetivo fomentar a produção local de marcenarias e mobiliário oriundas do uso de madeira de florestas manejadas por meio de credenciamento público.

Tal credenciamento prevê o licenciamento e regulamentação das marcenarias do estado, bem como a implantação de polos industriais moveleiros, com capacidade produtiva e de escala para atender à nova demanda formada, o que demonstra teias complexas de articulação, envolvendo órgãos fiscalizatórios, redefinindo o papel e a atuação dos atores nos contornos e nos rumos da ação pública analisada.

Mesmo não se tratando de uma análise comparada tampouco um estudo de caso, sob o prisma metodológico a observação das duas experiências permitirá construir pontos de aproximação e de diferenciação entre elas, de modo a lançar luz para os elementos-chave que acompanharam os contornos e os rumos da ação pública.

O estudo também se justifica na medida em que apesar de sua notoriedade adquirida no âmbito das políticas públicas, as compras públicas sustentáveis seguem como um tema pouco estudado na literatura, sendo raras as análises ou definições sobre seu próprio significado e também como esses significados são traduzidos pelos atores. Além disso, os estudos existentes pouco avançam além da constatação da potencialidade dessa ferramenta. Nesse sentido, o trabalho pretende atribuir outro olhar sobre esse fenômeno, destacando de que modo os pontos de consenso e de controvérsia permeiam tal processo.

Considerando todas estas questões, a proposição da pesquisa é evidenciar que a inserção das compras públicas sustentáveis como ação pública é construída a partir de articulações e negociações dos atores destacando o papel dos fóruns técnicos e jurídicos para reforçar ou rejeitar a ideia das compras públicas sustentáveis como estratégia a ser adotada no cotidiano do setor público.

OBJETIVOS

O objetivo geral desta dissertação é analisar a produção e a circulação das ideias de compras públicas sustentáveis a partir da resignificação dos atores.

De forma específica, foi preciso:

- Apresentar uma taxonomia/mapeamento dos modelos de compras públicas sustentáveis a partir da literatura disponível e de dados empíricos, destacando os atributos de sustentabilidade que estão sendo aplicados nas práticas e políticas recentes, contribuindo para estudos futuros.
- Compreender de que forma e em quais espaços os atores se movimentam, articulam e negociam para a inserção desse instrumento no cotidiano do setor público.
- Contrastar duas experiências de compras públicas sustentáveis em governos subnacionais para identificar as negociações e as controvérsias que permearam os contornos e os rumos das referidas experiências.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está dividida em oito seções, além desta de caráter introdutório.

A primeira seção - Modelo teórico de referência para a dissertação - apresenta uma revisão de literatura sobre os modelos que explicam a ação dos atores na esfera pública e suas implicações sobre as diferentes noções do papel do Estado, à luz da abordagem cognitiva de ação pública. Tal discussão subsidia, teoricamente, a análise das experiências, a partir da identificação e da mediação de relações-chave.

A seção 2 – Método e Desenho de Pesquisa – exhibe as escolhas metodológicas da presente pesquisa, descrevendo o método, as estratégias e as ferramentas utilizadas para a construção do estudo.

A terceira parte - Compras públicas no Brasil: dos paradigmas do controle ao desenvolvimento sustentável – destina-se a reconstruir uma genealogia em torno das compras públicas no país, destacando as diferentes contingências e circunstâncias que acompanharam as alterações e a evolução dessa temática, bem como estabelecer conexões com os atuais debates sobre compras públicas sustentáveis e as diferentes noções de sustentabilidade que acompanham essa discussão.

A seção 4 – Taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis – apresenta a construção da taxonomia dos modelos das compras públicas sustentáveis - mapeamento que subsidiou o desenvolvimento da pesquisa.

As seções 5 e 6, respectivamente, trazem a descrição e análise de dois programas governamentais nos estados do Acre e São Paulo, sobrelevando os principais elementos explicativos que as experiências demonstraram no contexto estudado.

A seção 7 – Análise e discussão dos resultados – demonstra os resultados obtidos.

E, por fim, a oitava seção – Considerações finais – expõe as principais contribuições da pesquisa, suas fragilidades e desdobramentos possíveis para pesquisas futuras.

1 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA PARA A DISSERTAÇÃO

é necessário manter uma dupla perspectiva sobre a ação do governo, mesmo com o preço das dificuldades que não devem ser subestimadas, por um lado, as "de cima", lembrando a necessária articulação entre politics e policies, e, as outras abordagens "de baixo", que, a partir de uma análise sociológica dos processos de tradução e renegociação permanente das decisões governamentais, mostram os limites de uma abordagem política para a ordem pública estritamente com base no estudo de elites política e administrativa (MULLER et al., 1996, p. 97, tradução nossa²³).

Esta seção apresenta o quadro teórico adotado pelo trabalho para abordar o objetivo de pesquisa, voltado para a investigação da produção e a circulação das ideias que envolvem a adoção das compras públicas sustentáveis.

Os fundamentos desse quadro teórico são fornecidos primeiramente pelas teorias de análise de ação pública à luz da abordagem cognitiva, resgatando as ideias de fóruns e arenas, construção de sentidos e articulação dos atores nesses espaços (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; FOUILLEUX, 2011).

Para tanto, a seção foi organizada da seguinte forma. O item 1.1 apresenta os fundamentos da abordagem cognitiva e sua contribuição para os estudos da ação pública. O item 1.2 apresenta as categorias analíticas que dialogam com a abordagem cognitiva e que servem de sustentação para o desenvolvimento da presente pesquisa. Por fim, o tópico 1.3 sintetiza a construção do modelo teórico proposto na dissertação a partir das reflexões e dos modelos encontrados na literatura.

O propósito é construir um modelo teórico para um tema que está majoritariamente fixado em práticas, trazendo insumos para compreender de que forma tal campo está sendo formatado, salientando as sub-bases organizacionais que as solidificam,

² Cela veut dire, à mon sens, qu'il faut maintenir un double regard sur l'action gouvernementale, même si c'est au prix de difficultés qu'il ne faut pas sous-estimer: d'un côté, les approches «par le haut», qui rappellent la nécessaire articulation entre politics et policies, et de l'autre, les approches «par le bas», qui, à partir d'une analyse sociologique des processus de traduction et de renégociation permanente des décisions gouvernementales, montrent les limites d'une approche politique des politiques publiques strictement fondée sur l'étude des élites politico-administratives.

³ Os termos *politics* e *policies* não foram traduzidos no trecho original, o que sugere que os autores franceses também se debruçam em estabelecer diferenciações entre os referidos termos. Sobre essa discussão ver FREY (2009).

bem como identificar os espaços de aprendizagem e controvérsias, promovido a partir da ação intencional dos atores.

1.1 Abordagem cognitiva para análise de políticas públicas: o protagonismo dos atores

A expressão pública conhecida como *policy*, orientada a dirimir as mais diversas questões da sociedade, foi construída historicamente a partir de diversos atores e nações, baseadas em relações econômicas, políticas e sociais. Sua expressão foi desenvolvida em diversos campos do conhecimento, sendo fortalecidas principalmente pelos campos da ciência política e da sociologia (CALLON; LES GALÈS, 2012; THOENIG, 1995; MASSARDIER, 2011).

Assim, embora no período atual tal termo é amplamente difundido no cotidiano de técnicos, especialistas e acadêmicos, as interpretações ao redor deste foram sendo transformadas e complementadas de diversas formas desde a publicação dos primeiros trabalhos sobre políticas públicas, na década de 1950 e 1970 (SALISBURY, 1995; THEODOLOU, 1995; REIS, 1989; FREY, 2009; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; SECCHI, 2010; SUBIRATS, 2012).

Desde então, outras linguagens - que não somente as estritamente anglo-saxãs - emergiram de modo a lançar luz sobre esse fenômeno, inseridos em um campo multidisciplinar (MARQUES, 2013; FARIA, 2013). Ao se debruçar sobre este fenômeno, é possível encontrar interessantes elementos, evidenciar diferentes formas de conceber o papel do Estado, bem como identificar o papel assumido pelos atores nessa dinâmica, o que é bastante relevante para a construção da argumentação do presente estudo.

Sobre a concepção do papel do Estado na análise de políticas públicas, Secchi (2010) organiza as diferentes abordagens em duas perspectivas: estatista (*state-centered policy-making*) e multicêntrica. A estatista – presente na argumentação de alguns autores, tais como Hevkin (1972), Dye (1972), Meny e Thoening (1991), Howlett e Ramesh (2003) - considera que as políticas públicas são, analiticamente, monopólio de atores estatais. Nesse sentido, é a figura do Estado que estabelece e lidera as políticas públicas.

Por sua vez, a abordagem multicêntrica – vista em textos escritos por Dror (1971), Kooiman (1993), Rhodes (1997) e Regonini (2001) – considera organizações privadas, órgãos não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*public networks*),

para além dos atores estatais, inserindo-os assim na atribuição de responsabilidade e autoridade com o objetivo de solucionar dada situação considerada um problema.

Tal abordagem é defendida por Secchi: a) por ser considerada que possui um enfoque menos positivista, portanto, mais interpretativo à questão; b) por não implicar uma análise da figura jurídica do ator anterior a análise da política em si; c) pela dicotomia entre esfera privada e pública ser mais útil do que entre esfera estatal e não-estatal; d) por se aproveitar o instrumental analítico e conceitual das políticas públicas para ações desenvolvidas por organizações e indivíduos (2010).

Outra corrente analítica que as políticas públicas pretendem analisar a partir do reconhecimento da multiplicidade dos atores, avançando para a compreensão do modo como as ideias são circuladas até o seu efeito prático no cotidiano, são encontradas na abordagem cognitiva. Ganhando espaço principalmente a partir da década de 1980, tal referencial reconhece a interação dos atores público e privado na discussão de possíveis soluções para problemas de ordem pública (SUREL, 2000). Nela, a aceção deste conceito está atrelada a ideia do “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987), tal como descreve Muller e Surel (2002, p. 11):

a ação do Estado pode ser considerada como o lugar privilegiado em que as sociedades modernas, enquanto sociedades complexas, vão colocar o problema crucial de sua relação com o mundo através da construção de paradigmas ou de referenciais, sendo que este conjunto de matrizes cognitivas e normativas intelectuais determina, ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir.

Nessa perspectiva, a identificação das ideias, lógicas e as estratégias empregadas na ação pública são bastante relevantes para sua análise. Segundo Grisa (2010, p. 85) “esta perspectiva busca reconstruir a trajetória das ideias que levaram à institucionalização das políticas públicas e explicar os processos de mudanças e estabilidade destas a partir das trajetórias”. As ideias, por sua vez, são compreendidas como “um conjunto de representações, quadros de análise e de esquemas de interpretação diversos que fazem sentido através da sua encarnação em comunidades de atores específicos.” (FOUILLEUX, 2000, p. 278).

Ao destacar a dimensão cognitiva, tal abordagem se diferencia das concepções tradicionais que se debruçam a analisar os efeitos das ideias, interesses ou instituições – os

três “i” denominados por Palier e Surel (2005), uma vez que busca articular os referidos elementos, trazendo ainda para a análise as crenças, lógicas institucionais, e representações derivadas dessas relações sociais.

Assim, emergida do campo de estudos da Sociologia da Ação Pública, tal abordagem abandona uma definição padrão ou restritiva que representa a *policy analysis*, para adotar uma definição mais ampla de ação pública (THOENIG, 1995). Sobre este ponto, Massardier (2011) argumenta que as concepções “clássicas” de políticas públicas não levam em consideração a dimensão cognitiva por omissão, tendo como base a tradição burocrática weberiana, a economia de bens públicos e a análise sequencial. O resultado é a desconsideração de elementos-chave para compreender os efeitos da política pública, tais como construções sociais, políticas, econômicas e culturais.

Nesse sentido, a ação pública é compreendida como construções sociais da realidade cujas evidências funcionais e técnicas apresentam-se apenas como uma das possibilidades (THOENIG, 1995). Presente sobretudo na literatura francesa, introduz novos atores no processo de produção e fenômenos políticos, para além dos estritamente estatais. Thoenig define ação pública:

Numa primeira aproximação, pode-se caracterizar como ação pública uma maneira que uma sociedade constrói e qualifica problemas coletivos, respostas de desenvolvimento, conteúdo e processos para lidar com eles. O foco é sobre a sociedade em geral, não só na esfera institucional do Estado (tradução nossa) ⁴.

O autor sustenta que são três os elementos principais para nutrir a perspectiva teórica, metodológica e empírica que ocorre na ação pública (THOENIG, 1995, p. 7): (i) O Estado não governa assuntos públicos de forma autárquica; (ii) A sociedade utiliza uma multiplicidade de formas de tratamento de seus problemas coletivos, entre os quais a esfera pública representa apenas oportunidades; (iii) A natureza da política deve ser uma questão central para as ciências sociais.

O estudo de Pierre Lascoumes e Patrick les Galès (2012) também traz importantes contribuições acerca do tema. Para os autores, a adoção da análise da ação pública significa o

⁴ Dans une première approximation, on pourrait caractériser l'action publique comme la manière dont une société construit et qualifie des problèmes collectifs, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter. L'accent est mis sur la société plus largement, non pas sur la seule sphère institutionnelle de l'Etat (THOENIG, 1995, p. 6).

rompimento de importantes paradigmas tradicionalmente difusos e sedimentados neste campo epistemológico.

O primeiro deles corresponde a crença do *voluntarismo político*, no qual há o risco de uma super valorização de figuras como as dos políticos, tecnocratas que agem em nome do “bem comum” ou lógica partidária, não considerando que quase sempre a ação de atores inesperados podem influir de maneira importante no processo da construção da política. Para os autores, tal elemento muitas vezes mascara a realidade e não consegue explicar o que de fato é uma ação política.

O segundo paradigma se relaciona a *unicidade do Estado*. De acordo com os autores, nele “o mito de sua majestade o Estado, homogêneo e imparcial está superado” (2012, p. 51). Em outras palavras, os autores sustentam que o monopólio das políticas públicas e da racionalidade não é do Estado, cujas estruturas são fortemente influenciadas por atores de diversas ordens que atuam intencionalmente e influenciam a estratégia da administração pública o tempo todo. Assim, no momento em que o poder estatal possui uma gama de atores com os quais se relaciona no cotidiano, atores que por sua vez apresentam-se com sua heterogeneidade em termos de lógicas e estratégias de mobilização, o Estado não está alheio a interesses privados.

Por fim, o terceiro paradigma é o do *fetichismo da decisão*. Atrelado principalmente ao processo de implementação, tal paradigma concentra-se muito mais nas controvérsias e oportunidades que emergem do processo decisório da política pública. Nesse sentido, os autores ressaltam a importância dos bastidores, das “não decisões” e gestos invisíveis como fundamentais para compreender a ação pública.

Ademais, de acordo com Massardier (2011) é necessário analisar a ação pública a partir de cinco processos concomitantes que, por vezes, são contraditórios: 1) a crescente divisão social do trabalho; 2) a maior abertura do *policymaking* e seus múltiplos dogmas; 3) a transversalidade da ação pública (as políticas ditas integradas); 4) a correlação de sua territorialização; 5) a elaboração da ação pública nas arenas e nas redes.

Diante desse cenário, Lascoumes e Les Galès propõem um modelo de análise que compreende cinco elementos que, articulados entre si, é denominado ‘*Pentágono das políticas públicas*’ reunindo atores, representações, instituições, processos e resultados (2012). Nessa perspectiva concebe-se que os atores, individuais ou coletivos, são imbuídos de recursos e

possuem certa autonomia em suas escolhas sob essa perspectiva, sendo guiados principalmente por interesses materiais ou simbólicos (2012).

Já as representações corresponderiam aos espaços cognitivos e normativos dotados de atribuições de sentidos, reinterpretando e condicionando as ações. As instituições, por sua vez, correspondem principalmente ao aspecto normativo e os procedimentos que estão presentes na condução e interações da ação pública. Em seguida, os processos aproximam-se dos meios de interação ao longo do tempo. Por fim, os resultados correspondem aos efeitos práticos, sendo as consequências exógenas atribuídas a ação pública em questão (LASCOURMES; LES GALÈS, 2012, p. 46).

Em suma, os autores apresentados veem a abordagem cognitiva da sociologia da ação pública como uma alternativa à uma visão muitas vezes hierárquica e estática, difusa na ideia de “ciclo de políticas públicas”. Assim, concebido como um “sistema de ordem negociada” (CALLON; LES GALÈS, 2012), a ação pública analisa a interação entre indivíduos e grupos, entendendo os mecanismos de formação, coordenação, identificação das regras do jogo e conflitos como instrumentos de governança (LASCOURMES; LES GALÈS, 2012). Lascoumes e Les Galès definem governança como:

Um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e instituições para atingir as metas discutidas e definidas coletivamente. A governança também está vinculada às dinâmicas multiatores e multiformes que asseguram a estabilidade de uma sociedade, de um regime político, sua orientação e sua capacidade de assegurar serviços e garantir legitimidade (2012, p. 59).

Outra importante consideração a ressaltar da literatura apresentada é que, sob tal ótica, o Estado é concebido como mais um elemento entre a multiplicidade de atores, sejam eles individuais ou coletivos, embora seja possível dizer que ele não perde sobremaneira sua centralidade nos contornos e rumos da ação pública.

Além disso, a inserção da dimensão política na abordagem cognitiva de ação pública demonstra outra vantagem da adoção dessa teoria, uma vez que traz insumos importantes para argumentação de constatações sobre as contradições e lacunidades derivadas de tal dimensão. Esta visão contribui para superar a visão “processual” e isenta de causalidades que muitas vezes está imbricada na *policy analysis*, uma vez que ela traz para as regras do jogo elementos que politizam o debate e os traduzem nos efeitos práticos da ação pública.

Por todo o exposto, a abordagem cognitiva oferece uma interessante dimensão de análise ao tentar articular interesses, ideias e atores na compreensão da ação pública, rompendo com a hierarquização e a concepção de “etapas” propostas pela visão processual das políticas públicas. Neste cenário, há um entendimento teórico de que existem instrumentos de ação pública que se aproximam do campo material e simbólico, o que implica na interação de elementos técnicos e não técnicos que é assentada em relações sociais e conduzida pelos atores. Tais atores, organizados em função das significações construídas ao longo de sua trajetória e representações, mobilizam recursos e possuem a capacidade de exercer autoridade sobre uma questão pública, de acordo com as oportunidades estabelecidas em tal dinâmica.

Ao avançar para as categorias analíticas dessa abordagem, é possível perceber que os autores tem se debruçado principalmente sobre as noções de “referencial”, “redes”, “fóruns e arenas” e “discursos”. Como é visto nos próximos tópicos, a dissertação dialoga principalmente com os autores que desenvolveram o conceito de “fórum e arenas”, bem como a abordagem discursiva, uma vez que tal mecanismo fornece instrumentos que melhor se adequam ao objeto do estudo. De qualquer modo, é importante tecer breves considerações sobre todas as categorias citadas.

1.2 Categorias analíticas de ação pública

1.2.1 Referencial

O conceito “referencial” busca compreender as mudanças na política a partir de construções de representações. Nas palavras de Muller:

elaborar uma política pública consiste, primeiramente, em construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir. É em referência a essa imagem cognitiva que os atores sociais organizam sua percepção do problema, confrontam suas soluções e definem suas propostas de ação: denominaremos essa visão de mundo ‘referencial de política pública’ (2002, p. 65).

O referido autor sustenta que o referencial é composto por um referencial global e um referencial setorial. O primeiro diz respeito a construção de um conjunto de valores

fundamentais que constituem as crenças de base da sociedade, assim como de normas que baseiam sua conduta. Além disso, é no referencial global que são balizados o campo intelectual e neste cenário emergem os permanentes conflitos sociais.

No entanto, o referencial setorial, por sua vez, é uma “representação do lugar e do papel de um setor numa sociedade determinada numa época determinada” (MULLER, p. 64). Neste cenário há uma estruturação vertical de normas e valores que delimitam os papéis sociais das ideias presentes nesse conceito e, como ocorre no referencial global, trata-se de uma construção social que não possui uma coerência perfeita (MULLER, 2008).

Tanto o referencial global como o referencial setorial são articulados de tal forma que a construção ou mudanças nos rumos das políticas públicas ocorrem em decorrência de alterações em um dos dois planos. Assim, Muller (2008) descreve como exemplo a mudança no referencial setorial de “manutenção” para “modernização” na agricultura da França, na década de 1960, alterando a relação global/setorial.

Por fim, tal categoria analítica evoca a noção de mediadores ou “operadores de transição”, cujas trajetórias e atividades profissionais contribuem em sua circulação em diversos espaços e, ao mesmo tempo, constroem sentidos, estruturando o referencial da política pública e exercendo função análoga ao “intelectual orgânico” gramsciano (MULLER, 2008). Em outras palavras, a elaboração de políticas seria sempre uma questão de manter, por meio de processos de mediação, um grau mínimo de coerência entre o setor e o interesse global.

1.2.2 Redes de ação pública

A perspectiva que enfatiza “a noção de ‘redes de ação pública’ objetiva trazer luz à ordem social feita de ‘ordens sociais locais’ que fragmentam a sociedade e o Estado e procura testemunhar algumas evoluções aparentemente contraditórias da ação pública” (MASSARDIER, 2006, p. 168).

Ao sistematizar uma tipologia dos sistemas de ação pública, o autor destaca três tipos mais recorrentes: redes de projetos, redes de políticas públicas e redes epistêmicas.

As redes de projeto ou temáticas (GAUDIN, 1995; RHODES; MARSH, 1995 apud MASSARDIER, 2006) são construídas em função de uma convocatória intencional e um claro objetivo, cuja circulação de atores se faz de maneira flexível, porém limitada, que

partilham do mesmo objetivo, mas possuem diferentes mecanismos para a mobilização de seus recursos.

As redes de comunidades de políticas públicas (JORDAN; RICHARDSON, 1983 apud MASSARDIER, 2006), por sua vez, possuem como característica maior densidade e maior homogeneidade dos atores, os quais compartilham de um sentido cognitivo, cujos custos para adentrar a rede são elevados e a tendência dos atores em permanecer é mais estável, a exemplo do que ocorre nas políticas sociais.

O terceiro tipo de rede é o das comunidades epistêmicas (HAAS, 1986; JORDAN; RICHARDSON, 1982, 1983 apud MASSARDIER, 2006). Tais redes agrupam atores especialistas em um campo do conhecimento, partilhando ideias e razões que envolvem a política pública. Tais comunidades possuem o poder de atrair atores de outras redes, firmando acordos e exercendo lobby.

Com efeito, embora Massardier reconheça a existência de conflitos na interação das redes, tal análise não aprofunda tal reflexão:

[...] por essas três acepções de redes de políticas públicas fica claro que a dimensão de conflito das relações sociais desaparece nesse tipo de análise, pois o objetivo é de compreender como os sistemas de ação produzem, pela troca cooperativa entre seus membros, dispositivos coerentes de política pública que se aplicam ao seu setor de ação ou à viabilidade de um projeto particular. Se o conflito existe, é mais entre as redes do que dentro das redes (ainda que os autores não neguem essa dimensão, eles também não focalizam esse ponto) (2006, p. 178).

1.2.3 Fóruns e Arenas

As perspectivas de ‘fórum’ e ‘arena’ para denominar espaços públicos onde os atores individuais e coletivos interagem, e onde são institucionalizadas as ideias, são encontradas em estudos da abordagem cognitiva de ação pública (FOUILLEUX, 2011; GRISA, 2010; CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009).

De acordo com Eve Fouilleux: “Os fóruns são espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas” (2011, p. 89), reconhecendo ainda este espaço como lócus para negociar os instrumentos e modelos mais apropriados para a solução de uma questão considerada socialmente relevante

(JOBERT, 2003).

Contudo, a noção de arena está atrelada a maior institucionalidade do espaço, entendida como uma configuração crítica do fórum, onde há presença de negociações que servem de pilar para elaboração das políticas públicas. Fouilleux sustenta que tal distinção temporal é relevante para compreender e identificar a movimentação dos atores. Nas palavras da autora:

Tal distinção permite insistir sobre a ideia de que os elementos importantes, em particular a seleção progressiva de soluções “aceitáveis” para as políticas públicas, não se jogam unicamente no momento da negociação entre atores “diretos” das políticas públicas, mas bem a montante, em palcos bastante distintos (FOUILLEUX, 2011, p. 89).

No entanto, cabe ressaltar que tal diferenciação espacial e temporal entre fórum e arena, argumentados por Jobert e Fouilleux, é explícita quando colocada em situações de mudanças profundas nos contornos da política pública já estabelecida (GRISA, 2010). Caso contrário, as discussões ocorrem a todo tempo, acompanhadas da circulação de novas ideias e do aprendizado que envolve a execução da ação pública.

Desse modo, Fouilleux amplia a definição sobre fóruns de Bruno Jobert (2003) e identifica duas grandes categorias: fórum de produção de ideias e fórum de comunidades de política pública (2011). Sobre o primeiro aspecto, trata-se do lugar onde são produzidas e manipuladas as ideias por diferentes atores, motivados a constituir o fórum segundo sua identidade, seus interesses, relações de poder e institucionalidade. Já o segundo ponto, o fórum de comunidade de política pública é o espaço onde são institucionalizadas as ideias e onde são operacionalizadas em políticas públicas.

Nessa perspectiva, ocorre uma identificação de competição entre atores a fim de definir o principal referencial cognitivo a ser adotado pela liderança pública, sendo concebido como um processo de tradução (CALLON, 1986). Tal termo é relacionado ao “deslocamento” entre as diferentes lógicas de ação cuja movimentação de recrutamento de atores se dá em busca de pontos de convergência e apoio, funcionando por meio de um arranjo sociotécnico, atrelado às noções de “coletivos híbridos” e “*agencement*”, este último termo definido por Çaliskan e Callon:

O termo *agencement* é uma palavra francesa que não tem contrapartida exata

inglês. Em francês o seu significado é muito próximo ao "arranjo" (ou "assemblage"). Ela transmite a ideia de uma combinação de elementos heterogêneos que foram cuidadosamente ajustados um ao outro. Mas arranjos (assim como *assemblages*) poderia implicar uma espécie de divisão entre os agentes humanos (aqueles que organizam ou arranjam) e coisas que foram arranjadas. É por isso que Deleuze e Guattari (1998) propôs a noção de *agencement*. *Agencement* tem a mesma raiz de agência: *agencement* são arranjos dotados da capacidade de agir de maneiras diferentes, dependendo de sua configuração.

[...]

Decidimos, portanto, usar a palavra *agencement* em francês, em vez de *arrangements*, para salientar o fato de que as agências e arranjos não estão separados. Agenciamentos denotam arranjos sociotécnicos, quando eles são considerados a partir do ponto de vista da sua capacidade de agir.

A noção de agenciamento [...] exige que um conjunto de entidades seja flexivelmente tidas em conta e descritas, em detalhes, se eles são seres humanos ou materiais e elementos textuais. O termo também é concebido para facilitar o estudo de uma grande variedade de formas de ação nas quais estas forças são capazes de gerar. Além disso, porque *agencement* criam agentes diferenciados e posição no mercado, é possível traçar relações de dominação como se encontram estabelecidas dinamicamente (,tradução nossa)⁵

Os atores, por sua vez, são compreendidos como “depositários de ideias e interesses, mas igualmente intimamente ligados às instituições em jogo, seja por meio da interiorização (em graus diversos) do quadro institucional no qual interagem, seja por meio da participação contínua na sua fabricação e modificação” (FOUILLEUX, 2003, p. 28). Assim, os diversos fóruns estão vinculados entre si por meio da mobilização de recursos como relações de poder (FOUILLEUX, 2011).

A reflexão proposta por Michel Callon, Pierre Lascoumes e Yannick Barthe no livro *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy* avança nos conceitos de fórum para inserir a noção de ‘fóruns híbridos’, no qual sustentam que tal dinâmica é

⁵ The term *agencement* is a french word that has no exact english counterpart. In french its meaning is very close to "arrangement" (or "assemblage"). It conveys the idea of a combination of heterogeneous elements that have been carefully adjusted one another. But arrangements (as well as assemblages) could imply a sort of divide between human agents (those who arrange or assemble) and things that have been arranged. This is why Deleuze and Guattari (1998) proposed the notion of *agencement*. *Agencement* has the same root as agency: *agencements* are arrangements endowed with the capacity of acting in different ways depending on their configuration. [...] We therefore choose to use the french word *agencement*, instead of *arrangements*, to stress the fact that agencies and arrangements are not separate. *Agencements* denote socio-technical arrangements when they are considered from the point of view of their capacity to act (Caliskan; Callon, 2010, p. 9). The notion of *agencement* [...] demands that a panoply of entities be flexibly taken into account and described, in detail, whether they are human beings or material and textual elements. The term is also designed to facilitate the study of a variety of forms of action these forces are capable of generating. Moreover, because *agencements* create differentiated agents and position in the market, it is possible to trace relationships of domination as they are dynamically established.

executada sob a existência de controvérsias sociotécnicas e em um ambiente de constantes incertezas, noções relevantes para a análise de ações e políticas públicas inseridas em um cenário de complexidade, tal como se refere ao objeto temático do presente trabalho – as compras públicas sustentáveis. Nas palavras dos autores:

fóruns porque são espaços abertos onde os grupos possam se reunir para discutir as opções técnicas que envolvem o coletivo, híbrido porque os grupos envolvidos e os porta-vozes que reivindicam representá-los são heterogêneos, incluindo especialistas, políticos, técnicos e leigos que se consideram envolvidos. Eles também são híbridos porque as questões e problemas retomados são abordados em diferentes níveis em uma variedade de domínios, da ética à economia, incluindo fisiologia, física nuclear, e eletromagnetismo (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 18, tradução nossa).⁶

De acordo com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), fóruns híbridos correspondem ao espaço público, com diferentes grupos de atores que buscam discutir alternativas para resoluções de problemas, considerando a existência de controvérsias:

As controvérsias acontecem em espaços públicos que propomos chamar de fóruns híbridos – fóruns porque são espaços abertos onde grupos podem se reunir para discutir opções técnicas relacionadas ao coletivo, híbridos porque os grupos e seus representantes são heterogêneos, incluindo especialistas, políticos, técnicos e leigos que se consideram envolvidos. São híbridos também devido às suas questões e problemas serem abordados em diferentes níveis e a partir de diversos campos, da ética à economia (tradução nossa).⁷

Além disso, a partir da interação dos atores, formam-se novas alianças, cujas opções tecnológicas e novas questões são emergidas ou esquecidas em um cenário de constante incertezas, riscos e tentativas (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009). Nesse

⁶ forums because they are open spaces where groups can come together to discuss technical options involving the collective, hybrid because the groups involved and the spokespersons claiming to represent them are heterogeneous, including experts, politicians, technicians, and laypersons who consider themselves involved. They are also hybrid because the questions and problems taken up are addressed at different levels in a variety of domains, from ethics to economic and including physiology, nuclear physics, and electromagnetism.

⁷ Controversies take place in public spaces that we propose to call hybrid forums - forums because they are open spaces where groups can come together to discuss technical options involving the collective, hybrid because the groups involved and the spokespersons claiming to represent them are heterogeneous, including experts, politicians, technicians, and laypersons who consider themselves involved. They are also hybrid because the questions and problems taken up are addressed at different levels in a variety of domains, from ethics to economic (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 18).

cenário, as escolhas são consideradas como fruto de constantes disputas e negociações, trazendo implicações tanto em termos de produção científica e tecnológica quanto em termos de representação política:

Uma das questões centrais nessas controvérsias envolve estabelecer, precisamente, uma fronteira clara e amplamente aceita entre o que é considerado inquestionavelmente técnico e o que é reconhecido como inquestionavelmente social. A linha que descreve essa fronteira flutua constantemente ao longo da controvérsia. Declará-la uma questão técnica é efetivamente guarda-la da influência do debate público; por outro lado, reconhecer suas dimensões sociais restaura a chance de discuti-las em arenas políticas (tradução nossa)⁸.

Os fóruns, portanto, não buscam o consenso, o que para os autores é um aspecto positivo já que consideram que todo consenso esconde uma relação de dominação. Assim, ao promover o exame do funcionamento dos fóruns híbridos, é possível enxergar o desenvolvimento das controvérsias em aparatos para a exploração e aprendizagem, cujos efeitos práticos colocam permanentemente a tensão que reúnem e que afastam especialistas e leigos em torno de uma questão comum.

Considerando que as práticas e políticas de compras públicas sustentáveis no Brasil apresenta-se com diferentes grupos, se utilizará a noção de fórum, compreendendo-o como espaço híbrido de produção e circulação de ideias, e também um espaço de negociações para estabelecer os contornos e os rumos da ação pública.

1.2.4 Dimensão discursiva da ação pública

Ao reconhecer os espaços e natureza dos atores presentes na dinâmica de uma ação pública, é necessário também examinar a dimensão discursiva e argumentativa que permeiam esta relação.

⁸ One of the central things at issue in these controversies is precisely establishing a clear and widely accepted border between what is considered to be unquestionably technical and what is recognized as unquestionably social. The line describing this border constantly fluctuates throughout the controversy. To declare that an issue is technical is effectively to remove it from the influence of public debate; on the other hand, to recognize its social dimension restores its chance of being discussed in political arenas” (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 25).

Mesmo não estando atrelada à única escola de pensamento, tampouco está facilmente atrelada às noções teóricas e metodológicas propostas pela sociologia da ação pública (ZITTOUN; DEMONGEOT 2010), o conjunto de abordagens teóricas que exploram a dimensão do discurso, principalmente relacionadas a noção de *argumentative turn*, fornecem importantes contribuições para compreender o papel dos atores, das construções de sentidos e das representações.

Nesse sentido, embora este estudo reconheça a robustez das abordagens argumentativas e discursivas desenvolvidas pelos campos que não somente os estritamente de ação e políticas públicas, o presente trabalho o considera como uma categoria para a realização da análise cognitiva das compras públicas sustentáveis.

A “virada argumentativa” busca identificar os interesses materiais e ideais que são, em parte, enraizadas na materialidade das relações sociais em conjunturas específicas e que são parcialmente construídos por meio de práticas discursivas (JESSOP, 2009).

Nela, concebe-se a heterogeneidade dos atores e o espaço em que a ação pública está inserida, mas a argumentação torna-se central na análise da ação pública nessa abordagem, rompendo com a noção de que são analisados tão-somente elementos puramente técnicos. Sobre este último ponto, Gianella afirma que “começa a evidenciar-se que a racionalidade técnica, por mais que seja uma das componentes fundamentais em qualquer decisão, não pode pretender ser a única a ser considerada” (2007, p. 4).

Dessa maneira, argumentos relacionados a escolha e a seleção de quais assuntos são relevantes para a construção da ação pública, bem como sob em quais termos é crucial para identificar a movimentação e a ressignificação das ideias. Assim como é importante iluminar para o processo decisório, identificando quais foram as decisões realizadas, mas também aquelas que não foram ou foram omitidas. Tal análise ainda concebe a identificação dos conflitos derivados das interações discursivas como etapas importantes ao longo de todo o processo.

Jessop (2009) sustenta que tanto os argumentos como seus imaginários associados são fatores-chave para reproduzir padrões sistematicamente estruturados de exploração, dominação ou opressão. Nesse cenário, os argumentos são selecionados na medida em que são apresentadas as alternativas políticas.

Por fim, a abordagem da virada argumentativa compreende a ação e política pública como um processo interpretativo e de constante interação, cuja instrumentalização da

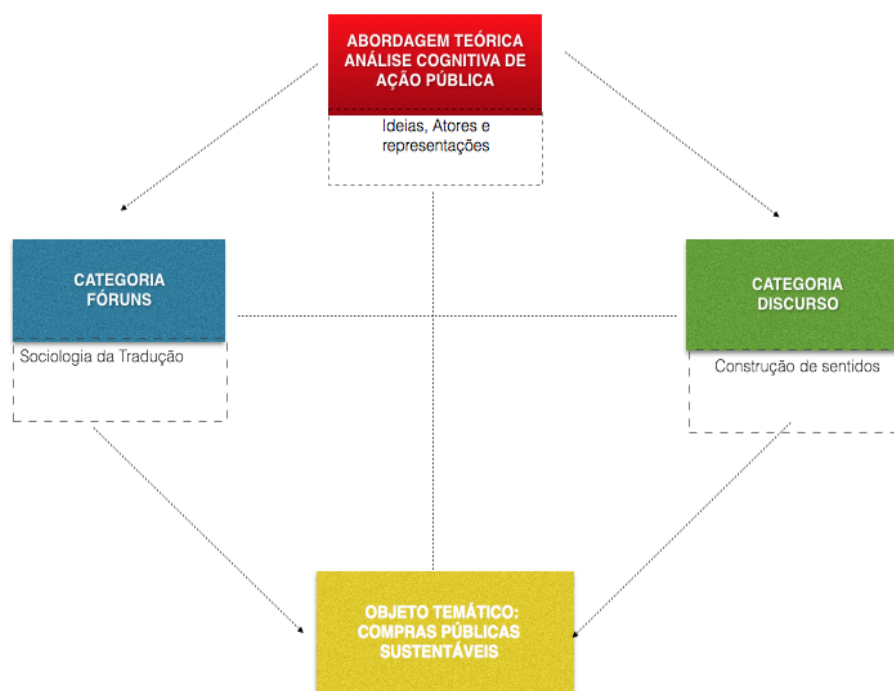
análise não se restringe a análise semântica ou a análise de textos temáticos. De acordo com Giannella (2007, p. 5):

Temos que dar um passo além, admitindo que o código lógico verbal é apenas um dos possíveis, que ele exclui uma parte relevante dos sujeitos potencialmente interessados nas decisões públicas, e que a comunicação se dá de muitas outras formas e conforme muitos outros códigos prestativos.

Por todo o exposto, a análise da virada argumentativa pode representar uma alternativa para explorar falhas e falácias de argumentos, identificando presenças e ausências que acompanham as escolhas discursivas dos atores, bem como sua interação com a dimensão da institucionalidade nesse processo. Ao aproximar o objeto de estudo à referida categoria analítica, é possível conectar os fatores explicativos que acompanham a circulação das ideias e o papel dos atores no contexto apresentado.

1.3 Modelo teórico para o presente estudo

Apresentadas as considerações da revisão de literatura em que se propôs iluminar as principais discussões teóricas para fundamentar a temática da dissertação – produção e circulação de ideias das compras públicas sustentáveis – este item tem como objetivo consolidar o modelo teórico adotado na pesquisa, sendo representado pelo Esquema 1.



Esquema 1 - Modelo teórico da pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao reconhecer que as compras públicas sustentáveis relacionam-se com a dinâmica de interesse público, e por entender que a dicotomia entre esfera privada e pública é mais interessante e útil para atender aos objetivos da dissertação que a dicotomia estatal *versus* não-estatal, buscou-se a abordagem cognitiva para compreender a circulação de ideias na formação deste campo (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; FOUILLEUX, 2011). Deste modo, o modelo aqui construído está pautado na abordagem cognitiva de ação pública e busca articulá-lo com duas categorias analíticas principais: 1) Fóruns e 2) Discursos.

As ideias aqui são analisadas inicialmente a partir da identificação e organização do cenário no qual as compras públicas sustentáveis estão inseridas no contexto brasileiro. Para tanto, primeiramente atribui-se um olhar histórico para aproximar as discussões sobre sustentabilidade e a dimensão processual das compras governamentais no país, o que é desdobrado já no próximo tópico. Em seguida, é desenvolvida uma taxonomia no esforço de agrupar e identificar os diferentes modelos típicos de compras públicas sustentáveis,

reconhecendo quais são os conjuntos e subconjuntos relevantes na operacionalização dessa ideia no contexto estudado.

As noções de fóruns, por sua vez, permitirá identificar grupos de atores e os artefatos por eles mobilizados para performar a realidade. Sob esse aspecto, a análise ainda busca compreender de que forma os atores se movimentaram no referido processo, refletindo sobre os papéis assumidos, as trajetórias e as motivações, bem como salientar a materialidade presente nessa interação.

Por fim, a dimensão do discurso é introduzida de forma transversal na análise de modo a refletir sobre a forma de como a argumentação transita na produção de sentidos realizada pelos atores nos diversos espaços. A dimensão do discurso ainda traz vantagens adicionais quando atrelado a observação empírica de dois programas com variação extrema, o que contribui para destacar aspectos fundamentais presentes ou ausentes no fenômeno (HOWART, 2003).

Nesse cenário, pretendeu-se identificar discursos, textos e falas dos diferentes atores, para a compreensão do contexto da ação pública estudada. Contexto aqui é compreendido como estrutura abstrata e cognitiva relevantes para a produção e o efeito prático do discurso (VAN DIJK, 2000). Espera-se que essa perspectiva facilite compreender: (i) se a trajetória dos atores possui relação com os sentidos atribuídos à noção de sustentabilidade inserida na experiência; (ii) quais contextos e quais os instrumentos mobilizados na operacionalização da ideia analisada; e (iii) de que forma os atores lidam com as controvérsias impostas nos fóruns e ressignificam as referidas ideias.

2 MÉTODO E DESENHO DE PESQUISA

Campo é o campo do tema, o campo-tema; não é o lugar onde o tema pode ser visto – como se fosse um animal no zoológico – mas são as redes de causalidade intersubjetiva que se interconectam em vozes, lugares e momentos diferentes, que não são necessariamente conhecidos uns dos outros. Não se trata de uma arena gentil onde cada um fala por vez; ao contrário, é um tumulto conflituoso de argumentos parciais, de artefatos e materialidades (SPINK, 2003, p. 36).

Nesta seção apresentam-se os procedimentos metodológicos que nortearam o percurso desta pesquisa descrevendo as etapas da investigação, a forma de coleta de dados e os instrumentos utilizados para interpretá-los. A presente dissertação foi estruturada sob duas etapas metodológicas principais: (i) a construção de uma taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis, (ii) análise de duas experiências brasileiras para verificar como as compras públicas sustentáveis estão sendo inseridas no cotidiano do setor público.

Além das etapas mencionadas, assim como grande parte das pesquisas acadêmicas no campo de ciências sociais aplicadas, a primeira tarefa correspondeu à revisão de literatura sobre os elementos que envolvem o objeto de pesquisa, bem como o momento para a definição do modelo conceitual explicativo a ser utilizado, descrito na primeira parte.

Tal estruturação facilita a compreensão dos passos da pesquisa. Contudo, é importante ressaltar que as etapas por vezes se alternaram e, por outras, se sobrepuseram, para a construção da narrativa apresentada, evidenciando o caráter não-linear dos caminhos traçados e das opções metodológicas aplicadas neste estudo. Tal fato ainda é reforçado na medida em que o ano de 2014 apresentou-se como um ano atípico – com eleições e Copa do Mundo sediada no Brasil – impactando diretamente na disponibilidade dos entrevistados e no planejamento das viagens de campo.

Com efeito, antes de avançar na descrição das referidas etapas, se faz necessário tecer breves considerações sobre o contexto no qual a pesquisadora está inserida dentro deste campo-tema.

2.1 Considerações iniciais da pesquisadora

Apresentar o contexto no qual as escolhas metodológicas perpassam com destaque para o espaço que a pesquisadora esteve inserida no desenvolvimento da pesquisa. Assim, é relevante situar que a escolha do objeto de pesquisa decorreu, em um primeiro momento, da vontade da pesquisadora em avançar e explorar a temática dos instrumentos e mecanismos de indução demandada por meio das compras governamentais. A primeira aproximação com a temática se deu na graduação em Gestão de Políticas Públicas, a partir da realização da Iniciação Científica. Ao analisar uma experiência de Economia Solidária municipal cujo objetivo era a capacitação profissional de mulheres atendidas pelo programa Bolsa Família, sendo o produto resultante da capacitação - uniforme escolar – distribuído para a rede pública de ensino, as compras públicas emergiram como nodo articulador estratégico para a promoção do desenvolvimento local.

Naquela oportunidade, foi possível notar que a temática das compras públicas estava a margem das narrativas dos atores envolvidos, embora fosse a dimensão com maior capacidade para explicar os bons resultados da referida prática. Tal constatação foi reforçada no momento em que o Programa foi encerrado, anos mais tarde, com a justificativa de que os órgãos de controle exerciam forte pressão, o que poderia representar um risco, na visão do município. Diante desse fato, a pesquisadora se deparou com alguns questionamentos: quais seriam os fatores explicativos para inserir uma nova lógica nos procedimentos licitatórios e garantir sua continuidade? Quais atores poderiam avançar essa pauta e quais teriam o poder de vetar? Seria este um debate ainda bastante restrito para a arena jurídica?

A segunda incursão no campo-tema se deu nas pesquisas realizadas no âmbito do programa Rede Amigos da Amazônia, coordenado pelo Centro de Estudos de Administração Pública e pelo Governo. A participação em espaços de diálogo e cooperação entre governos, empresas e sociedade civil, com a temática da sustentabilidade na dinâmica das atividades florestais da Amazônia, com foco na cadeia de madeira nativa tropical, também contribuiu para estabelecer o recorte analítico do presente estudo. Tal aproximação permitiu o contato com organizações internacionais e, com elas, as discussões sobre a alternativa das compras públicas sustentáveis como uma estratégia importante para os governos ganharem força. Diante disso, surgiram outras inquietações: quais seriam as implicações de inserir o adjetivo ‘sustentável’ nas compras públicas? Tal inserção seria resultado de discussões realizadas por atores de ‘dentro’ ou de ‘fora’ da máquina estatal?

Nesse sentido, a pesquisa que se seguiu foi amparada primeiramente a uma rede de contatos estabelecidas no campo-tema no qual a pesquisadora estava inserida, buscando espaços e atores-chave que poderiam contribuir para os objetivos da dissertação, e, em seguida, avançou para novas realidades no desdobramento da pesquisa em questão.

Desta forma, de um lado o estudo assume sua parcialidade ao entender que as compras públicas sustentáveis representam um instrumento estratégico para a promoção do desenvolvimento sustentável, e por outro, busca compreender suas implicações práticas no cenário brasileiro a partir da perspectiva dos atores. Tais características podem ser identificadas no modo e forma de coleta de dados da presente dissertação.

2.2 Escolha das experiências estaduais de compras públicas sustentáveis

Como o objeto em questão - as compras públicas sustentáveis - são relativamente recentes com raras análises e estudos sobre o tema⁹, optou-se por uma metodologia com abordagem qualitativa de caráter exploratório e uma investigação que não se tratou de um estudo de caso, mas de uma análise que observou duas experiências estaduais: Acre e São Paulo.

Tal escolha se deu por considerar esta estratégia mais convincente e robusta (YIN, 2001), permitindo estabelecer relações cruzadas e iluminar para os fatores semelhantes e, principalmente, contrastantes das referidas experiências. A escolha se firmou após um levantamento nos portais eletrônicos dos governos estaduais, banco de experiências inovadoras (Gestão Pública e Cidadania - FGV, Prêmio Mário Covas - CEPAM, CEPAL, entre outros), com o objetivo de localizar práticas e políticas relacionadas ao tema.

O primeiro recorte da investigação correspondeu a observar o nível estadual¹⁰, primeiro por identificar que esforços dessa natureza tenham sido realizados inicialmente nessa

⁹ Foi realizado um levantamento nos sistemas DEDALUS-USP, repositórios de universidades federais e da Fundação Getúlio Vargas, e foram identificadas dois mestrados sobre a referida temática, não sendo nenhuma dissertação pertencente a algum programa inserido no “campo de públicas”.

¹⁰ Embora os municípios também tenham despontado como lócus para o surgimento de experiências inovadoras no uso do poder de compra do Estado para a promoção do desenvolvimento local e sustentável, embora não denominadas necessariamente com a terminologia de “compras públicas sustentáveis”. Exemplos nesse sentido podem ser encontrados em Apucarana (PR), Conchal (SP), Osasco (SP).

esfera político-administrativa, a exemplo do Estado de São Paulo, no Governo Montoro, e no Estado do Ceará, no Governo Ciro Gomes (CALDAS; NONATO, 2013). Além disso, o estudo acredita que os estados podem ser um agente para induzir e dar maior capilaridade as ações dos municípios, sobretudo aqueles com baixa capacidade institucional local.

Feito isso, o segundo recorte foi identificar, das experiências existentes, quais reproduziam os diferentes contextos territoriais brasileiros, embora estabeleçam as mesmas atribuições formais para a condução de suas compras públicas, de modo a determinar elementos mínimos de comparação sobre os modelos aplicados, bem como identificar a heterogeneidade dos atores individuais e coletivos e suas interfaces para incluir as questões de sustentabilidade em seu cotidiano, os estados escolhidos nessa fase foram São Paulo e Acre.

Além das diferenças estruturais e socioeconômicas, observáveis nas características gerais dos estados selecionados (Tabela 1), as duas experiências apresentam alguns elementos interessantes que justificam suas escolhas na presente dissertação.

O primeiro deles corresponde ao cenário de implementação nos dois estados. No estado do Acre, o vetor da madeira nativa tropical é bastante importante para compreender o contexto do estado, uma vez que trata-se de um estado produtor de madeira tropical e, situando nessa condição, tende a lidar com diversas complexidades no nível local decorrentes da atividade florestal. Isso inclui a garantia da extração de forma legal e sustentável dos produtos e subprodutos madeireiros que se destinam, inclusive, para o estado de São Paulo – maior consumidor de madeira nativa do país (ADEODATO et al., 2011).

Na outra ponta, nos últimos anos, é percebido que São Paulo construiu um sistema de compras públicas complexo, pautado por mecanismos eletrônicos, traduzidos principalmente pela plataforma Bolsa Eletrônica de Compras – BEC, criada na década de 2000. Compreender de que modo a sustentabilidade é discutida e inserida nesse ambiente é extremamente relevante para o objetivo da presente pesquisa.

Além disso, na dimensão política, embora os dois estados estejam inseridos em contextos e ambientes políticos diferentes, ambos apresentam coalizões políticas parecidas, marcados principalmente pela continuidade do executivo. No Acre, são 16 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e, em São Paulo, são 20 anos governados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)¹¹. Compreender de que forma tal continuidade reflete

¹¹ Ambas administrações estavam em seu primeiro mandato no momento da realização da pesquisa e foram reeleitas nas eleições de 2014.

na construção da ação pública e no posicionamento dos atores pode trazer contribuições para entender se existem semelhanças ou diferenças da “marca partidária” nos dois entes federativos.

Tabela 1 - Características gerais dos estados

Característica /Estado	Acre	São Paulo
População	733.559	41.262.199
% da população em área rural (2010)	27,39%	4,12%
Área (km ²)	164.123,040	248.222,801
Nº de municípios	22	645
PIB estadual	8,4 bilhão	1,349 trilhão
IDH	0,663	0,783
Principais atividades econômicas	Serviços (68%), agropecuária (17,2%) e indústria (14,7%).	Serviços (46,3%), comércio (39,4%), Indústria 11,9%)
Partido político	PT (primeiro mandato)	PSDB (primeiro mandato)

Fonte: Elaborado pela autora. Dados do IBGE (2010); (2013).

2.2.1 Coleta de Dados

A coleta de dados da pesquisa foi realizada fundamentalmente por meio de: (a) análise documental; (b) entrevistas semiestruturadas; e (c) participação em eventos e observação livre.

De acordo com May: “os documentos podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo que contêm. Eles não refletem simplesmente, mas também constroem a realidade social e as versões dos eventos” (2004, p. 213). Assim, o primeiro ponto privilegiou o levantamento de informações como documentos oficiais, atas de reuniões e de eventos temáticos e a consultas a portais eletrônicos. Os documentos apresentaram o mapeamento dos atores-chave que estão inseridos na formatação do campo das compras públicas sustentáveis,

trazendo um primeiro panorama sobre as arenas públicas onde os debates sobre a temática eram realizados.

Com efeito, de acordo com Rubin e Rubin “Documentos são mais úteis quando combinado com entrevistas em profundidade que permitem que você possa discutir com seus idealizadores o que eles contêm e como eles foram preparados”¹² (tradução nossa). Desta forma, para identificar as implicações no contexto subnacional e reconhecendo as limitações de se pautar tão-somente no acervo documental disponível, assim como em grande dos objetos de estudo, era “irregular e incompleto” (RUBIN; RUBIN, 2012.), a segunda e a terceira fontes de evidência corresponderam as atividades de visitas de campo.

Nessas etapas, as ações foram norteadas pela atividade do “pesquisador conversador”, conceito proposto por Peter Spink (2008) e utilizado em grande parte das pesquisas realizadas no Centro de Estudos de Administração Pública e no Governo da Fundação Getúlio Vargas. Nela, a postura e a relação do pesquisador com seu objeto de estudo é compreendida dentro da noção de micro lugares. Nas palavras do autor:

Para o pesquisador, a noção de micro lugares é um duplo desafio: primeiro de aprender a prestar atenção a nossa própria cotidianidade, reconhecendo que é nela que são produzidos e negociados os sentidos e, segundo, de aprender a fazer isso como parte ordinária do próprio cotidiano, não como um pesquisador participante e muito menos como um observador distante, mas simplesmente como parte. Se o primeiro já é difícil, o segundo desafio requer a disposição de repensar muito daquilo que é presumido como central à “boa pesquisa científica” (SPINK, 2008, p. 71).

Assim, tanto as entrevistas semiestruturadas como as observações livres do cotidiano, realizadas principalmente por meio da participação de fóruns de discussão, reuniões e eventos temáticos, foram consideradas como importantes fontes de informação e, mais do que isso, uma fonte de produção de sentidos para a presente pesquisa, o que exigiu a imersão da pesquisadora no cotidiano analisado.

¹² Documents are most useful when combined with in-depth interviews that allow you to discuss with their creators what they contain and how they were prepared” (RUBIN; RUBIN, 2012, p. 27).

Como resultado, estão reunidas no Quadro 1, as pessoas acionadas para a realização da entrevista, sendo realizadas pessoalmente, por telefone ou via *Skype*. A pesquisa compreendeu o entrevistado como “parceiro de conversação” (RUBIN; RUBIN, 2012), isto é, estabelecendo uma relação em que houvesse a abertura para que o entrevistado discorresse sobre sua trajetória e o seu posicionamento enquanto interlocutor da temática em questão.

Dado o estabelecimento do quadro teórico, a escolha dos atores que seriam entrevistados representou um passo importante. Nessa fase algumas questões foram consideradas, tais como: “Em que momento o ator se envolveu com essa questão? Em quais espaços tal ator está inserido?”. A partir delas buscou-se acionar atores do poder público, privado e do terceiro setor, de acordo com as peculiaridades que as experiências já sinalizavam.

As entrevistas foram então organizadas de modo a colher informações dos atores que atuam tanto no nível de “supervisão” ou “coordenação” dos órgãos/grupos selecionados como de atores que atuam na “ponta”, com o objetivo de entender como os sentidos são construídos no nível do planejamento e são ressignificados na dimensão processual e no *modus operandi* do cotidiano do setor público. Em termos práticos, o primeiro contato foi realizado com o gestor responsável pela política em cada unidade que, uma vez entrevistados, indicava outros atores-chave para a condução da experiência analisada, apontando uma cadeia de relações entre os atores entrevistados a partir do instrumento metodológico denominado *snowball* (BIERNACKI; WALDORF, 1981).

O início da conversa sempre correspondia ao questionamento quanto à gravação da entrevista, ressaltando que não haveria transcrição da mesma e tampouco os entrevistados seriam nomeados. Mesmo assim, alguns entrevistados não se sentiram a vontade para ter suas falas registradas, conduzindo a entrevista semiestruturada para uma conversa livre. Esta medida foi necessária mediante a identificação de que havia constrangimentos por parte de atores que atuam no nível processual das compras ao expor suas ideias e tarefas livremente principalmente do poder público, tendo em vista que responder perguntas sobre a dinâmica de suas compras públicas poderia ser cercada de certos constrangimentos. Dessa forma, a análise das entrevistas está baseada fundamentalmente em anotações de campo.

ENTREVISTADO	VÍNCULO	GRUPO SOCIAL	DATAS DAS ENTREVISTAS
---------------------	----------------	---------------------	------------------------------

ENTREVISTADO	VÍNCULO	GRUPO SOCIAL	DATAS DAS ENTREVISTAS
E1	SEDENS	Poder Público	01/09/2014
E2	SEDENS	Poder Público	08/09/2014
E3	SEDENS	Poder Público	08/09/2014
E4	SEDENS	Poder Público	10/09/2014
E4	E-estratégia Pública	Consultoria	26/06/2014
E5	IMAC	Poder Público	10/09/2014
E6	SEMA	Poder Público	04/09/2014
E7	SEMA	Poder Público	04/09/2014
E8	SEMA	Poder Público	04/09/2014
E9	SELIC	Poder Público	03/09/2014
E10	SELIC	Poder Público	03/09/2014
E11	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	Poder Público	03/09/2014
E12	PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO	Poder Público	06/09/2014
E13	SEBRAE	Consultoria/apoio instrumental	02/09/2014
E14	SEBRAE	Consultoria/apoio instrumental	02/09/2014
E15	FUNTAC	Academia/Apoio instrumental	08/09/2014
E16	SECRETARIA DE GESTÃO	Poder Público	08/09/2014
E17	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	Órgãos de controle	09/09/2014
E18	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	Órgão de controle	02/09/2014
E19	CENTRAL DE COOPERATIVAS DE PRODUÇÃO DOS MARCENEIROS DO ESTADO DO ACRE	Cooperativa	09/09/2014
E20	COOPERMÓVEIS	Cooperativa	04/09/2014
E21	COOPERFLORA	Cooperativa	
E22	POLO MOVELEIRO	Entidade de classe	01/09/2014
E23	SINDICATO DOS MOVELEIROS DO	Sindicato	01/09/2014

ENTREVISTADO	VÍNCULO	GRUPO SOCIAL	DATAS DAS ENTREVISTAS
	ESTADO DO ACRE		
E24	EMPRESÁRIO DO SETOR MOVELEIRO	Entidades De Classes	08/09/2014
E25	EMPRESÁRIO DO SETOR MOVELEIRO	Órgão privado	09/09/2014
E26	WWF	ONG	03/09/2014
E27	SECRETARIA DA FAZENDA	Poder Público	11/09/2014
E28	ICMBio	Poder Público	02/09/2014
E29	INCRA	Poder Público	01/09/2014
E30	MOVELEIRO	Cooperado	01/09/2014
E31	MOVELEIRO	Cooperado	02/09/2014
E32	MOVELEIRO	Micro empreendedor individual	01/09/2014
E33	SEMA - SP	Poder Público	12/06/2013
E34	SEMA - SP	Poder Público	21/10/2014
E35	SECRETARIA DA GESTÃO PÚBLICA - SP	Poder Público	29/10/2014
E36	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA - SP	Poder Público	26/5/2014
E37	COMPANHIA PAULISTA DE SERVIÇOS E OBRAS E SERVIÇOS (CPOS) - SP	Poder Público	27/11/2013
E38	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO - SP	Poder Público	28/10/2014
E 39	GVces - FGV - SP	Academia	12/08/2014
E 40	ICLEI - SP	ONG	13/08/2014
E 41	SECRETARIA DA FAZENDA - SP	Poder Público	27/10/2014
E 42	SECRETARIA DA FAZENDA - SP	Poder Público	27/10/2014
E43	TCE-SP	Órgão de Controle	09/10/2014

Quadro 1 - Mapeamento dos grupos de atores entrevistados Fonte: Elaborado pela autora

Dessa forma, entre março de 2013 e novembro de 2014 foram acionadas um total de 43 pessoas, sendo 32 ligadas à experiência do estado do Acre e 11 à experiência de São Paulo. Especialmente na experiência de São Paulo, para além das fontes supracitadas, a participação das atividades desenvolvidas pela Câmara Técnica de Assuntos Florestais - colegiado da Secretaria do Meio Ambiente, instituído pelo Decreto Estadual nº 53.047/2008 - representou um importante espaço para identificar atores que trabalham com a temática das compras públicas no estado, assim como foi possível compreender os principais gargalos da gestão e do funcionamento desta política, a partir do olhar “interno” do estado.

Por fim, cabe destacar que a participação em eventos temáticos representou um importante espaço para a identificação dos atores, bem como de seus argumentos que subsidiaram principalmente a categoria analítica discursiva da presente pesquisa sintetizada no Quadro 2.

Hardy e Maguire (2010) argumentam que tais eventos podem representar uma interessante fonte de coleta de dados, que proporcionam espaços discursivos normalmente não disponíveis, tais como a temporalidade delimitada, assim como facilitam a interação entre atores integrantes de campo que, por vezes, podem não interagir com frequência.

Nome do Evento	Órgão promotor	Mês/ano
Workshop “Compras Institucionais Sustentáveis” ISE 2013	GVces	Abril/2013
Compras Públicas Sustentáveis: panorama atual, desafios e perspectivas	Direito/GV	Agosto/2013
Seminário “Contratações Públicas Sustentáveis no estado de São Paulo” setembro/2013 – SEMA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo	Setembro/2013
Workshop “Compras Públicas Sustentáveis” – Pará	Governo do Estado do Pará e Rede Amigos da Amazônia/FGV	Mai/2014
Capacitação de Agentes Públicos em Compras Públicas Sustentáveis	Programa Municípios Verde-Azul – SEMA	Agosto e outubro/2014

Nome do Evento	Órgão promotor	Mês/ano
Seminário - A experiência da França com a criação do Serviço de Compras do Estado	Advocacia Geral da União - AGU	Dezembro/2014

Quadro 2 – Participação em eventos com o tema de compras públicas sustentáveis

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, em tais oportunidades, os eventos foram compreendidos como um momento em que os processos discursivos se apresentaram de modo a lançar luz as narrativas que dialogam com o campo em questão, realizando movimentações de “manutenção” *versus* “mudança” no processo de interpretação e tradução sobre as concepções em torno das compras públicas sustentáveis.

2.3 Mapas Visuais como mecanismo interpretativo

A ultima etapa do método e desenho de pesquisa correspondeu a análise dos dados coletados, baseado na compreensão da dinâmica da construção de sentidos. Nela, houve um esforço de estabelecer padrões mínimos diante das realidades estudadas, de modo a compreender como a produção e a circulação das ideias de compras públicas sustentáveis são ressignificadas a partir da ação dos atores.

Assim, o primeiro desafio correspondeu em lidar com um grande volume de informações, em sua maior parte colocada de forma não-ordenada. De acordo com Langley (1999):

E é aqui que o principal desafio reside: movendo-se de um espaguete de dados disforme em direção a algum tipo de entendimento teórico que não revela a riqueza, dinamismo e complexidade dos dados, mas que é

compreensível e potencialmente útil para os outros (p. 694)¹³

Optou-se então por atribuir uma visão de processo as informações coletadas, utilizando da ferramenta denominada por pesquisadores em estudos organizacionais como *visual mapping*. Segundo Langley (1999), “Este tipo de desenho, obviamente, não é uma ‘teoria’, mas um passo intermediário entre os dados brutos e uma conceituação mais abstrata. (LANGLEY, 1999, p. 702, tradução nossa)¹⁴.

Langley (1999) argumenta que essa estratégia traz uma vantagem na medida em que permite a representação simultânea de um grande número de dimensões bem como pode ser utilizado para demonstrar, entre outras coisas, as ideias teóricas no processo de análise, relações de precedência e processos paralelos.

Como mencionado na seção anterior, o modelo teórico busca compreender de que forma os atores envolvidos na questão das compras públicas sustentáveis no Brasil se movimentam e se articulam nos diversos fóruns para fixar sentidos a partir de seus processos discursivos. Dessa forma, o esquema 1 apresentado na seção 1 será retomado na parte final do trabalho, de modo a consolidar as análises teóricas diante dos resultados obtidos na investigação empírica.

Em suma, com o uso da estratégia de utilizar mapas visuais buscou-se facilitar a compreensão sobre o processo de produção e circulação das ideias e, mais especificamente, os caminhos semânticos que acompanham a ação discursiva dos atores para adotar ou rejeitar as compras públicas sustentáveis.

¹³ And this is where the central challenge lies: moving from a shapeless data spaghetti toward some kind of theoretical understanding that does not betray the richness, dynamism, and complexity of the data but that is understandable and potentially useful to others

¹⁴ This type of drawing obviously is not a "theory" but an intermediary step between the raw data and a more abstract conceptualization

3 COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL: DO PARADIGMA DO CONTROLE AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Esta seção tem o objetivo de desenvolver uma revisão de literatura relacionada ao panorama das compras governamentais no Brasil, destacando de que forma as ideias que envolvem o termo “sustentável” se aproximam ou se distanciam das discussões que têm sido travadas nesse cenário. A fim de abranger os diferentes momentos relacionados a referida temática, esta parte está organizado em três subtítulos.

O item 3.1 reconstrói uma genealogia em torno das compras públicas no país, iluminando para as diferentes contingências e circunstâncias temporais que acompanharam as alterações, e a evolução dessa ideia no país em termos materiais e simbólicos. O item 3.2 aprofunda a discussão sobre as compras governamentais no nível processual, estabelecendo um quadro da dinâmica dos procedimentos licitatórios, de modo a compreender as regras do jogo que envolvem o objeto temático da dissertação.

O tópico 3.3, por sua vez, faz referências as discussões em torno do termo “sustentável”, evidenciando que tal debate está fixado principalmente na esfera discursiva, representando um conceito em disputa. Compreender de que forma tais discussões são apropriadas pelo poder público darão insumos importantes na análise das compras públicas sustentáveis. Na mesma seção ainda é discutido o papel de atores internacionais na produção e disseminação desse conceito.

Ao apresentar parte do que está escrito sobre as compras públicas sustentáveis, evidencia-se a necessidade de expandir o conhecimento sobre este instrumento ainda pouco explorado no campo da administração pública.

3.1 Arcabouço institucional: contextualização, as constantes reformas, os referenciais em disputa

O que tradicionalmente temos visto no Brasil é que cada governo novo, cada ministro novo, cada diretor novo, cada chefe de serviço novo, assume o

*cargo convencido de que o que está faltando é um novo plano, uma nova e brilhante concepção, uma fórmula mágica que a ninguém ocorreu antes. E o que realmente surge, na maioria dos casos, é a criação de um novo órgão, uma nova autarquia, uma nova empresa pública. Ora, quem conhece Administração Pública sabe que, quase sempre, o que é preciso apurar é a razão do insucesso dos planos existentes, o que implica o esforço humilde de descer aos fatos e examinar a máquina. Mas infelizmente, há no Brasil muito pouca gente com paciência de mecânico e gente demais querendo descobrir a pólvora. A rigor, o que precisamos fazer são três coisas muito simples de enunciar e muito difíceis de levar a cabo: 1º) fazer funcionar com eficiência aquilo que já existe; 2º) obter um mínimo de coordenação entre os vários órgãos do governo; 3º) executar, com ânimo determinado, as soluções que estão no consenso geral.*¹⁵

Hélio Beltrão¹⁶, julho de 1967.

O arranjo institucional das compras públicas é marcado por um contexto de muitas reformas administrativas brasileiras, passando por transformações que podem ser identificadas em: (i) Centralização das compras e rigidez burocrática (até 1967); (ii) Centralização política e fragmentação administrativa/*Estado como executor* (1967-1993); (iii) Foco no controle e na eficiência/*Estado como gestor de contratos* (1993-2010); e, finalmente, (iv) Foco em segmentos estratégicos socialmente relevantes/*Estado como indutor do desenvolvimento sustentável*, um caminho que está em construção.

Nessa perspectiva é possível estabelecer pontos de aproximação com a abordagem do trabalho institucional, sobretudo no que corresponde aos instrumentos utilizados pelos atores individuais e coletivos para garantir a criação, manutenção e rompimento de instituições.

A origem do arcabouço institucional das compras públicas está relacionada historicamente há pouco mais de cento e cinquenta anos, por meio do Decreto nº 2.296 de 14 de 1862, que dispunha arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (FARIA; FILHO; AGUIAR, 2011).

Após um período de forte centralização das compras durante o governo provisório e o Estado Novo, em um contexto de reforma burocrática, os processos licitatórios receberam sistematização com abrangência no território nacional em 1967, por intermédio do Decreto-

¹⁵ Beltrão, 2002, p. 54-55.

¹⁶ Hélio Beltrão (1916-1997) foi Ministro de três pastas no período de Ditadura Militar (1964-1985) e conduziu o programa de desburocratização no governo Castelo Branco (1964-1967).

Lei nº 200/1967, e no ano seguinte nas esferas estaduais e municipais por meio da Lei nº 5.456/1968 (FARIA; FILHO; AGUIAR, 2011).

Naquele contexto, o excesso de rigidez na burocracia brasileira, a ausência de controle informacional e de organização técnica e administrativa dos procedimentos se destacavam como problemas relevantes no processo de compras governamentais. Na reforma burocrática instituída pelo Decreto nº 200, nas palavras de Bresser Pereira (1996, p. 7), “toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada”.

Ainda, para o autor, “através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial” (1996, p. 7). Diante desse cenário, é possível identificar alguns atores que realizaram formas de trabalho institucional nesse período, a exemplo do Estado enquanto regime militar, a classe política, a tecnocracia burocrática e o setor empresarial.

Do ponto de vista do perfil do burocrata naquele período, embora o Decreto nº 200 contivesse referências à formação de altos administradores (art. 94,V) e à criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP, Bresser Pereira aponta duas consequências inesperadas e indesejáveis:

De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 7).

Pouco mais de 20 anos após o Decreto nº 200, a Constituição Federal representou uma nova inflexão nas mudanças institucionais que precederam o atual arranjo institucional

sobre as compras públicas no país. Isso porque, em 1988 a licitação foi elevada a princípio constitucional, por meio de três referências diretas (arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175) e uma indireta (art. 195, § 3º). No cenário político, a reforma política, administrativa e fiscal decorridas do processo de descentralização, também contribuiu para redefinir o papel do Estado frente a esta temática e inserir novos atores nesse processo.

Com efeito, a Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993 representou uma formalização de um sistema de regras e padrões de conduta com o intento de criar uma nova institucionalidade nas compras governamentais.

Cabe destacar que a referida norma foi elaborada em um contexto histórico marcado por uma escalada de denúncias sobre corrupção nas contratações públicas, criando, portanto, um ambiente favorável para novas mudanças no arranjo institucional, que até então estava em vigor.

Nesse contexto, o papel dos atores individuais e coletivos na proposição de mudanças institucionais toma grande relevância, assim, o setor empresário da construção civil, órgãos de controle, corporações profissionais e a classe política participaram intimamente dos trabalhos institucionais que permitiram a criação desse novo marco para as compras governamentais (FERNANDES, 2003).

O resultado desse processo foi caracterizado por alguns autores como sendo excessivamente detalhista em ritos procedimentais, deixando pouca ou nenhuma margem para a discricionariedade do gestor público para adaptação desta norma (FERNANDES, 2003). A partir da sua realidade, o burocrata teria uma função de “auditor financeiro” dos procedimentos administrativos. Nesse cenário, sob a construção de uma narrativa que pregava maior controle e eficiência sobre os gastos públicos, o papel do Estado é relacionado ao “executor das políticas públicas” e mais de “gestor de contratos”.

Passando finalmente para o período atual, o arranjo institucional das compras públicas estaria passando por novas mudanças, fato que abriria uma “janela de oportunidade” para o uso do poder de compra do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável, incluindo a estratégia de compras públicas sustentáveis. A normatização federal que acompanhou essa nova etapa das compras públicas no Brasil está disposta no Anexo I.

O primeiro ponto a ser incluído para a construção de um novo paradigma em torno das compras públicas é a orientação das aquisições para um tipo de fornecedor específico: o proveniente de Micro e Pequenas Empresas – MPE’s. A Lei nº 10.973/2004

inicia tal processo ao incluir mecanismos de valorização e favorecimento às indústrias e o desenvolvimento de tecnologias nacionais, incluindo as microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica.

Todavia, é a Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que emerge como um marco legal para esse tipo de fornecedor. Tal lei dispõe, entre outros aspectos, a preferência de organizações associativista e inclusivas no processo de licitação.

Além disso, a normativa prevê a eliminação de etapas, bem como estabelece prazos diferenciados para as empresas enquadradas e simplifica o processo de pagamentos de tributos por meio do Simples Nacional, o que pode corroborar para a redução de carga tributária, conforme especificação da organização. Ainda sobre esta temática, a Lei Complementar nº123/2006 institui a possibilidade de participação exclusiva das MPE's em licitações de até R\$ 80.000,00, bem como deu preferência na ocasião em caso de empate no processo de licitação.

O segundo ponto a ser incluído corresponde aos grupos que estão em situação de vulnerabilidade e que possuem dificuldades na etapa de comercialização, a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, dispôs sobre a dispensa de licitação nos casos de contratações de cooperativas de catadores, sendo reforçada posteriormente pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Outro grupo que recebeu atenção na construção desse novo arcabouço normativo foi formado pelos agricultores familiares, resultado de articulação histórica e mobilização de dispositivos coletivos (SABOURIN, 2010). Isso porque, com a Lei Federal nº 10.973/2004, o estado prevê que ao menos 30% dos alimentos para o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), adquiridos com recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE), sejam oriundos da agricultura familiar, favorecendo assim a produção local no processo de compras públicas, abrindo margem para os municípios adotarem essa prática próximo a sua totalidade, como é o caso de municípios como Conchal – SP e Apucarana – PR (CALDAS; NONATO, 2013).

Com efeito, o marco normativo para que as compras públicas sustentáveis tenham maior espaço nas discussões jurídicas, corresponde a alteração da regra geral do art. 3 da Lei nº 8.666/1993. Tal artigo reza que a função da licitação não é tão-somente obter a proposta mais vantajosa do ponto de vista econômico, mas promover o desenvolvimento nacional sustentável.

A partir dessa alteração, a inserção das compras públicas sustentáveis caminha para uma nova etapa: a da padronização e maior celeridade nos procedimentos licitatórios, condicionando seu acesso ao cumprimento de critérios socioambientais definidos pelo órgão contratante.

Na esteira dessas discussões, a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é representativa, pois busca incentivar as compras governamentais sustentáveis, dando preferência aos produtos criados em processos de fabricação sustentáveis, especificando as diretrizes que devem guiar os processos licitatórios:

- (i) Menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- (ii) Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- (iii) Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- (iv) Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- (v) Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- (vi) Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- (vii) Origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

O Decreto Federal nº 7.746/2012 reforça essa nova fase, na medida em que propõe a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável na administração pública, requerendo planos de gestão de logística sustentável, sugerindo que o próximo passo da normatização sobre compras públicas sustentáveis tende a ser a transformação do entendimento jurídico sobre tal questão, passando assim de uma estratégia “desejável” para uma estratégia “obrigatória” a ser adotado pelo poder público.

Nesse sentido, é possível perceber a movimentação de atores do poder público na construção de um novo arcabouço jurídico para viabilizar as compras públicas sustentáveis, incluindo os agentes de controle externo. No plano federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) tem exercido importante papel na disseminação dessa prática, por meio de assessoramento jurídico na elaboração de pareceres e capacitações sobre a temática, incluindo

a adesão à Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P¹⁷ (VILLAC; BLIACHERIS; FERREIRA, 2014). Há também a movimentação e influência de atores externos na mediação das ideias que envolvem as compras públicas sustentáveis como instrumento de ação pública, derivados de discussões em contexto global – discussão esta que será retomada nas seções e itens subsequentes.

Entre as propostas jurídicas para maior celeridade dos referidos processos, por sua vez, está na Lei nº 12.462 de 2011 que institui o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Construída a partir da necessidade de acelerar as obras para a realização de eventos esportivos sediados no país, a normativa busca trazer uma maior flexibilidade na dinâmica das compras públicas. Entre as medidas estabelecidas está a prioridade para os meios eletrônicos de contratação, e a inversão de fases entre habilitação e julgamento, a fim de minimizar os recursos jurídicos de impugnação a todos os licitantes, concentrando tal exercício no fornecedor vencedor.

Além disso, a norma prevê considerar no processo licitatório o custo global de aquisição e possibilidade de exigir certificação, pontos consonantes aos debates sobre os critérios socioambientais nas compras públicas e que ainda aparecem como lacunas na Lei nº 8.666, fazendo coro as tentativas de pressionar o Congresso Nacional para a modernização da lei de licitações e contratos, somando mais de 500 projetos a respeito da matéria de compras públicas (BRASIL, 2013).

Sob essa nova perspectiva, foi criada em 2013 uma Comissão Especial no Senado Federal para tratar do assunto, recebendo atores de diversos setores do mercado, bem como especialistas que fizeram apresentações sobre os principais gargalos da normativa geral, a exemplo do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada, setores da engenharia, das forças armadas, agronomia, tecnologia, entre outros. O resultado dessa movimentação correspondeu ao encaminhamento de um Projeto de Lei que está em tramitação em comissões permanentes do Senado.

Não obstante os debates apontem para a flexibilização normativa e a celeridade dos procedimentos, as narrativas do controle e do combate à corrupção não perdem força no setor público, ainda representando um importante pilar na construção do paradigma vigente, no qual o “menor preço” no curto prazo é sinônimo de “proposta mais vantajosa”. Nesse

¹⁷ Criada em 1999 e reformulada em 2007, é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente – MMA para promover a internalização dos princípios de sustentabilidade socioambiental nos órgãos e entidades públicos (todas as esferas de governo nos 3 poderes) e possui as licitações sustentáveis como um dos eixos temáticos.

cenário, a aferição contábil segue como instrumento de avaliação para identificar se o estado está comprando de forma responsável, a despeito do reconhecimento de custos extrínsecos do processo, com implicações nas dimensões econômicas, sociais e ambientais inseridos nas compras públicas sustentáveis.

Em suma, o processo de compras públicas no Brasil passou por diversas mudanças institucionais, acompanhando seus respectivos contextos histórico-político e refletindo as diferentes visões sobre o papel do Estado. Este processo é acompanhado por uma heterogeneidade de atores internos e externos que trabalham no sentido de criar novas estruturas e, ao mesmo tempo, romper com as preexistentes, permitindo a construção de fóruns que produzem e operacionalizam as ideias sobre os modelos de compras públicas e suas conexões com o desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, espaços cercados por controvérsias e incertezas.

O próximo tópico atribui um olhar processual aos processos de aquisição governamental com vistas a identificar os principais ritos realizados no cotidiano do setor público, além de destacar os eventos-chave nos quais a inserção de compras públicas sustentáveis resulta em escolhas para o ator estatal que conduz o referido processo.

3.2 Atual dinâmica das compras públicas para bens, serviços e obras no Brasil

Analisar os processos de compras públicas é um meio de organizar, planejar e gerenciar os fluxos de institucionalização das ideias até a rotina do setor público, destacando as escolhas apresentadas aos compradores na execução e incorporação dos referidos procedimentos. Sendo assim, o presente item busca refletir sobre a atual dinâmica de contratações públicas no país, destacando as etapas em que os critérios socioambientais vêm sendo inseridos.

Processos são sequências lógicas de eventos ou atividades sucessivas visando a produção de um bem e/ou serviço que agrega valor para um grupo específico (HARRINGTON, 1991). Ao deparar-se com tais análises na gestão pública, é comum encontrar fluxogramas relacionados à gestão das atividades de compra, principalmente organogramas internos tradicionais. Contudo, nem sempre tais instrumentos permitem

observar a complexidade em que as compras públicas estão inseridas, seja em termos de atores, seja em termos de itens adquiridos pelo poder público - fato que pode limitar a própria análise e a proposição de melhorias.

Muito embora o presente trabalho não pretenda realizar uma análise de tal tipo, tal recurso traz insumos interessantes para a análise, na medida em que revela a sobreposição de eventos necessários para celebração de um contrato entre o poder público e seu fornecedor, eventos estes marcados por certa subjetividade e discricionariedade do comprador público. Assim, para realizar a análise dos processos, o primeiro passo é a definição dos pontos de controle para identificar os eventos-chave para regular a qualidade das etapas e propiciar *feedback* (GONÇALVES, 2000). Nesse contexto, um evento não é priorizado tão-somente por seus impactos individuais, mas pelos efeitos que o mesmo trará para a cadeia produtiva como um todo.

O cenário proposto pelo Esquema 2 descreve um processo de compras públicas. Nele, a figura do destinatário é a própria administração pública que, na condição de contratante, estabelece uma relação comercial junto ao fornecedor ou prestador de serviço. Este, por sua vez, deve gozar de plena competitividade e igualdade de condições com os demais possíveis contratados.

O *ponto inicial e o final* dizem respeito às fronteiras do processo. O primeiro está relacionado ao diagnóstico inicial sobre a necessidade de aquisição de um determinado bem ou serviço pelo órgão público competente. O *ponto final*, por sua vez, corresponde ao recebimento do produto gerado pelo processo de aquisição (GONÇALVES, 2000). No decorrer das etapas são executadas algumas atividades de operação, compreendendo a etapa de transformação de insumos em produtos. Assim, é possível identificar os meios e os modelos que serão aplicados, as opções tecnológicas na execução do processo, entre outros

Em meio a estas ações, o poder público se depara com alguns *trade-offs*: qual será a modalidade de licitação adotada? Qual é a especificação técnica para ofertar o bem e/ou serviço? Qual será a forma de remuneração? Qual tecnologia será priorizada? Qual o perfil do fornecedor?

A administração pública pode optar ainda por participar nas fases concebidas como “estratégicas” no processo de produção de um bem e/ou serviço tais como a qualificação profissional e a produção de matéria-prima, possuindo um maior envolvimento em todas as etapas do processo. Um exemplo, nesse sentido, é a ação pública que fomenta a

criação e o fortalecimento de cooperativas ou empreendimentos solidários por meio de transferência tecnológica e de acesso ao crédito, mas também por meio das compras públicas.

Dessa maneira, a depender dos procedimentos escolhidos na dimensão processual das compras públicas denota-se maior ou menor controle do Estado sobre sua cadeia de suprimentos.



Esquema 2 - Fluxo do processo interno do processo licitatório

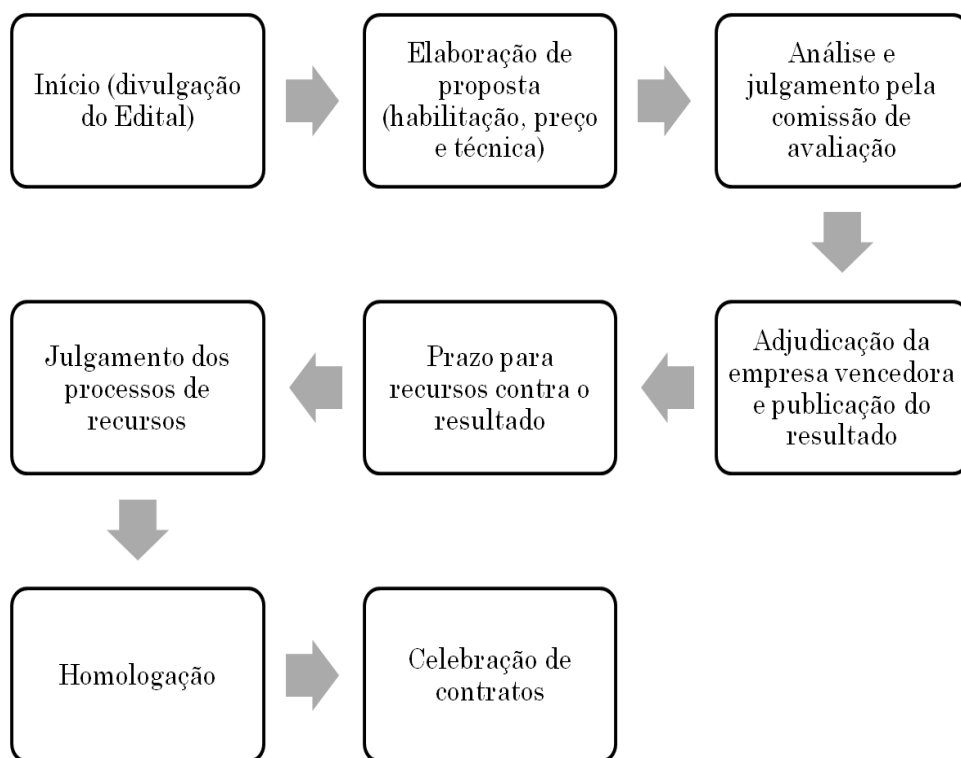
Fonte: Elaborado pela autora.

No plano externo, o Esquema 3 ilustra os procedimentos na perspectiva dos fornecedores para a organização da oferta de um determinado bem ou serviço.

O primeiro evento corresponde à publicação do Edital. Ao analisar o perfil e o detalhamento técnico exigido, bem como a documentação necessária para apresentar propostas, o fornecedor interessado é considerado habilitado para participar do ato licitatório. Sobre este ponto, as compras públicas sustentáveis enfrentam uma barreira normativa, uma vez que na fase de habilitação, segundo o entendimento da súmula 17 TCESP: “Em

procedimento licitatório, não é permitido exigir-se, para fins de habilitação, certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei” (SÃO PAULO, Súmula 17 TCESP, 2005).

Uma vez habilitado, o fornecedor tem a tarefa de elaborar uma proposta contendo a especificidade do bem ou serviço ofertado e submetê-la ao julgamento, sendo o evento de saída a entrega efetiva do bem ou serviço por parte do fornecedor. Importante ressaltar que em tal fase é excluído do processo um número elevado de empreendimentos coletivos, tais como micro e pequenas empresas e cooperativas que não possuem toda a documentação necessária para a formalização junto aos órgãos competentes, seja pelo alto custo de fazer esses procedimentos, seja pelo baixo grau de informação disponível.



Esquema 3 – Fluxograma do processo externo da licitação

Fonte: Elaborado pela autora.

Dessa forma, a observação do ato convocatório a partir da análise dos processos é um proveitoso exercício para compreender em quais etapas é possível adotar práticas de compras públicas sustentáveis, assim como ilumina para o perfil dos compradores públicos

que possuem certo grau de discricionarieidade ao desenhar o processo licitatório. Adicionalmente, ao observar a dinâmica das compras públicas no nível processual, evidencia o papel das capacidades institucionais do poder público para realizar alterações em seu *modus operandi* a partir da introdução dessa estratégia – desafio já sinalizado pelas compras públicas realizadas por meio do PNAE nos municípios brasileiros, em especial os de porte pequeno (JESUS, 2013; ABREU, 2014).

3.3 Como chegamos ao termo “sustentável” nas compras públicas?

Como mencionado nos tópicos introdutórios, as discussões em torno das compras públicas sustentáveis possuem forte relação com os debates sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade que, por sua vez, se posicionam no campo de estudos sobre as diferentes noções de desenvolvimento que se assentaram a partir do período pós-guerra (VEIGA, 2008).

A tarefa de sistematizar e aprofundar tais discussões poderia extrapolar a delimitação da presente pesquisa, panorama explorados de forma muito bem sucedida nos trabalhos recentes de José Eli da Veiga (2008), Ignacy Sachs (2004; 2010) e Renato Maluf (2013). Portanto, são focalizados alguns pontos nodais na tentativa de compreender a trajetória do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade, bem como refletir de que forma o adjetivo “sustentável” é redefinido pelos atores nas compras públicas sustentáveis. Ao contrário do que se possa imaginar, trata-se de um campo vivo, no qual as contradições, incompatibilidades e conflitos entre os atores estão bastante presentes, sobretudo nas formas de operacionalizar tais conceitos.

A priori, cabe diferenciar os termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Nas palavras de Dovers e Handmer:

Sustentabilidade é a capacidade de um sistema natural, humano ou misto para resistir ou adaptar-se, sobre uma escala de tempo indeterminado, a mudanças endógenas ou exógenas percebidas como ameaças. Desenvolvimento sustentável é um caminho de mudança endógena

deliberada (melhoria) que mantém ou aumenta esse atributo em algum grau, ao responder às necessidades da população atual (tradução nossa)¹⁸.

O trecho supracitado compreende a sustentabilidade como uma propriedade a ser alcançada e o desenvolvimento sustentável como ações necessárias para alcançar tal condição de forma perene na sociedade. As primeiras discussões sobre estes conceitos remontam a década de 1960 quando as ideias sobre desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade emergiram da escassez assumindo uma escala global (NOBRE, 2002).

Isso porque, com o avanço da ciência e dos aparatos tecnológicos, foi possível constatar a finitude dos recursos naturais, que, traduzidas em obras como a “Tragédia dos Comuns” e “*The limits to growth*”, disseminaram a ideia de “colapso” na terra caso o modelo de crescimento econômico e populacional permanecesse constante, o que reforçou a necessidade de definir “limites” para o uso desses recursos.

A partir de então, o adjetivo “sustentável” foi apropriado em caráter multidimensional por organizações públicas, privadas e da sociedade civil. Na dimensão ambiental, tornou-se *slogan* do movimento ambientalista – e da Comissão Mundial sobre desenvolvimento e Meio Ambiente (WCED), no qual o “sustentável” foi redefinido como a existência de condições ecológicas necessárias para o bem-estar das gerações futuras (WCED, 1987).

Na dimensão social, por sua vez, esse termo traduziu-se na capacidade de manter valores sociais desejados, tais como cultura e conhecimentos tradicionais (BARBIER, 1987). Finalmente, no que se refere ao aspecto econômico, constatou-se que as atividades humanas reduzem, no médio e longo prazo, a capacidade do meio ambiente em fornecer bens e serviços essenciais para a saúde e bem-estar, impactando nas condições de vida da população.¹⁹

Ao operacionalizar tais ideias, Lélé (1991) argumenta que o desenvolvimento sustentável possui alguns objetivos: estimular a qualidade do crescimento; satisfazer as

¹⁸ Sustainability is the ability of a natural, human, or mixed system to withstand or adapt to, over an indefinite time scale, endogenous or exogenous changes perceived as threatening. Sustainable development is a pathway of deliberate endogenous change (improvement) that maintains and enhances this a tribute to some degree, while answering the needs of the present population (1996, p. 303).

¹⁹ Sachs (2008) amplia as noções de sustentabilidade ao incluir as dimensões social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política.

necessidades essenciais para o emprego, alimentação, energia, água e saneamento; garantir um nível sustentável da população; conservação e valorização de recursos básicos; economia e meio ambiente na tomada de decisão; reorientação das relações econômicas internacionais, entre outros. Para alguns autores, os objetivos do desenvolvimento sustentável costumam ser abrangentes em demasia e, por consequência, difíceis de serem mensurados, o que pode ocasionar em um esvaziamento do termo (LÉLÉ; 1991, BANERJEE, 2009).

Em todos os casos, porém, a movimentação em torno da fixação de significados foi acompanhada por processos discursivos e disputas entre atores. John Dryzek (2005) propôs uma tipologia dos discursos ambientais modernos na qual o autor percebe que dentro de grupos de atores alguns interesses são sobrepostos a outros, com forte influência do modelo econômico e produtivo dos países.

Para o autor, a articulação dos discursos *problem solving*, *survivalism*, *sustainability* e *green radicalism* contribuíram fortemente para as alterações no tom das discussões sobre questões ambientais, bem como na questão prioritária na esfera pública. Assim, ora discorre-se sobre mudanças climáticas, ora sobre desmatamento ou de poluição, o que altera também as estratégias dos atores no enfrentamento dessas questões.

A tensão entre discursos reformistas *versus* transgressores aponta para o *trade-off* entre o pragmatismo ancorados em argumentos técnicos – estes realizados em nome da efetividade das ações e o questionamento ideológico sobre sua conjuntura, tais como a noção de progresso e de racionalidade econômica existente.

Com efeito, outra tensão existente que refuta tom conciliatório envolvendo os discursos sobre desenvolvimento sustentável está na sua relação com o pensamento econômico moderno e com a desigualdade entre os países. Banerjee (2003) apresenta fortes relações entre a construção desse discurso e a velha dominação do chamado “primeiro mundo” sobre os países denominados “subdesenvolvidos” sob a égide do imperialismo.

Ainda no trabalho deste autor, é possível observar uma crítica sobre o relatório de Brutland, na medida em que o desenvolvimento sustentável visaria atingir o crescimento econômico, a proteção ambiental e a equidade de forma simultânea, o que para o autor seria “conciliar o inconciliável”. Nesse sentido, o discurso de uma “sustentabilidade global” poderia trazer efeitos nefastos, na medida em que obscurece as desigualdades nas diferentes regiões do mundo. Tal fato corrobora com a ideia de que grande parte do Terceiro Mundo é

responsável por danos à biosfera, enquanto o consumo conspícuo no primeiro mundo é uma condição necessária para o "crescimento sustentável" (HARVEY, 1996).

Como alternativa a esta armadilha, Banerjee acredita que projetos igualitários requerem anteriormente uma transformação política, econômica e de arranjos institucionais que o caracterizam como desenvolvimentista. Nesse sentido, o autor enxerga um aspecto positivo na diversidade de movimentos sociais (aborígenes na Austrália, movimento Zapatista, entre outros) nas diferentes partes do mundo é capaz de contribuir com um guia alternativo que pode transformar as noções hegemônicas de desenvolvimento e modernidade (BANERJEE, 2003).

Dessa maneira, a articulação e a interação entre atores (individuais e coletivos) formaram progressivamente o constructo do desenvolvimento sustentável e sustentabilidade como é concebido no período atual. Nesse cenário, é possível identificar forças de diferentes discursos na tentativa de obter soluções globais em um cenário de desigualdade de condições e recursos.

Ao aproximar esse debate ao objeto do presente estudo – compras públicas sustentáveis - percebe-se que tais soluções globais perpassaram por esse processo, articulados por meio convenções e tratados, bem como pela mobilização de atores externos e organizações internacionais.

Assim, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92) representa um importante marco para atribuir uma dimensão política e maior relevância aos debates sobre desenvolvimento sustentável, cujo conceito de consumo apareceu como elemento central. Na oportunidade foi instituído o plano de ação conhecido como Agenda 21, no qual 178 governos se comprometeram a estabelecer diálogo sobre os termos em questão para que pudessem alcançar a agenda da comunidade e internacional (YAKER; BACETTI; ENMANUEL, 2014); tais compromissos foram reafirmados na Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo em 2002.

O Plano de Implementação de Johannesburgo trouxe a necessidade de mudanças nos padrões insustentáveis de produção e consumo, o que passaria pela consideração do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no âmbito das compras públicas, conforme descrito no parágrafo 19:

Incentivar as autoridades competentes de todos os níveis para que levem em consideração as questões do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no planejamento do desenvolvimento nacional e local, nos investimentos em infraestrutura, no desenvolvimento empresarial e nas compras públicas. Para tanto, requer-se que sejam tomadas medidas em todos os níveis para:

- a) prestar apoio ao desenvolvimento de estratégias e programas de desenvolvimento sustentável, incluindo a tomada de decisões sobre os investimentos em infraestrutura e desenvolvimento comercial;
- b) continuar promovendo a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta o princípio de que o agente poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da poluição, de acordo com os interesses públicos, e sem distorcer as práticas comerciais e os investimentos internacionais;
- c) **promover as políticas de compras públicas que incentivem o desenvolvimento e a disseminação de bens e serviços ambientalmente saudáveis;**
- d) propiciar a capacitação e o treinamento para ajudar as autoridades competentes em relação à implementação das iniciativas indicadas neste parágrafo;
- e) utilizar procedimentos de avaliação do impacto ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2002, p. 10, grifo nosso).

Em resposta a essa movimentação, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUD) juntamente com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Nação Unidas mediaram um processo que ficou conhecido como Processo de Marrakech (YAKER; BACETTI; ENMANUEL, 2014). O objetivo desse processo era o de contribuir para projetos concretos sobre Consumo e a Produção Sustentável, e estabelecer mecanismos de cooperação Norte-Sul por meio de forças-tarefa, na qual se insere a força-tarefa de Marrakech em Compras Públicas Sustentáveis (SPP)²⁰.

A Força-tarefa em SPP foi lançada pelo governo da Suíça em 2005 e reuniu como países-membros: Argentina, China, Estados Unidos, Filipinas, Gana, México, Noruega, Reino Unido e República Tcheca, contando ainda com a presença da OIT, PNUMA, Comissão Europeia, Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI) e o Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (IISD) (MTF, 2012). As atividades dessa força-tarefa corresponderam ao desenvolvimento de uma metodologia com foco em treinamento, realização de pesquisas e facilitação de diálogo entre os atores do mercado e os países (MTF, 2012).

²⁰ Da sigla em inglês: *Sustainable Pública Procurement*.

A Rio + 20, realizada em 2002 prosseguiu com esse debate, sendo lançada na ocasião a Iniciativa Internacional em Compras Públicas Sustentáveis (SPPI)²¹. Nesse espaço, reuniu atores de diversos setores da sociedade para dialogar sobre mecanismos facilitadores na promoção da oferta e demanda sustentável, por meio de desenvolvimento de indicadores, capacitação e mobilização *in loco* (YAKER; BACETTI; ENMANUEL, 2014).

A partir desse momento foi possível identificar uma ascensão de programas de compras públicas sustentáveis no cenário internacional, podendo ser identificadas experiências na Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda, Suécia, Japão, Estados Unidos e Canadá. Entre os países em desenvolvimento, iniciativas podem ser encontradas na África do Sul, Chile, Índia, Costa Rica, Colômbia, Uruguai, México, Argentina e Brasil (CONWAY, 2012; MCCRUDEN, 2004; BIDERMAN et al., 2011; BRAMER; WALKER, 2012).

O Reino Unido destaca-se como ator na promoção e disseminação dessa estratégia, cuja definição de compras públicas sustentáveis norteia grande parte das iniciativas realizadas dentro desse contexto:

Compras Públicas Sustentáveis correspondem ao processo por meio do qual as organizações atendem às suas necessidades por bens e serviços de forma que se alcance o “valor do dinheiro” em termos de geração de benefícios não apenas para a organização que contrata, mas, também, para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo em que minimiza os impactos ambientais (DEFRA, 2006, p. 10, tradução nossa).²²

No que concerne ao andamento das experiências no cenário internacional, Bramer e Walker (2011) elaboraram um estudo sobre práticas de CPS a partir de uma amostra de 280 organizações que realizam contratações públicas de 20 países, com responsabilidade coletiva para as despesas no montante de U\$ 45 bilhões. Entre as organizações que preveem uma definição sobre CPS em sua rotina de trabalho, 50% enfatiza questões da compra verde ou ecológica, enquanto que o restante inclui também questões sociais, ambientais e econômicas.

²¹ Da sigla em inglês: *Sustainable Public Procurement Initiative*.

²² Procurement is a process whereby organisations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits not only to the organisation, but also to society and the economy, whilst minimising damage to the environment.

Os autores apontam a questão do financiamento (30,4%), a falta de informação (9,9%) e as barreiras legais (4,6%) como os principais entraves para a implementação das compras públicas sustentáveis nas organizações.

Quando se discorre especificamente sobre práticas que focam em fornecedores de pequeno porte, Tandler (1998) argumenta que esta estratégia enfrenta três oposições em especial: (i) os governos não gostam de comprar deste público porque muitos não conseguem produzir em grande escala; (ii) lógica de falibilidade do setor público como cliente; e (iii) haveria o risco dessa estratégia incorrer em uma “superproteção” por parte do Estado.

Por todo exposto, o adjetivo “sustentável” nas compras públicas é reestabelecido por atores cujas trajetórias estão majoritariamente atreladas das discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável em seu caráter multidimensional. Assim, se os pontos de consenso em relação a essa ideia são transferidos para os conceitos de compras públicas sustentáveis, também a “nebulosidade semântica” se repete ao deparar-se com o objeto em questão. Nesse sentido, torna-se necessário ampliar o conhecimento sobre os modelos de compras públicas sustentáveis disponíveis, de modo a evidenciar de que forma as ideias são operacionalizadas em um ambiente de múltiplos atores e contribuir para estudos futuros em um campo ainda pouco explorado, tarefa que é desenvolvida a seguir.

4 TAXONOMIA DOS MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Como mencionado na parte metodológica, a primeira etapa da pesquisa correspondeu a construção de uma taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis disponíveis na literatura. De acordo com Jayo e Diniz (2010), a partir dos trabalhos de Gregor (2006), e Fawcet e Downs (1986): “a aplicação de taxonomias, tipologias ou outras formas de classificação é particularmente útil quando o pesquisador detém pouco conhecimento prévio sobre seu objeto” (JAYO; DINIZ, 2010, p. 5), sendo o caso do objeto da presente dissertação. Nesta seção busca-se mapear a gama de estratégias que envolvem as compras públicas sustentáveis no setor público.

Jayo e Diniz (2010) estabelecem as diferenças quanto ao uso e a finalidade da tipologia e taxonomia. Enquanto a primeira parte da literatura realiza uma análise *ex-ante*, a taxonomia é realizada a partir dos dados coletados de forma empírica. Nas palavras dos autores:

Autores como Sanchez (1993), Doty e Glick (1994), e ainda Bailey (1994) fazem uma distinção entre a taxonomia e a tipologia enquanto métodos ou estratégias de classificação. Ambas têm por objetivo agrupar fenômenos em classes exaustivas (isto é, que compreendam todos os fenômenos observados), e mutuamente exclusivas (cada um dos fenômenos deve caber em uma única classe). A taxonomia, porém, envolve agrupar fenômenos em classes empiricamente construídas, isto é, que emergem do próprio processo de análise dos dados. Assim, na aplicação de um método taxonômico, não é só o agrupamento dos fenômenos examinados em classes, mas também as próprias classes, que são resultado do procedimento de investigação. Esta lógica se diferencia daquela envolvida na tipologia, em que se levam em conta classes de fenômenos definidas a priori, derivadas de elaborações conceituais ou distinções teóricas (JAYO; DINIZ, 2010, p. 6).

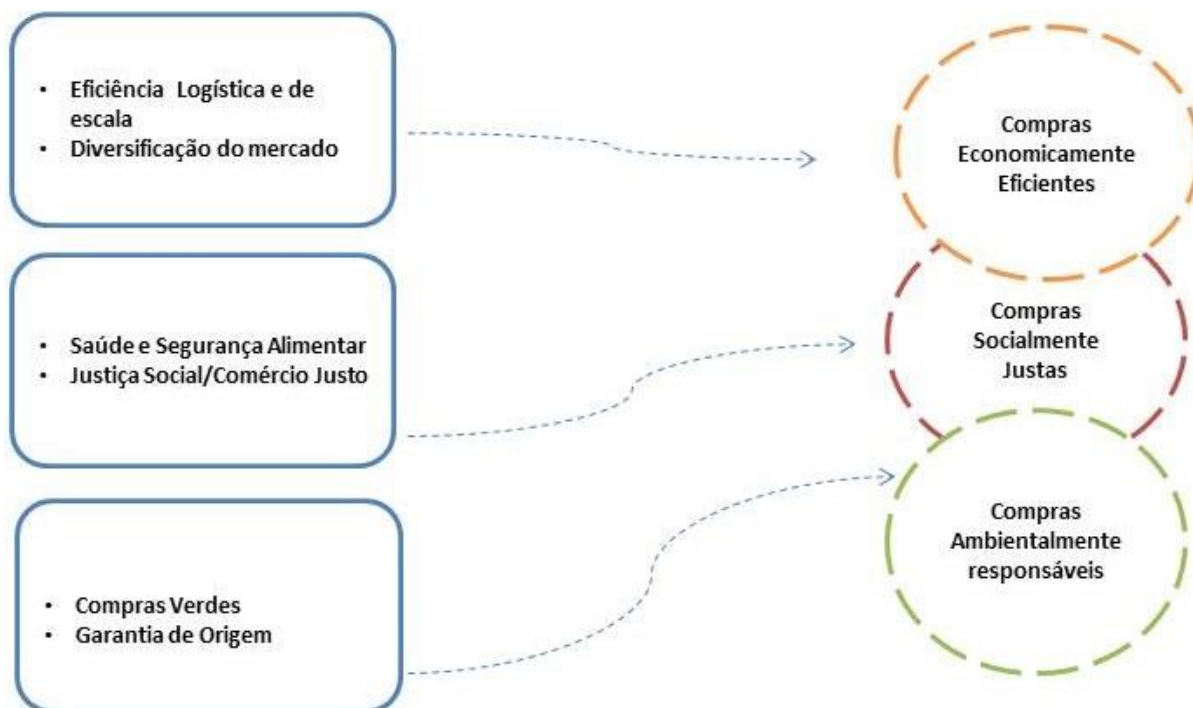
Para fins da presente dissertação é utilizado uma taxonomia. A taxonomia aqui apresentada é resultado inicialmente de revisão de literatura, também baseada em análises qualitativas anteriormente realizados nos municípios de Osasco – SP e Apucarana – PR (CALDAS; NONATO, 2013), e no estado de São Paulo (NONATO et al., 2014). A partir disso, no Quadro 3 é possível identificar as seguintes categorias iniciais:

Categorias Iniciais	Descrição
Compras Verdes	Iniciativas que inserem elementos de mensuração sobre os impactos ambientais em todo o ciclo de vida dos produtos, isto é, nas fases de extração, fabricação, transporte, comércio, uso e destinação final.
Diversificação de mercado e pequenos negócios	Iniciativas que orientam parte de suas aquisições para fomentar fornecedores de pequeno porte ou de garantia de empresas nacionais, por meio de garantia de escala produtiva e aumento de competitividade.
Incremento produtivo local	Iniciativas que buscam criar um efeito multiplicador na economia local por meio da maior capilaridade financeira no território.
Saúde e Segurança Alimentar	Iniciativas que priorizam a aquisição de produtos que possuem benefícios à saúde humana e combate à fome.
Justiça Social/Comércio Justo	Iniciativas que orientam as compras considerando a diversidade e a inclusão de grupos marginalizados, melhorias nas condições de trabalho ou promovem a inclusão de novas formas de economia solidária.
Eficiência Logística (compras compartilhadas, edital-padrão);	Iniciativas que promovem a redução do tempo e de recursos para a realização do processo licitatório.
Fiscalização e garantia de origem	Iniciativas que estruturam padrões de controle e mecanismos de verificação sobre a origem de determinado bem ou serviço, a exemplo da criação de selos ou a exigência de certificação.

Quadro 3 – Categorias iniciais sobre compras públicas sustentáveis

Fonte: Elaborado pela autora.

Em seguida, foram realizadas algumas conexões entre tais categorias iniciais, de modo a compatibilizá-las no Tripé da Sustentabilidade (HACKING, 2008), ou seja, sobre a dimensão social, econômica e ambiental.



Esquema 4 – Dimensões nos modelos de Compras Públicas Sustentáveis

Fonte: Elaborado pela autora.

Como demonstrado no Esquema 4, as 7 categorias inicialmente propostas foram aglutinadas em três dimensões principais. O conjunto dessas atividades, contudo, são expressas e traduzidas de maneira diversa enquanto ação pública. Para a finalidade da presente dissertação, é compreendido que tais práticas são orientadas da seguinte forma: 1) Natureza e Prática do Fornecedor; e 2) Prática do Comprador Público²³.

O primeiro ponto, a Natureza do Fornecedor, refere-se principalmente na identificação *ex-ante* dos atores que serão contratados pelo Estado, de modo a estabelecer um cenário passível para que um determinado grupo seja atendido. Como mencionado na seção 3, sob esse aspecto o Brasil apresenta importantes avanços, principalmente no plano federal por meio do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos).

Esse ponto também refere-se a ações e práticas que induzem mudanças de comportamento e à *práxis* do fornecedor, seja em termos de estrutura e condições para exercer

²³ Comprador Público aqui entendido como a figura do Estado e não necessariamente o burocrata que executa a contratação.

a atividade, seja na apresentação que comprovem a segurança nas condições de trabalho, a exemplo da não existência de trabalho escravo, políticas de inclusão e diversidade, entre outros.

Já o segundo ponto - a prática voltada a realidade interna do Estado - é relacionado principalmente com os processos de gestão que envolvem a inserção de uma política ou prática de compras públicas sustentáveis. Assim, mecanismos que garantam maior celeridade e eficiência dos recursos, maior controle social e transparência nas ações realizadas são úteis nesse contexto. A consolidação dos resultados da taxonomia está sintetizado no Quadro 4.

Modelos	Dimensões	Classes	Características gerais
Compras ambientalmente responsáveis	Externa	Natureza/ Prática do fornecedor	Modelo que insere exigências na contratação de empresas que possuam condições estruturantes de fornecer um bem, serviço ou obras de acordo com a conservação de recursos naturais e atenção às mudanças climáticas. Inserção de critérios da Análise do Ciclo de Vida (ACV) de um determinado bem ou serviço. Licenciamento, Selos, Certificações e Declarações são requeridas para a participação do processo.
	Interna	Prática do comprador público	Criação de política interna em favor do uso de fontes renováveis de energia, políticas de combate ao desperdício de recursos naturais e escassos, entre outros.
Compras socialmente justas e solidárias	Externa	Natureza/ Prática do fornecedor	Acessibilidade e reconhecimento da diversidade; Priorizar MPEs e cooperativas locais; Aquisição de produtos com menor impacto negativo sobre a saúde do consumidor.
	Interna	Prática do comprador público	Mecanismos de controle para garantir a não-contratação empresas envolvidas em trabalho infantil ou trabalho análogo ao escravo;
Compras economicamente eficientes	Externa	Natureza/Prática do fornecedor	Inserção de Inovação nos bens, serviços e obras contratados; Reconhecimento da Análise do Ciclo de Vida nas Contratações Públicas; Apoio as MPE's.
	Interna	Prática do comprador público	Criação de mecanismos que promovam a redução do tempo e de recursos para a realização do processo licitatório. Inclusão de mecanismos de TIC's, compras compartilhadas.

Quadro 4 – Taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis. Fonte: Elaborado pela autora.

É importante ressaltar que a taxonomia é um esforço mínimo de organização dos modelos de compras públicas sustentáveis. Contudo a mesma não limita e tampouco esgota as formas de combinação e articulação entre modelos na construção de uma ação pública versando tal questão.

O pressuposto aqui é que os atores, a partir de suas trajetórias e discursos, transitem em diversos fóruns para se posicionar de modo cognitivo em relação a quais modelos terão maior destaque nos contornos e rumos da ação pública. Nesse sentido, a presente dissertação propõe que em cada experiência os modelos identificados sejam analisados a partir de sete critérios:

- (1) Grau de Focalização da Prática ou Política;
- (2) Inovação nos Processos de Gestão;
- (3) Envolvimento de Parcerias;
- (4) Normatização (Segurança Jurídica);
- (5) Instrumentos de Aprendizagem;
- (6) Vontade Política;
- (7) Controle Social e Transparência Governamental.

Com base em tal mapeamento, os diferentes modelos típicos de compras públicas sustentáveis, identificados nesta pesquisa, foram úteis para reafirmar a escolha de observar as experiências dos estados de São Paulo e Acre. Entende-se que ao aproximar a referida taxonomia às experiências estudadas, é possível estabelecer pontos de aproximação e diferenciação na atuação dos atores, iluminando para os fóruns presentes para a formatação deste campo.

5 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO MOBILIÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO ACRE

5.1 Contextualização territorial e estrutura organizacional

O Estado do Acre possui 732.793 habitantes distribuídos em 52.581,388 km² e faz fronteira com os Estados do Amazonas e Rondônia, e também com a Bolívia e o Peru, possuindo, uma baixa densidade populacional, 4,8. Ainda em termos de população, 18.240 indígenas vivem no território, concentrados principalmente nas 2.390.112 ha de terras indígenas, sendo divididos em 14 grupos diferentes (IBGE, 2013).

Do ponto de vista político, o estado é dividido em 22 municípios. Possui florestas nativas em 88% do seu território, com 20 unidades de conservação estaduais, unidades de conservação federais e municipais e terras indígenas (IBGE, 2013).

Sob o prisma econômico, o Produto Interno Bruto (PIB) do Acre, em 2010, foi de 8.794.000 (IBGE), enquanto o PIB per capita era de 11.782. O Índice de Desenvolvimento Humano do Estado (IDH) é de 0,663 (PNUD, 2010). No quesito Educação, o desempenho do estado melhorou no Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB, sendo o Ensino Médio o principal gargalo do setor (INEP, 2014). No âmbito da Saúde, a Taxa de Mortalidade Infantil diminuiu de 19,2 em 2009 para 14,0 em 2011 (ACRE, 2014). No âmbito da Proteção Social, o Estado possui 78 mil famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (SAGI, 2014).

A trajetória política do Estado mostra um grande poder da chamada Frente Popular do Acre coligação formada pelos partidos PT, PP, PRB, PDT, PTN, PR, PSDC, PHS, PTC, PSB, PV, PRP, PCB, PTB, PSTU e PCdoB. Tal coligação esteve no poder pela primeira vez por meio da candidatura de Jorge Viana (1999-2007), seguido de Binho Marques (2007-2011) e Tião Viana que cumpre seu primeiro mandato no estado, pelo PT²⁴.

O território acreano, que até 1901 estava sob domínio da Bolívia, obteve seu desenvolvimento econômico em três fases principais. São elas:

- 1880 a 1913: Primeiro ciclo da borracha;
- 1943 a 1945: Segundo ciclo da borracha;
- 1945 até os dias atuais: Extrativismo e industrialização.

²⁴ Foi reeleito nas eleições de 2014 e cumpre agora o segundo mandato (até 2019).

A primeira etapa decorreu principalmente da grande expansão da demanda mundial por este produto na Europa, principalmente com a expansão da indústria automobilística. O Brasil, como o maior possuidor de reservas naturais de seringueiras, notou assim um grande mercado aberto à exportação do referido produto, com forte participação de nordestinos na ocupação territorial. A segunda etapa, por sua vez, se fortaleceu pela alta demanda no contexto da Segunda Guerra Mundial, ciclos que consideraram a borracha como o “ouro negro” do estado (ACRE, 2014).

Atualmente a economia do estado é principalmente constituída pelo setor de serviços (66,84%), seguido pelo extrativismo (da borracha e da castanha-do-pará), agropecuária (18,89%) e da indústria (14,27%). Os dados demonstram que, embora a produção de madeira seja expressiva no Estado, não é a atividade mais importante, o que é desenvolvido nos próximos itens.

Entre os principais personagens acreanos, destaca-se a figura de Chico Mendes, seringueiro e nascido em Xapuri, responsável por levar a problemática da devastação ambiental, defendendo a criação de reservas extrativistas e a exploração comunitária da biodiversidade. Tais ações confrontaram elites econômicas com alto poder e influência local, resultando em seu assassinato em 1988.

A política florestal no governo estadual foi fortalecida a partir de 1999 no governo de Jorge Viana, onde a ideia de “florestania” - vocábulo difundido pelo próprio governador que significa cidadania apropriada pelos povos da floresta - foi inserida no discurso governamental e nas ações públicas desenvolvidas naquele estado, sobretudo por meio do fomento a prática do manejo florestal. Mais recentemente, porém, houve uma reestruturação administrativa no sistema de governança nesta questão, no qual participa uma gama de atores, inclusive não-estatais – empresas e organizações da sociedade civil.

A formulação está dividida entre Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis – conhecida internamente por SEDENS. Além disso, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o IBAMA participam da governança florestal do estado.

A SEMA possui a função de planejar e executar políticas públicas ambientais e territoriais no estado do Acre, concentrando suas ações na gestão e acompanhamento das Unidades de Conservação.

Cabe a autarquia IMAC (Instituto de Meio Ambiente do Acre) realizar grande parte da política estadual do meio ambiente no estado, sendo responsável pelo monitoramento e fiscalização dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, bem como por atribuir os licenciamentos ambientais necessários para os participantes pelo programa de Regionalização do Mobiliário do Estado, como é visto doravante.

Ao ICMBio, instituto vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e que integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), cabe executar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação instituídas pela União. Cabe ao órgão ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais no estado do Acre. Por fim, cabe ao IBAMA exercer o poder de fiscalização ambiental em todas as esferas de governo, o que inclui ações de controle, fiscalização e monitoramento das ações ambientais o estado do Acre.

Além do esforço de articulação dos diversos atores que participam da política florestal no Estado, incluindo atores estatais e não estatais, há programas de incentivo à produção florestal, atividades ligadas ao gerenciamento de áreas florestais estaduais e à fiscalização e licenciamento.

Do ponto de vista organizacional das compras governamentais, o governo possui 22 secretarias, 14 autarquias, 8 fundações, 6 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista. As compras públicas são realizadas de forma centralizada pela Secretaria de Licitações e Contratações Públicas (SELIC), responsável por grande parte dos procedimentos via ata de registro de preço. Nos últimos anos, o estado passou a ensaiar estratégias de modernização das compras por meio da implementação da plataforma de Gestão de Recursos Públicos do Acre (GRP).

5.1 A ideia enquanto prática: ações, instrumentos e funcionamento da experiência

O Programa de Regionalização do Mobiliário é uma iniciativa estadual que busca fomentar as cadeias produtivas locais e, ao mesmo tempo, aumentar as exigências ambientais a partir do uso de madeira de florestas manejadas. Instituído pela Lei nº 2441/2011, o programa é coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio, Serviço, Ciência e Tecnologia - SEDENS, com o auxílio da Agência de Negócios do Estado do Acre – ANAC e possui os seguintes objetivos:

- I - garantir a qualidade e a durabilidade do mobiliário destinado à administração pública, em atendimento às normas técnicas vigentes;
- II - propiciar aos usuários o conforto anatômico e ergonômico;
- III - instituir e fomentar uma economia de produção sustentada de mobiliário, a partir de uma demanda específica e definida;
- IV - reduzir custos com a aquisição de mobiliário;
- V - fomentar a geração de emprego e renda no Estado;
- VI - fomentar o uso responsável dos recursos florestais madeireiros, por meio da utilização de madeira de florestas manejadas para a produção de mobiliário. (ACRE, 2011)

Assim, muito embora não exista em sua denominação a terminologia de “compras públicas sustentáveis” em seu programa governamental, os objetivos estão alinhados aos modelos típicos discutidos na presente dissertação.

O programa é operacionalizado no âmbito processual por meio do mecanismo de credenciamento público, instituído por intermédio de inexigibilidade de licitação, estabelecendo um redesenho dos processos inicialmente realizados nas compras de mobiliário no território. Este credenciamento é ofertado às movelarias que: 1) possuam licença ambiental de operação em vigência, emitida pelo IMAC; 2) fabriquem o mobiliário de acordo com a concepção de desenvolvimento sustentável e geração de emprego e renda dos programas governamentais; e 3) cumpram com as especificações descritas na normativa a respeito do processo licitatório. Os credenciados compõem uma lista de fornecedores de mobiliários destinados à administração pública, e a contratação ocorre mediante rodízio definido pelo corpo técnico e jurídico da ANAC (art. 5º da Lei nº 2.441/2011).

Desse modo, o primeiro evento desse processo corresponde a publicação de um edital, no qual está descrito a demanda dos órgãos públicos que aderem a essa iniciativa, descrevendo ainda a especificação técnica de fabricação do mobiliário que devem ser padronizados, bem como o preço a ser praticado na aquisição dos itens.

Uma vez publicado o edital, as empresas credenciadas que manifestem interesse em fabricar o mobiliário, ficam a cargo de sua fabricação, realizando a entrega diretamente na unidade que solicitou a compra. Todo este processo, desde a publicação do edital até a fiscalização do mobiliário no momento da entrega, é acompanhado e fiscalizado pela SEDENS.

Atualmente são 14 CNPJs credenciados, o que representa 300 marceneiros, organizados individualmente em micro e pequenas empresas ou na central de cooperativas do estado, que estão cadastrados no programa e possuem licença para operar – cenário este que foi alterado de acordo com um marceneiro de uma cooperativa participante, uma vez que a profissão era marcada por alta informalidade e pelo uso de madeira ilegal na fabricação do mobiliário. Nas palavras de um cooperado entrevistado, “a gente comprava e transportava a madeira ilegal, mesmo com medo da fiscalização”²⁵.

Articulada a ação do credenciamento público dos marceneiros, o estado inseriu estratégias públicas de promoção da referida cadeia, por meio de criação de polos moveleiros e apoio instrumental, traduzidos principalmente na realização de cursos de *design* de móveis, por meio de um termo de cooperação com a Universidade Politécnica de Milão, de padronização da produção e de organização associativista.

5.2 Ideias, atores e representações.

A inspiração que incentivou as primeiras discussões sobre as oportunidades de se utilizar do poder de compra do Estado para indução do desenvolvimento local e sustentável se deram no primeiro momento “dentro” da máquina pública, mais especificamente no gabinete do governador.

Segundo gestores entrevistados, ao assumir o governo em 2011, Tião Viana trouxe consigo um repertório discursivo cujo fortalecimento e modernização da indústria local se colocava como principal marca, objetivando alcançar maior crescimento econômico em um cenário de dificuldades de escoamento de produção. Adicionalmente, a constatação de que a imagem do estado estava relacionada com um território no qual o compromisso com a política

²⁵ E30, moveleiro, segundo entrevista concedida em 01/09/2014.

florestal seria um de seus principais pilares, permitiu a construção de um cenário para que tais lógicas, por vezes conflitantes, pudessem se aproximar e interconectar.

Diante desse cenário, em 2012 foi criada a SEDENS, resultante da união das antigas Secretaria de Florestas do Estado do Acre (SEF) (criada em 2001) e Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio, Serviços, Ciência e Tecnologia (SEDENS). A SEDENS é, atualmente, responsável pela formulação, promoção e supervisão da execução de políticas de incentivo ao desenvolvimento florestal, à indústria e ao comércio, enquanto a SECT possui a função de desenvolver e aperfeiçoar tecnologias voltadas ao desenvolvimento sustentável.

A partir desse redesenho da governança acreana, passou-se a discutir estratégias passíveis de serem inseridas para o incremento da economia no estado, com atenção a atividade florestal. Nesse sentido, com a aprovação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre II em 2012, foi possível estruturar as ações de ampliação do manejo florestal, a gestão pública florestal no estado e o fomento a cadeias produtivas sustentáveis, contando com o financiamento de US\$ 72 milhões do BID ao longo de 5 anos, dos quais 13 milhões foram investidos no fomento a cadeia produtiva da madeira.

Além disso, segundo depoimento da representante da Secretaria da Arrecadação de Receitas do Estado da SEFAZ: “houve uma série de incentivos a indústria local, por meio de abatimento de tributos estaduais, fomento ao polo moveleiro e indústrias de frango e carne, indústrias de látex na fabricação de camisinhas, empresas de médio e pequeno porte, entre outros”.²⁶

Para o delineamento do Programa de Regionalização do Mobiliário, outras experiências implementadas na região amazônica serviram de base para disseminar essa ação pública no contexto estudado²⁷. O Programa de Regionalização de Mobiliário Escolar – o PROMOVE, implementado no estado do Amazonas, foi o principal deles. Tal programa foi instituído pelo Decreto nº 3453/2009 e visa o incentivo do setor moveleiro regional, incluindo cooperativas, associações e moveleiros individuais, com 35 produtores cadastrados até o ano de 2014 (ADS, 2014).

²⁶ E27, Secretaria da Fazenda, segundo entrevista concedida em 01/09/2014.

²⁷ Outra tentativa de implementar iniciativa nesse sentido ocorreu no estado do Amapá, quando o então governador Camilo Capiberibe (PSB) incluiu em seu programa de governo o eixo de uso do poder de compra do Estado para o desenvolvimento da indústria, comércio e serviços na região (PSB, 2012), no entanto, a experiência não chegou a ser implementada no estado.

O então secretário da SEDENS foi convidado a conhecer a experiência do Amazonas, do ponto de vista organizacional e normativo. Sobre este último ponto, de acordo com o depoimento de atores entrevistados da PGE, a estruturação normativa no referido estado contribuiu para que os constrangimentos iniciais sobre a viabilidade de inserção dessa prática dessem lugar à interação de cooperação entre a SEDENS e a Procuradoria Geral do Estado (PGE) na construção da ação pública, o que inclusive incentivou a consultoria direta e a emissão de parecer específico sobre o programa, garantindo a segurança jurídica nos procedimentos.

Ainda, no processo de construção dos instrumentos necessários para a formalização do programa de regionalização do mobiliário no estado, de acordo com entrevistados da SEDENS foi necessário a mobilização de atores do setor moveleiro do estado, incluindo sindicatos, cooperativas e o polo moveleiro do estado.

Para tanto, houve o estabelecimento de parcerias com o SEBRAE que juntamente ao CETEN-SENAI e a FUNTAC promoveram cursos de capacitação para qualificação da mão de obra e aperfeiçoamento dos processos produtivos por meio de transferência tecnológica, com o objetivo de garantir a padronização da fabricação do produto a ser adquirida pelo estado por meio de suas compras. Especificamente à FUNTAC coube dar suporte a cadeia produtiva da madeira, por meio de elaboração de estudos, disponibilização de impressão de georreferenciamento e consultoria técnica na utilização de madeira oriunda de reaproveitamento, o que para o representante do órgão entrevistado houve boa aderência por parte dos moveleiros ao adotar as novas técnicas de seu trabalho.

Para cumprir as exigências ambientais, por sua vez, o IMAC representou ator-chave para implementação dessa experiência, trazendo a tônica da legalidade para a cadeia produtiva de mobiliário. A autarquia, a cargo da política estadual do meio ambiente no estado, atua na execução e fiscalização da referida política, aplicando multas nos casos de uso de madeira ilegal no valor de R\$ 300,00 o m³. O órgão também é responsável por atribuir os licenciamentos ambientais necessários aos fornecedores participantes do programa.

O processo de licenciamento começa com o requerimento e com a apresentação dos documentos básicos a respeito da titularidade da área, apresentação do memorial descritivo do empreendimento e o croqui da marcenaria. Uma vez apresentada tal documentação, é publicado em Diário Oficial e posteriormente assinado pelo IMAC. Dado

que este licenciamento possui custos elevados, a SEDENS organizou mutirões em parceria com o IMAC para atribuir a licença de forma gratuita.

Segundo a servidora do IMAC entrevistada, esse incentivo do IMAC trouxe maior conscientização dos moveleiros e aumento de licenças emitidas. Com efeito, ressalta o cenário de incertezas a respeito da renovação as licenças, uma vez que possui validade de 4 anos.

A narrativa do presidente da Central de Cooperativas dos Marceneiros do estado reforça que a relação dos moveleiros com o poder público foi alterada:

antes o governo só aparecia para apreender madeira e aplicar multas as famílias que trabalham com marcenarias, muitas delas localizadas no fundo do quintal [...] hoje o governo dá instrumentos para a formalização dos empreendimentos e apoio para que a prática seja realizada dentro da legalidade.²⁸

Assim, na visão do grupo atendido, o Estado passou de uma postura estritamente fiscalizatória para uma postura indutora, por meio da orientação de sua demanda e fomento da capacidade produtiva, além do apoio cooperativismo. Outro ponto que recebeu atenção na visão do público atendido foi a previsibilidade instituída pela inclusão nos processos de compras governamentais e a valorização profissional. Nas palavras de um cooperado: “meu filho tem maiores perspectivas de seguir na atividade de moveleiro”²⁹.

É bem verdade que a experiência deve enfrentar algumas resistências por parte dos empresários de grande porte que dominavam o mercado e também das secretarias estaduais. Sobre o primeiro grupo, há depoimentos por parte de cooperados que houve tentativas de impugnação do processo licitatório. Os empresários entrevistados que não estão cadastrados no programa se sentiram prejudicados, uma vez que, segundo um entrevistado: “a demanda seria “pulverizada” entre um grupo grande de participantes, deixando de ser atraente participar das licitações nessas condições e fragiliza o setor como um todo”.³⁰

Do ponto de vista das resistências internas, embora tenha sido mencionado por parte dos entrevistados a realização de reuniões intersecretariais para a explicação do programa de Regionalização do Mobiliário, foi necessário, segundo o gestor da Secretaria da Educação, “um processo lento de convencimento porque o setor moveleiro era visto como um

²⁸ E19, Central de Cooperativas do Estado do Acre, segundo entrevista concedida em 09/09/2014.

²⁹ E31, Moveleiro cooperado, segundo entrevista concedida em 02/09/2014.

³⁰ E24, Empresário do Setor Moveleiro, segundo entrevista concedida em 09/09/2014.

setor pouco profissionalizado, incapaz de ofertar produtos com escala suficiente para atender a demanda do Estado, sobretudo das escolas.”³¹

No âmbito da aquisição de mobiliário escolar, o programa ainda teve que enfrentar impasses quanto a origem dos recursos. Isso porque, os recursos tiveram de ser provenientes de rubricas da arrecadação estadual, uma vez que esses itens não podem ser adquiridos por meio dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tal impedimento ocorre pelo fato do referido órgão estabelecer que todos os equipamentos e utensílios para sala de aula (carteiras, cadeira, livros, entre outros), são adquiridos por meio de ata de registro de preço. Por um lado, por ser uma ação realizada em escala nacional, este instrumento permite que todas as secretarias e unidades compradoras sejam atreladas ao referido edital, obtendo assim preços mais vantajosos na negociação.

Por outro lado, tal como acontece no Acre, as atas de registro de preço acabam favorecendo as grandes empresas, reforçando as desigualdades e ignorando peculiaridades regionais. Na visita aos órgãos públicos, esta realidade foi reforçada pelas narrativas dos entrevistados e pela demonstração de que grande parte do mobiliário da administração estadual ainda é fabricado em MDF (*Medium Density Fiberboard*), sendo substituídos gradualmente por artigos de madeira nativa adquiridos pelo programa.

5.3 Os grupos de atores na constituição dos fóruns na experiência de compras públicas sustentáveis acreana.

Foram identificados diferentes fóruns e grupos de atores, ocupando posições e assumindo papéis diferenciados nos fóruns que constituíram a experiência de compras públicas sustentáveis no estado do Acre. Alguns deles atuaram de modo similar, mesmo ocupando posições opostas e controversas, como pode ser observado no 5. Cabe ressaltar que a influência de cada ator é dada também pelos recursos disponíveis que tais atores carregam e pelo modo que transitaram nesses diferentes espaços.

³¹ E11, Secretaria da Educação, segundo entrevista concedida em 03/09/2014.

Fóruns	Grupos	Pontos de Consenso	Pontos de Controvérsias	Recursos Disponíveis
Fórum de ecologia	WWF, OCB, IMAC, SEMA, IMAC, SEBRAE	Emergência da temática do desenvolvimento sustentável com atenção especial aos povos da floresta.	O programa não consegue superar efetivamente o relacionamento entre o moveleiro e a extração da madeira ilegal.	Políticos, financeiros, humanos e discursivo
Fórum setorial dos moveleiros	Empresários de pequeno, médio e grande porte, cooperativas e sindicato	Fragilidade do mercado local; Limitações regionais para o escoamento da produção do estado; A ação promove o incentivo às práticas sustentáveis ao intermediar os licenciamentos ambientais.	O programa causa dependência por parte dos pequenos fornecedores que atendem ao instrumento de indução de demanda estadual.	Políticos e humanos
Fórum jurídico	PGE, TCE	O uso do poder de compra do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável é amparado na esfera jurídica federal e estadual, sendo viável nos termos propostos pelo Acre.	Instrumento de credenciamento por meio de editais.	Humanos e discursivos
Fórum da comunidade da política pública	SEDENS, IMAC, lideranças das cooperativas	Referencial de compras públicas como indutor da cadeia produtiva de moveleiros	A aquisição governamental de mobiliário garante/não garante que a prática dos fornecedores seja legal e sustentável.	Político, financeiros, humanos e discursivos
Fórum da retórica política	SEDENS, lideranças das cooperativas, governador, órgãos ambientais e WWF	Desenvolvimento econômico por meio do fomento a indústria local de base florestal.	Rumos da governança florestal do Acre.	Políticos, financeiros, humanos e discursivo

Quadro 5 – Grupos de atores na constituição dos fóruns na experiência de compras públicas sustentáveis acreana

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, baseado na teoria proposta por Éve Fouilleux (2011), foram identificados os seguintes fóruns: fórum da ecologia, fórum setorial de moveleiros, fórum jurídico, fórum da comunidade da política pública e fórum da retórica política.

O fórum da ecologia florestal pode ser compreendido pela identificação de especialistas, movimentos sociais, intelectuais e sociedade civil organizada que, sobretudo, a partir da década de 1980, passaram a debater fortemente a questão florestal, propondo ações e alternativas contra o desmatamento e a devastação ambiental e em defesa aos “povos da floresta”. Mais recentemente, a partir da atuação de organizações nacionais e internacionais, tais grupos exercem diversas funções, o que inclui permear pela implementação de políticas públicas.

Especificamente no programa de Regionalização do Mobiliário acreano, tal grupo exerce pressão no controle social no uso e beneficiamento dos produtos madeireiros extraídos da floresta, de modo a combater a ilegalidade. Com efeito, os atores cuja trajetória estava atrelada às políticas ambientais (WWF e SEMA) lamentaram os limites de suas ações face aos gargalos impostos à governança da referida questão, fato reforçado principalmente pela descentralização da gestão florestal para os estados instituído pela Lei Federal nº 11.284/2006.

A principal controvérsia identificada nas narrativas de “dentro” do Estado e os de “fora”, é que os primeiros creem que a exigência de licenciamento ambiental garante alterações no comportamento dos moveleiros ao adquirir madeira amazônica, enquanto os segundos enxergam tal medida como pouco efetiva na prática, incorrendo ainda em apreensões e multas aplicadas a esse setor econômico.

O fórum setorial de moveleiros é composto pelas empresas credenciadas na ação pública de compras do Estado, mas também aquelas que participavam no período anterior. Como mencionado, devido às peculiaridades regionais, os principais fornecedores de mobiliário para as unidades escolares eram provenientes da região sul e sudeste e, os poucos fornecedores do estado são de médio e grande porte. Enquanto ao problema local – fragilidade do mercado local – o fórum apresenta pontos de consenso e de atuação similar.

Na opinião dos empresários de grande porte entrevistados, outra crítica apontada se relaciona ao apoio do poder público na disponibilização de licenciamentos ambientais, vistas como mecanismo de “cooptação” por parte do governo, sem exercer mudanças no

padrão ilegal de produção. Na visão do entrevistado, tal procedimento não incentiva a proatividade dos cooperados e empresas credenciadas no programa.

Contudo, os posicionamentos sobre o desenho do programa de apoio aos moveleiros e a criação de cooperativas que serviram de base para os mecanismos de indução governamental são bastante controversos. Os principais pontos negativos apontados pelo Sindicato dos Moveleiros do estado do Acre é que ao “repartir” o valor pago a todos os credenciados, o Estado acaba “diluindo” os recursos de modo que não há aumento significativo da renda dos pequenos empreendedores e, ao mesmo tempo, aumenta a fragilidade dos empresários previamente estabelecidos³².

O fórum da comunidade jurídica é composto por atores do campo jurídico e normativo que atuam na argumentação e na discussão para garantir a viabilidade do uso do poder de compra do Estado para o desenvolvimento sustentável. Os atores pertencentes a Procuradoria Geral do Estado atuaram na emissão de pareceres, na construção de marco legal e participação de eventos, de modo a estabelecer uma estrutura jurídica capaz de oferecer aporte a referida ação pública e responder aos questionamentos advindos por partes dos fornecedores.

O TCE, por sua vez, sendo um órgão de controle, não foi mencionado como ator na formatação dessa ação pública, mas demandou explicações sobre o embasamento jurídico de tal iniciativa. Em resposta, a SEDENS realizou uma apresentação das diretrizes do programa ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), detalhando o funcionamento da experiência.

Já o fórum de comunidades de políticas públicas que, segundo Fouilleux (2011), é “um modo de definição da realidade social que torne possível a obtenção de um compromisso político entre as diferentes partes envolvidas” (p. 38) para a elaboração da política pública.

Esse fórum é marcado principalmente pela alternância de fases de estabilidade e de conjunturas críticas, onde são apresentadas controvérsias e processos de negociação em busca da construção de um referencial. Nesse sentido, pode ser identificado os servidores da SEDENS e os presidentes das cooperativas que atuam no sentido de ritmar o *modus operandi* das compras, demandando alterações em termos processuais e normativos nas demais secretarias.

³² E25, Sindicato dos moveleiros, segundo entrevista concedida em 01/09/2014.

Embora o IMAC tenha papel preponderante na construção do referencial da legalidade no uso da madeira de origem amazônica nesse programa, os demais órgãos ambientais não foram incluídos de forma significativa na operacionalização da política, trazendo tensões entre os órgãos envolvidos. De acordo com o gestor da Secretaria do Meio Ambiente, os recursos oriundos do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre, que contou com o financiamento do BID, foram direcionado em sua maioria para a SEDENS [...]. A SEDENS não dialoga com os órgãos ambientais do estado³³. Essa narrativa sugere que a alteração na governança florestal por meio do redesenho das secretarias não promoveu maior interação entre os atores envolvidos.

Por fim, o fórum da retórica política, que, segundo a autora, se relaciona com os grupos político-partidários com os quais lidam com a referida ação pública e buscam argumentar suas posições com vistas a conquista e conservação do poder político, traduzindo-se principalmente por meio de programas e discursos eleitorais, cujas ideias podem ser produzidas de forma endógena ou proveniente de outros fóruns.

Por todo o exposto, a ideia de sustentabilidade no contexto analisado foi ressignificada pelos atores a partir de interações de atores provenientes dos políticos eleitos e dos atores que ficaram a frente da SEDENS, órgão criado com o objetivo de articular sustentabilidade às ações de desenvolvimento com base na atividade florestal.

O foco do programa de Regionalização do Mobiliário da Administração Pública foi o de induzir, em uma mesma ação, o fortalecimento da cadeia produtiva de moveleiros e combater à ilegalidade no uso de produtos e subprodutos de origem florestal.

Ao instituir mecanismos que condicionam o credenciamento dos moveleiros ao processo de compras, o Estado garante maior controle sobre sua cadeia de suprimentos, ganhando em qualidade dos fornecedores e dos produtos ofertados. Sobre a dimensão processual das compras públicas, dado que o modelo inserido no setor público foi centralizado na figura da SEDENS, não houve necessidade de estabelecer canais de aprendizado para os atores das outras secretarias.

As narrativas sugerem que a dimensão política exerça grande pressão na condução desse programa, o que pode incorrer em riscos de continuidade, a depender das movimentações político-partidárias. Outro gargalo identificado corresponde ao não envolvimento dos atores da sociedade civil e do próprio estado que na realidade estão

³³ E6, Secretaria Estadual do Meio Ambiente, segundo entrevista concedida em 04/09/2014.

envolvidos com a questão ambiental para além do IMAC, o que limita que a ação pública seja legitimada por esse grupo.

6 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

6.1 Contextualização territorial e estrutura organizacional

O Estado de São Paulo está distribuído em 248.222,801 km² de extensão territorial e conta com 41.26.199 habitantes em 2010 (IBGE, 2013). Politicamente o estado está dividido em 645 municípios, sendo 39 deles pertencentes à Região Metropolitana. Possuindo a maior cobertura vegetal natural formado pelos biomas Mata Atlântica e Cerrado, o estado conta com 30 Áreas de Proteção Ambiental (APA), vinte e oito parques estaduais, dezesseis estações ecológicas, duas Reservas Extrativistas (RESEX) e cinco Reservas de Desenvolvimento Sustentável (SÃO PAULO, 2014a).

Possui o maior PIB do país, com 1,3 trilhão de reais, enquanto o PIB per capita era de R\$ 33.624,00. O estado possui o segundo maior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH - do Estado com 0,783 (PNUD, 2013). No âmbito da educação, alcançou 5,7 no Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB, encontrando nos anos finais do ciclo escolar o pior desempenho. Na saúde, a taxa de mortalidade passou de 19,4, em 2000, para 13,9 para cada mil nascidos vivos, em 2010 (PNUD, 2013). Ainda sobre os dados socioeconômicos, o estado possui 1.266.081 famílias beneficiárias do programa Bolsa Família com uma taxa de cobertura de 76,66% do público potencial, de acordo com os dados do mês de agosto de 2014 (SAGI, 2014).

A dimensão política é marcada por forte continuidade. O estado é administrado pelo PSDB ininterruptamente desde 1996, quando Mário Covas assumiu o governo após os mandatos de André Franco Montoro (1983-1987), Orestes Quécia (1987-1991) e Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1995), todos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Até 1990, de acordo com o depoimento de uma servidora da SEMA: “o Estado era visto como um “mau pagador”, uma vez que as transações realizadas nas compras públicas

eram marcadas por atrasos e calotes”³⁴, o que demandou a necessidade de reformas para organizar o fluxo interno das contas do estado. Este processo resultou em um ambiente favorável para a construção de um sistema de compras públicas que acompanhasse a complexidade organizacional do estado.

Atualmente são 26 secretarias, 19 empresas públicas, 25 autarquias e 17 fundações. Atualmente o poder de compra do estado está próximo a 20 bilhões de reais/ano, sendo metade deste valor destinado a materiais e serviços (SÃO PAULO, 2014b). Do ponto de vista da dinâmica processual das compras públicas, esta é realizada de forma descentralizada e o principal espaço de transição das compras governamentais é a plataforma Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), local onde 90% das compras são realizadas. Criada na década de 2000, a BEC possui um sistema informatizado para a busca dos melhores preços e serviços contratados pelo poder público estadual, bem como reúne a padronização das especificações técnicas de materiais e termos de referência para a contratação de serviços. O catálogo de bens e serviços conta com 174 mil itens cadastrados; destes, 140 mil são destinados aos materiais.

Para participar de tal sistema de compras é necessário estar cadastrado e habilitado junto a Secretaria da Fazenda, órgão que realiza a coordenação dessa atividade. Uma vez cadastrado, o fornecedor está credenciado para participar dos processos de compras das 1006 unidades compradoras do estado, sendo sua participação restrita em um único tipo de atividade (SÃO PAULO, 2014b). Os municípios também podem aderir ao sistema BEC, necessitando para isso firmar um instrumento jurídico junto ao Banco Nossa Caixa - responsável pelas operações financeiras realizadas por intermédio do sistema BEC – e, em seguida, celebrar o convênio com a Secretaria da Fazenda. Do ponto de vista de recursos humanos, na gestão da BEC estão envolvidas cerca de 90 pessoas da Secretaria da Fazenda e a média de fornecedores cadastrados atualmente no sistema é de 50 mil.

6.2 A ideia enquanto prática: ações, instrumentos e funcionamento da experiência

³⁴ E34, Secretaria Estadual do Meio Ambiente, segundo entrevista concedida em 21/10/2014.

A ação pública construída por São Paulo articula três instrumentos principais: a criação do Selo Socioambiental, a criação do CADMADEIRA e o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis. Cabe assim, antes de compreender como a ação pública foi redefinida pelos atores envolvidos, tecer breve descrição sobre o funcionamento das referidas ferramentas, todas estruturadas a partir do arcabouço normativo estadual, organizado no Quadro 6.

Legislação Estadual	Objeto
Decreto nº 50.170, de 04 de novembro de 2005	Institui o Selo Socioambiental no âmbito da Administração Pública estadual e dá providências correlatas.
Decreto nº 53.047, de 02 de junho de 2008	Cria o Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas que comercializam, no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira – CADMADEIRA, e estabelece procedimentos na aquisição de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa pelo governo do Estado de São Paulo.
Decreto nº 53.336, de 20 de agosto de 2008	Institui o Programa Estadual de Compras Públicas Sustentáveis e dá providências correlatas.
Decreto nº 58.107, de 05 de junho de 2012	Institui a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo até 2020 e dá providências correlatas.

Quadro 6 - Quadro normativo sobre compras públicas sustentáveis no Estado de São Paulo

Fonte: Elaborado pela autora.

5.1.1 Selo Socioambiental

O Selo Socioambiental é uma ferramenta que atua como um identificador das alternativas com critérios sustentáveis em suas descrições, especificações e memoriais técnicos inseridos no Cadastro Único de Materiais e Serviços (CADMAT) e no Cadastro de Serviços Terceirizados (CADTERC), catálogos cujo objetivo é trazer uma padronização de

especificações técnicas nos processos licitatórios realizados por todas as unidades compradoras do estado.

Do ponto de vista da aquisição de materiais há quatro frentes de atuação: atribuição do Selo aos itens; identificação de possíveis acertos a serem inseridos nas especificações técnicas dos materiais para se tornarem aptos a receber o Selo; criação de novos itens no catálogo a partir de critérios socioambientais e a exclusão do que for insustentável do catálogo de material. Todas estas movimentações são pautadas pelos seguintes critérios socioambientais:

- a) fomento a políticas sociais;
- b) valorização da transparência da gestão;
- c) economia no consumo de água e energia; minimização na geração de resíduos; racionalização do uso de matérias-primas; redução de emissão de poluentes;
- d) adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente,
- e) utilização de produtos de baixa toxicidade;
- f) adoção de tecnologias com menor emissão de gases de efeito estufa em relação à tecnologias convencionais (DECRETO nº 50.170/2005, art. 2)

O fomento a políticas sociais é compreendido como práticas que incluam determinado grupo ou setor socialmente, a exemplo dos catadores de materiais recicláveis (compra de materiais reciclados) e egressos do sistema penitenciário, bem como garanta que a contratação pública não promova práticas de degradação das condições de trabalho.

Nessa direção, o programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS), criado por meio da Lei nº 14.591/2011, tem como objetivo fomentar a agricultura familiar, assentados, quilombolas, indígenas, pescadores, cujo objetivo é vincular no mínimo 30% do orçamento estadual voltado para compra de gênero alimentício, a exemplo do que ocorre nos programas federais PNAE e PAA. A compra é realizada diretamente de produtores locais e o limite de financiamento é de 22 mil reais por família/ano, o que demanda garantia de comercialização dos produtos desse público e estratégias de modernização na produção.

Com efeito, coordenado pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e a Secretaria da Agricultura, e operacionalizado por meio de chamadas públicas e não correspondendo aos procedimentos da BEC, não foi mencionado entre os entrevistados nenhuma articulação entre este programa a as demais ações de compras públicas sustentáveis no estado.

Outro critério relevante para atribuição do Selo Socioambiental está na valorização da transparência de gestão, correspondendo ao maior grau de informações na rotulagem ambiental do bem, indicando as principais características e consequências de seu uso ao longo de sua vida útil. Os critérios relacionados a economia de água e energia, por sua vez, correspondem principalmente as normas técnicas dispostas pela ABNT, exigências de certificações voluntárias e compulsórias do INMETRO nas contratações.

Já a minimização de resíduos relacionam-se principalmente às cláusulas de logística reversa de resíduos sólidos nos editais (embalagens de produtos de limpeza, pneus, produtos eletroeletrônicos, etc.), assim como de outros itens previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Sobre este ponto, a Política Estadual de Resíduos Sólidos reforça esse critério, uma vez que o art. 18 da Lei nº 12.300/2006 incentiva “à certificação ambiental de produtos, à auto-declaração ambiental na rotulagem dos produtos e ao uso de resíduos e materiais reciclados como matéria-prima”, ainda dispondo no mesmo artigo que o estado deve pautar suas escolhas que reduzam o impacto ambiental “que sejam não perigosos, recicláveis e reciclados, devendo especificar essas características na descrição do objeto das licitações, observadas as formalidades legais”.

Com relação ao critério de uso responsável de matérias- primas, a Secretaria do Meio Ambiente sustenta que o maior avanço nessa área corresponde a madeira de origem nativa. Isso porque privilegia-se o uso de madeira de origem legal e sustentável sendo que para mobiliários o estado dá indicativos positivos ao exigir certificações voluntárias, a exemplo do FSC, tal como é descrito doravante. Por fim, a redução de poluentes e tecnologias menos agressivas ao meio ambiente correspondem principalmente a aquisição de produtos com baixo teor de toxicidade, realizados em consonância com a Política Estadual de Mudanças Climáticas, na qual também estabelece regras próprias aplicáveis às contratações públicas sustentáveis, tais como definição do padrão de desempenho ambiental, regras essas que são estabelecidas e conduzidas pela CETESB.

Do ponto de vista da gestão do instrumento, a Secretaria do Meio Ambiente possui uma Comissão Interna localizada na Coordenadoria de Planejamento Ambiental, responsável por realizar a avaliação dos requisitos socioambientais nas descrições dos itens do Cadastro de Materiais de forma bimestral. Tal avaliação é encaminhada diretamente à Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas, a fim de verificar se determinado produto ainda está apto a receber o Selo Socioambiental para desta

forma mantê-lo ou não.

A inserção de critérios socioambientais na dimensão dos serviços se dá, por sua vez, no âmbito do CADTERC. Trata-se de um catálogo com especificações padronizadas para contratação de serviços de natureza comum, tais como vigilância, limpeza, recepção, impressão reprográfica, transporte de funcionários, locação de veículos, entre outros. Cada manual contém instruções socioambientais específicas para o tipo de serviço, o termo de referência e cláusulas das minutas de contrato que são celebrados a partir dos editais.

Cabe mencionar que a gestão do CADTERC estava até 2012 vinculado à Secretaria de Gestão, a qual ficava responsável por atualizar a inserir as especificidades socioambientais nas publicações. Atualmente fica a cargo da SEFAZ o desenvolvimento, a manutenção, a atualização e o aprimoramento dos métodos, diretrizes e parâmetros dos estudos técnicos dos contratos de prestação de serviços terceirizados.

Em suma, o Selo Socioambiental não corresponde a certificação que credencie fornecedores, mas um instrumento que diferencia positivamente alguns itens do catálogo eletrônico que atendem a critérios socioambientais, independentemente da empresa que fornecerá esse produto. Trata-se de uma tentativa de aumentar o “cardápio” de opções no processo de escolha dos compradores públicos que possuem autonomia para escolher entre os itens dispostos no catálogo socioambiental.

Sobre a visão das secretarias entrevistadas sobre o funcionamento desse instrumento, o mesmo foi citado pelas Secretarias da Fazenda, Meio Ambiente e Administração Penitenciária como ferramenta imprescindível para dar validade e legitimidade na adoção de critérios de sustentabilidade e superar o paradigma da contratação pública realizada estritamente sob o aspecto do “menor preço”. Atualmente há um universo de 150 mil itens cadastrados na Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), e, entre eles, 1500 possuem o Selo Socioambiental. A limitação no cadastramento é apontada pela Secretaria do Meio Ambiente pela ausência de recursos humanos que se dedicam especificamente a tal função.

6.2.2 CADMADEIRA

O Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas que comercializam, no estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira – CADMADEIRA – é um instrumento de adesão voluntária para as empresas que comercializam produtos nativos, mas

de natureza obrigatória para quem deseja comercializar madeira destinada a obras públicas do Estado de São Paulo, utilizado como mecanismo para atender à diretriz de uso racional dos recursos naturais, verificando a legalidade da aquisição desde a etapa de extração até os procedimentos de estocagem em pátios.

Sobre a operacionalização do sistema, a empresa deve obedecer a quatro pré-requisitos: (1) não ter multa relacionada à (transações com) madeira; (2) estar inscrita no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos (mantido pelo IBAMA); (3) comprovar que está regularizada na Junta Comercial de São Paulo; e, (4) operar regularmente o sistema DOF³⁵ (Decreto Estadual nº 53.047/2008).

Ainda de acordo com a normativa, a exigência do CADMADEIRA deve ser realizada em diferentes momentos dependendo de sua finalidade. No caso de aquisições diretas, o cadastramento no CADMADEIRA deve ser exigido junto à empresa licitante, como condição necessária para a celebração do contrato. Tal disposição integra as especificações técnicas de itens de madeira nativa presentes no Cadastro de Materiais da BEC no Grupo 55 – Tábuas, Compensados de Madeira, Esquadrias e Portas de Madeira, Ferros.

Já no caso de contratações de serviços de engenharia e obras que envolvam o consumo de madeiras nativas, a exigência de que o fornecedor contratado pela empreiteira esteja cadastrado no CADMADEIRA deve estar explícito tanto no projeto básico e projeto executivo quanto nas fases de habilitação, qualificação técnica e contrato da licitação.

O CADMADEIRA é coordenado pela Secretaria do Meio Ambiente e que tem como órgão a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN), a qual cabe a realização de pesquisa entre os fornecedores que possuem o documento declaratório de não aquisição de madeira ilegal.

Somada as ações promovidas pelo CADMADEIRA, iniciativas de fortalecimento entre os entes públicos e privados estão sendo realizados no estado no esforço de promover um ambiente de confiança entre a produção e o consumo da madeira nativa, a exemplo do protocolo ‘Madeira é Legal’. Assinado em março de 2009 por um grupo de 23 instituições de diversos setores, o movimento incluiu o CADMADEIRA como instrumento indutor de práticas sustentáveis em favor da conservação e do desenvolvimento econômico da Amazônia (VILELLA et al., 2011).

³⁵ O Documento de Origem Florestal (DOF) é licença obrigatória para o controle do transporte de produto e subproduto florestal de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo, em substituição à Autorização de Transporte de Produtos Florestais (ATPF) (IBAMA, 2014).

6.2.3 Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis

Com o objetivo de fortalecer o Selo Socioambiental e incrementar seu uso pelos órgãos da administração e seus servidores de forma mais uniforme, foi instituído o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis. O programa prevê o monitoramento anual das ações realizadas pelos órgãos estaduais na área de CPS, por meio de Relatórios Anuais e da publicação de Relatórios Gerais do Estado bianuais, bem como a capacitação de servidores na referida temática.

O Decreto nº 53.336, de 20 de agosto de 2008, dispõe que a coordenação do programa cabe a um grupo integrado por representantes das Secretarias de Gestão Pública, da Fazenda, do Meio Ambiente e de Saneamento e Recursos Hídricos, e articulado pela Secretaria da Gestão Pública³⁶. Com efeito, não foi mencionado por nenhum entrevistado a atuação da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos.

A iniciativa prevê que até 2020, 20% de todos os bens e serviços adquiridos ou contratados pelo Estado deverão ter critérios de sustentabilidade. Para tanto, estabelece-se a criação de comissões internas de contratações públicas sustentáveis dos órgãos e entidades que pautam a elaboração dos relatórios.

O monitoramento das referidas ações se dá por meio de encontros de formação, relatórios anuais e formação de comissões internas para a discussão permanente do assunto. Além disso, de acordo com o depoimento da representante da Secretaria do Meio Ambiente, está sendo desenhado um curso em formato de Ensino à Distância – EAD em parceria com a FUNDAP, cujo público-alvo são servidores que atuam em todas as etapas que envolvem a contratação de um bem ou serviço.

Do ponto de vista de recursos financeiros, na visão da SEMA, é um programa com baixo custo para implementação. Contudo, tanto a SEMA como a SEFAZ e a Secretaria da Gestão Pública sustentam que não há recursos financeiros suficientes para realizar a sensibilização da burocracia interna e promover relações institucionais, seja por meio de eventos públicos ou de mecanismos para verificar se as metas estão sendo cumpridas nas unidades compradoras.

³⁶ Coordenação transferida para SEPLAG (Decreto nº 61.035/2015).

Sobre os resultados preliminares do programa, para a SEMA, houve incremento das opções sustentáveis nas compras públicas paulistas, passando de 3% para 26% dos produtos identificados ao longo da implementação dessa experiência. O programa também busca firmar mecanismos de colaboração com os municípios paulistas. Nesse sentido, o Programa Municípios Verde-Azul e o possível convênio com a BEC são estratégias reforçadas nos eventos públicos voltados a esses interlocutores.

6.3 Ideias, atores e representações

As primeiras movimentações para que a questão das compras públicas sustentáveis fosse compreendida como solução para um assunto de relevância pública para a experiência de São Paulo posicionam-se no cenário internacional, mais especificamente no contexto da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo.

Na oportunidade, observou-se a necessidade do Estado em assumir uma postura de centralidade nas ações de promoção da sustentabilidade e não somente exigir que a sociedade e o mercado alterassem o padrão de consumo. De acordo com a coordenadora do programa na Secretaria do Meio Ambiente, o Estado de São Paulo foi “provocado” por acordos internacionais firmados pelo Brasil para utilizar o uso do poder de compra na promoção do desenvolvimento sustentável³⁷, trazendo um cenário passível para proposições de alternativas mais sustentáveis na prática do poder público.

Paralelamente a movimentação internacional, em 2004, São Paulo ensaiou as primeiras proposições vinculando o tema das compras públicas sustentáveis, por meio da criação do Grupo Técnico de Licitações Sustentáveis (Resolução CC nº 53) no âmbito do Comitê da Qualidade da Gestão Pública (CQGP), à Casa Civil.

De acordo com tal resolução, caberia ao grupo técnico “a proposição de diretrizes, normas e procedimentos voltados a fomentar a adoção de sustentabilidade ambiental nas contratações que tenham por objeto a aquisição de bens e a prestação de serviços comuns, bem como a execução de obras e serviços de engenharia” (art. 2). Composto à época pelos titulares da Casa Civil, das Secretarias da Fazenda e Planejamento e da Procuradoria Geral do Estado, e contando com a participação de técnicos de diversos órgãos de governo, os

³⁷ E34, Secretaria do Meio Ambiente, segundo entrevista concedida em 21/10/2014.

trabalhos resultaram na criação de três subgrupos de trabalho voltados aos serviços gerais, materiais e obras, e serviços de engenharia.

Diante dessas duas movimentações na discussão da ideia em questão, o “ator-mediador” que realiza a primeira aproximação entre as discussões realizadas no cenário internacional e nacional é o ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade, atuando por meio do programa *Procurement +*.

Fundado em 2004, o programa contou com o financiamento do Reino Unido quando o tema ainda era bastante recente e, atualmente, a temática das compras públicas sustentáveis se colocam como campanha permanente da organização. Com foco em estabelecer parcerias e desenvolver projetos em governos subnacionais no mundo todo, as primeiras ações no Brasil resultaram no primeiro Guia de Compras Públicas Sustentáveis e em convênios de colaboração com o poder público em três experiências brasileiras: Minas Gerais, estado e cidade de São Paulo.

Atuando junto ao governo do estado de São Paulo entre 2007 e 2009, a metodologia da organização primeiramente se pautou em conhecer o perfil das compras públicas do governo por meio de um inventário. Nessa etapa, os atores da referida organização encontraram dificuldades na escolha dos produtos que seriam classificados e teriam alternativas sustentáveis. De acordo com a entrevistada do ICLEI, o lápis é um bom exemplo, na medida em que a exigência de certificação de selo FSC para este produto foi rejeitado pelo poder público, uma vez que poderia ser caracterizado como restrição à concorrência.

O conceito de compras públicas sustentáveis que norteou os primeiros trabalhos correspondeu a definição estabelecida pelo Departamento de Meio Ambiente, Alimentações e Assuntos Rurais do Reino Unido, na qual tal prática é concebida como

processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras deverão valorar os custos efetivos com base nas condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural (DEFRA, 2006).

Tal noção era reforçada nos encontros e oficinas temáticas conduzidos pelo ICLEI em parceria com o governo de São Paulo, onde reuniam-se experiências-piloto brasileiras e da América Latina.

Após a definição das primeiras ferramentas para a implementação da ação pública em compras públicas sustentáveis no estado, a Fundação Getúlio Vargas, na figura do Centro de Estudos em Sustentabilidade emergiu como ator-chave. Contratado em 2006 pela Secretaria do Meio Ambiente, para atuar em parceria ao ICLEI na elaboração de estudos relativos à disponibilidade de produtos sustentáveis no mercado, mapeamento de consumo, entre outras atividades, o centro foi responsável pela formulação de um catálogo de identificação de itens passíveis a receberem o Selo Socioambiental em um universo de 7.500 produtos, de acordo com o depoimento da entrevistada. Nessa etapa, 150 produtos foram inicialmente considerados “aptos” a receberem tal selo. Para a entrevistada que estava na condução dos trabalhos realizados pelo GVces, a grande barreira enfrentada estava no imaginário organizacional, no qual “havia dificuldade em aceitar mudanças de mecanismos já estabelecidos para um conceito amplo que é a sustentabilidade”³⁸.

Ainda do ponto de vista dos atores estatais, é importante destacar o papel das Secretarias do Meio Ambiente e da Fazenda para os processos de tradução da ideia de sustentabilidade na estratégia de compras públicas adotadas.

Para a coordenadora do programa da Secretaria do Meio Ambiente, “houve um atrevimento da secretaria e a proatividade do órgão ambiental ao incorporar e articular tal estratégia dentro do cotidiano da administração pública estadual”³⁹, o que contribuiu para as mudanças nas rotinas de trabalho vislumbrando alcançar resultados mais efetivos na inserção de critérios socioambientais em suas contratações. Internamente a referida secretaria e, especificamente, a coordenação de Planejamento e Políticas Públicas é apontada como ator fundamental para a mobilização da temática dentro do setor público, sendo percebida como “quem realiza o trabalho de formiguinha, uma vez que identifica os critérios e os produtos que serão inseridos no catálogo de compras e, ao mesmo tempo, mobiliza os demais setores para o incentivo da adoção da estratégia de compras públicas sustentáveis”⁴⁰.

A Secretaria da Fazenda, por sua vez, é o órgão que realiza o controle interno da ação pública e que introduz em seu sistema complexo de compras, noções de sustentabilidade que até então não faziam parte de sua rotina. Sobre esse ponto, e permeando tais interações, o parecer CJ/SMA nº 683/2006, elaborado pela Procuradoria Geral do Estado, representou um importante apoio institucional para reafirmar a viabilidade jurídica da referida ação pública.

³⁸ E39, GVces, segundo entrevista concedida em 12/08/2014.

³⁹ E34, Secretaria do Meio Ambiente, segundo entrevista concedida em 21/10/2014.

⁴⁰ E35, Secretaria da Gestão Pública, segundo entrevista concedida em 29/10/2014.

Demonstrou que a inserção de critérios socioambientais não era uma possibilidade, mas sim um dever do poder público tendo em vista as previsões existentes em nível constitucional e infraconstitucional.

De acordo com o depoimento da representante da Secretaria do Meio Ambiente, tal instrumento também foi importante para enfrentar algumas resistências políticas internas, por parte da Secretaria da Fazenda que, em um primeiro momento, levantou o questionamento sobre o possível conflito de preço dos produtos com critérios socioambientais.

O Tribunal de Contas do Estado não mencionou relação institucional com a questão. De acordo com o entrevistado, “o órgão só atua quando é provocado”. Com efeito, para ele, a estratégia de adotar as compras públicas sustentáveis é válida, no entanto, “deve ser feito com cautela uma vez que uma licitação pautada pelo critério técnico-preço é realizada sob *intensa subjetividade*, abrindo riscos para o temido direcionamento das licitações” (grifo nosso).⁴¹

Este posicionamento do auditor entrevistado revela a não uniformidade do entendimento sobre essa questão no TCE e a principal controvérsia diz respeito a isonomia e a igualdade de condições entre os fornecedores, princípios da concorrência pública. Nesse sentido, a inserção de atributos de sustentabilidade nos processos licitatórios, que não estão previstos por lei, poderia interferir na seleção da proposta mais vantajosa e direcionar a escolha do produto a ser comprado ou do serviço a ser contratado pelo poder público.

6.4 Grupo de atores na constituição dos fóruns na experiência de compras públicas sustentáveis paulista

Propondo uma análise inicial, o Quadro 7 organiza os fóruns identificados nas experiências: fórum da ecologia, fórum da comunidade jurídica, fórum da comunidade da política pública, fórum científico/acadêmico, fórum da retórica política.

⁴¹ E43, TCE-SP, segundo entrevista concedida em 09/10/2014.

Fóruns	Grupos	Pontos de Consenso	Pontos de Controvérsias	Recursos Disponíveis para articular a ação pública
Fórum da ecologia	ICLEI, Embaixada Britânica, União Europeia, GT licitações sustentáveis	O Estado deve ter centralidade na promoção do desenvolvimento sustentável.	Definição de qual produto/serviço receberá especificações sustentáveis.	Políticos, financeiros, humanos e discursivo
Fórum da comunidade jurídica	PGE, TCE	O uso do poder de compra do Estado é juridicamente viável.	Presença de subjetividade na licitação pautada pelo critério técnico-preço pode trazer constrangimentos. Entendimento não uniforme nos órgãos de controle.	Discursivos
Fórum da comunidade da política pública	Secretaria da Fazenda, Secretaria da Gestão Pública e Secretaria do Meio Ambiente e compradores públicos	Relaxamento da “aversão” às compras públicas sustentáveis por parte dos compradores públicos.	Lógicas institucionais e apropriação do termo sustentabilidade distintas. Tensão na mudança de exigências voltados aos fornecedores.	Políticos, financeiros e humanos
Fórum científico/acadêmico	GVces	Adesão voluntária as compras públicas sustentáveis.	-	Discursivos e humanos
Fórum da retórica política	Secretaria do Meio Ambiente, CPLA-SEMA, SEFAZ, Secretaria da Gestão, Programa Município Verde-Azul	Disseminar as compras públicas sustentáveis internamente por meio de capacitação e padronização de procedimentos.	“Marca” da ação pública estabelecida na Secretaria do Meio Ambiente x Fazenda x Gestão Pública.	Políticos, financeiros, humanos e discursivo

Quadro 7 – Grupo de atores na constituição dos fóruns na experiência de compras públicas sustentáveis paulista

Fonte: Elaborado pela autora

O fórum da ecologia é estabelecido no grupo formado pelos atores que debatem a questão das compras públicas sustentáveis no âmbito internacional, sobretudo na Europa, principalmente a partir de 2002. Com a disseminação dos acordos, parcerias e instrumentos normativos sobre compras públicas sustentáveis, atores como o ICLEI (patrocinados pela embaixada britânica) despontaram como mediadores na promoção dessa ação e, ao se aproximar das discussões realizadas em São Paulo, os atores concordaram sobre a centralidade do papel do Estado nesse processo.

A principal controvérsia identificada nas narrativas entre os atores internos da experiência de São Paulo e os “de fora” se relaciona com as escolhas que levaram as decisões sobre quais produtos/serviços receberiam especificações sustentáveis nas negociações da ação pública. Tal controvérsia é ilustrada no exemplo já mencionado sobre a tentativa de exigir o Selo FSC em produtos como o lápis ou na exigência de etiquetagem ambiental de veículos alocados pelo poder público.

O fórum da comunidade jurídica, por sua vez, composto principalmente pela PGE e TCE, articulam a questão de diferentes formas, mas possuem pontos de consenso no que se refere à viabilidade jurídica das compras públicas sustentáveis. A PGE atuou na elaboração de pareceres que deram materialidade para as articulações que sucediam no plano discursivo, no âmbito do Grupo de Trabalho de licitações sustentáveis. O discurso do TCE, por sua vez, embora mantenha sua postura de “cautela” emitindo opiniões prévias sobre esse assunto no desenvolvimento da pesquisa, foi possível identificar alterações importantes no discurso do órgão em relação a essa questão ao longo do tempo, inclusive em eventos públicos.

Assim, se em um evento promovido pelo GVces, cujos interlocutores eram representantes do mercado, o representante do TCE fez um discurso no qual o pressuposto da corrupção estava inserido em suas ressalvas à estratégia de compras públicas sustentáveis, uma vez que ela poderia inserir distorções ao introduzir a questão da sustentabilidade nos mecanismos de compras governamentais já estabelecidos. Na oportunidade, o controlador afirmou que “as compras públicas sustentáveis só seriam incorporadas pela administração pública quando elas tiverem um viés econômico, mesmo reconhecendo a dificuldade em mensurar as perdas ambientais” (auditor do TCE, informação verbal)⁴².

⁴² Workshop Compras Institucionais Sustentáveis, realizado em abril de 2013.

Após esse evento e a aproximação entre os atores do órgão de controle e da CPLA-SEMA, o TCE, com efeito, passou a participar de eventos promovidos pela Secretaria do Meio Ambiente, de modo a endossar a viabilidade jurídica da prática⁴³.

O fórum da comunidade da política pública que reúne os atores atuantes na condução da ação pública no cotidiano, e que traz como referencial as compras públicas sustentáveis como um instrumento, gradativamente está sendo apropriado pelos compradores públicos. Para a constituição do referido fórum, pode-se afirmar inicialmente que “recrutar” atores da secretaria da fazenda tornou-se um passo fundamental para a definição desse arranjo sociotécnico e seus pontos de consenso. De acordo com entrevistados da SMA e da SEFAZ, foram necessárias diversas reuniões no processo de convencimento da “cúpula” estratégica da SEFAZ, que apresentavam resistências em adotar o programa de contratações sustentáveis. Os motivos se relacionavam principalmente pelo “custo elevado” e os questionamentos jurídicos que poderiam estar presentes.

O fórum da comunidade da política pública é marcado por controvérsias ligadas à ordem interna e externa. Sobre o primeiro aspecto, as lógicas institucionais distintas de cada secretaria e dos correspondentes atores concebem de diferentes formas a noção de sustentabilidade. Isso foi demonstrado nas narrativas dos atores pertencentes a secretarias que não estão na gestão do programa estadual de contratações públicas sustentáveis, mas que em sua maioria veem as compras públicas sustentáveis como uma estratégia principalmente ambiental. A Companhia Paulista de Obras e Serviços de Engenharia – CPOS – é um exemplo disso, uma vez que no discurso da engenheira civil e gestora do órgão aparecia a noção de sustentabilidade nas compras como sinônimo de “comprometimento ambiental buscando minorar impactos ambientais”⁴⁴; no entanto, não possui nenhuma relação articulada com o programa estadual de compras públicas sustentáveis e com as exigências pelo Selo CADMADEIRA.

A administradora responsável pela comissão interna de compras públicas sustentáveis da Secretaria da Administração Penitenciária, por sua vez, destaca no seu discurso a sustentabilidade nas compras públicas como “mecanismo amplo de uso responsável dos recursos e combate ao desperdício”⁴⁵. Ao traduzir tal concepção nas ações

⁴³ Seminário “Contratações Públicas Sustentáveis” realizado em setembro de 2013 e Videoconferência.

“Capacitação de Agentes Públicos em Compras Públicas Sustentáveis” em 2014.

⁴⁴ E37, CPOS, segundo entrevista concedida em 27/11/2013.

⁴⁵ E36, Secretaria da Administração Penitenciária, segundo entrevista concedida em 26/05/2014.

internas realizadas, a partir da movimentação dos atores desta secretaria, a política interna de resíduos sólidos resultou na inclusão de diretrizes e cláusulas específicas relativas à reciclagem dessas embalagens no Volume 5 do CADTERC e a elaboração do “Manual de Boas Práticas para Serviços de Nutrição e Alimentação do Sistema Penitenciário do Estado de São Paulo”, que possui como principal objetivo a economia no uso dos recursos, minimizando a geração de resíduos e combatendo o desperdício de alimentos nas 161 unidades prisionais estabelecidas no estado. Ainda sobre a SAP, é importante destacar que ela está dividida em Unidades Gestoras Executoras (UGE) que possuem autonomia na forma de executar as compras públicas, e isso incorre em diferentes comportamentos na adoção de critérios socioambientais de acordo com a narrativa da gestora entrevistada, a depender do perfil da liderança que conduzem tais unidades.

Sobre esse aspecto, tanto a SEMA como a Secretaria de Gestão ressaltam que o conceito de sustentabilidade empregado no programa não está restrito somente a dimensão ambiental, mas também a social e a econômica, embora reconheçam que a dimensão social ainda aparece de maneira tímida na ação pública desenhada no estado.

Ainda no fórum da comunidade da política pública, a experiência se depara com alguns conflitos de ordem política. Um exemplo nesse sentido é a pressão exercida pelo mercado e pela sociedade civil para instaurar a logística reversa. De acordo com a narrativa de servidores, parte dos bens inservíveis são encaminhados para o Fundo Social de Solidariedade, conduzido pela primeira dama do estado, o que traz um dilema em contornar questões políticas e gestão de resíduos sólidos.

O fórum científico corresponde principalmente aos estudiosos do meio ambiente e das temáticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, os quais produzem e articulam significados existentes (FOUILLEUX, 2011). Também estão incluídos nesse fórum as organizações internacionais que atuam no campo de forma analítica e discursiva na adoção das questões de sustentabilidades nas compras públicas, por meio de orientações, acordos internacionais e políticas públicas, e também as organizações que ofereceram instrumentalização técnica na operacionalização da iniciativa.

Assim, o fórum científico/acadêmico que permeou a construção da experiência foi liderado pelo GVces, de modo a articular as discussões realizadas na ação pública paulista com interlocutores da sociedade civil e do mercado, exercendo importante papel também nos processos de aprendizagem governamental realizados no estado.

Por fim, pode ser identificado o fórum da retórica política, composto principalmente pelos atores que atuam na coordenação do programa, Secretaria do Meio Ambiente, CPLA-SEMA, SEFAZ e Secretaria da Gestão. Alinhados na estratégia de implementação e nos termos da ação pública, as principais controvérsias aparecem ao articular discursivamente a “marca” do programa estadual de contratações públicas com vistas a sua incorporação no cotidiano do setor público. Assim, na narrativa do representante da Secretaria da Gestão, o programa de Contratações Públicas Sustentáveis estava sob esse órgão “para representar uma imagem de ação estratégica do governo e não só uma demanda específica da SEMA”⁴⁶.

Assim, do ponto de vista formal, fica a cargo da Secretaria de Gestão acompanhar o relatório de sustentabilidade das unidades e “animar” a reunião dos GTs intersetorial. De acordo com a narrativa desse ator, ao adotar essa postura, o governo acaba por rejeitar o estereótipo de que só “bicho grilo” (*sic*) se importa e conduz ações em favor das questões socioambientais no poder público”⁴⁷. Para o entrevistado da Secretaria de Gestão, há a necessidade de afastar a sustentabilidade como termo “chavão”. Para isso, a opção de inserir o termo “qualidade” no discurso dessa iniciativa traz em si a noção de economia de recursos e pode auxiliar nas práticas sociais. Com efeito, após observação de campo, percebeu-se que este papel de coordenação é articulado principalmente pela Secretaria do Meio Ambiente dentro do estado.

Por todo exposto, a ideia de sustentabilidade no contexto analisado foi ressignificada pelos atores a partir de interações com atores da sociedade civil e estado. De acordo com o depoimento da entrevistada da SEMA, ao adotar as compras públicas sustentáveis, o Estado “manda um importante recado ao mercado e a indústria de que é “melhor estarem preparados” para as transformações nas relações de toda a cadeia de vida do produto adquirido pelo poder público”⁴⁸.

Nessa direção, não obstante as estruturas de compras públicas sustentáveis tenham avançado no estado, sua inserção encontra-se em estágio de apropriação, tendo ainda que enfrentar algumas resistências. O representante da Secretaria de Gestão sustenta que a inserção das compras públicas sustentáveis deve ser pensada no nível incremental, uma vez

⁴⁶ E35, Secretaria da Gestão Pública, segundo entrevista concedida em 29/10/2014.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ E34, Secretaria do Meio Ambiente, segundo entrevista concedida em 21/10/2014.

que “qualquer movimento brusco na dinâmica pode gerar retrocessos na cadência e no fluxo dos processos já viabilizados juridicamente.”⁴⁹

O desenho institucional dos procedimentos das compras públicas, ou seja, a forma descentralizada como os órgãos elaboram seus editais e licitações, aparece como desafios para a efetivação das práticas de CPS, isto porque demanda recursos (humanos e financeiros) para realizar a sensibilização e processos de capacitação em todas as unidades compradoras. A adoção de editais-padrão foi mencionada pela Secretaria do Meio Ambiente como mecanismo validado juridicamente passível de uso na contratação de obras públicas.

Outro aspecto importante a ressaltar é a necessidade de capacitação de órgãos que realizam o gerenciamento de serviços públicos, tais como a CPOS, essencial para garantir se os requisitos previstos na licitação (Selo Socioambiental, CADMADEIRA, DOF) são efetivamente realizados na etapa da contratação e execução do serviço licitado.

⁴⁹ E35, Secretaria da Gestão Pública, segundo entrevista concedida em 29/10/2014.

7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao chegar na parte final do trabalho, torna-se conveniente fazer uma breve retomada do trajeto percorrido até aqui, a fim de discutir os resultados alcançados pela presente pesquisa.

O trabalho foi motivado inicialmente pela percepção de que era necessário expandir o conhecimento disponível sobre a forma que o campo de compras públicas sustentáveis tem sido formatado no cenário brasileiro, buscando conectar os fatores explicativos que acompanham a trajetória das ideias, e de que modo e em quais espaços elas são ressignificadas pelos atores. Além disso, percebeu-se uma lacuna sobre a discussão dessa temática no campo de estudos sobre administração pública, uma vez que o referido debate tem sido realizado majoritariamente no campo do Direito Administrativo. No entanto, notou-se que na questão das compras públicas sustentáveis não era claro de onde essas discussões partiam nem em que termos essas ideias transitavam em um cenário de múltiplos atores, iluminando para a necessidade de atribuir um olhar teórico que permitisse analisar a trajetória das ideias para esse fenômeno.

Nesse contexto, como apresentado na primeira seção, uma literatura tem se desenvolvido no campo de estudos sobre políticas públicas, voltada a investigar a dimensão cognitiva dos processos que envolvem sua análise, o que trouxe importante perspectiva para fundamentar teoricamente o objeto em questão. Rejeitando as noções de eventos desencadeados em “etapas hierarquizadas”, a sociologia da ação pública se debruça sobre a complexidade dos atores e de suas interações, condução que não é um privilégio do Estado, ainda que mantenha sua centralidade. Ao articular a abordagem cognitiva da ação pública com as categorias de fóruns e a dimensão discursiva da política pública, foi possível elucidar a trama assentada nas interações dos atores, marcadas por um cenário de incertezas e controvérsias.

Dessa discussão resultou o objetivo geral da dissertação: *analisar a produção e a circulação das ideias de compras públicas a partir da ressignificação dos atores*. Para tanto, os objetivos específicos da dissertação se relacionaram a: (i) apresentar uma taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis a partir da literatura disponível e de dados empíricos; (ii) compreender de que forma e em quais espaços, os atores se movimentam,

articulam e negociam para a inserção desse instrumento no cotidiano do setor público; e (iii) contrastar duas realidades que possuem estratégia de compras públicas sustentáveis no contexto subnacional.

Para alcançar os objetivos do trabalho, foi proposto um modelo teórico-metodológico, baseado na articulação da noção de “ideias” com as noções de “fóruns” e “discursos”, conforme descritos nas seções 1 e 2. O resultante desse modelo permitiu identificar e situar o cenário no qual as compras públicas sustentáveis estão inseridas no contexto brasileiro, a partir de um olhar histórico sobre as diferentes contingências e circunstâncias temporais das compras públicas no Brasil, assim como pela construção de uma taxonomia com os modelos típicos de compras públicas sustentáveis.

Nessa etapa foi possível perceber que o Brasil passou por momentos de alternância na representação do próprio papel do Estado, o que influenciou diretamente as constantes reformas no período. A regra geral que atualmente vigora nessa temática, a Lei nº 8.666/1993, emerge assim, em meio a necessidade de estabelecer controle e combater a corrupção, seguindo quase que inalterada até a década de 2000, quando a tônica se relacionou com a necessidade de um Estado mais eficiente.

Não obstante, as alterações normativas mais recentes, a exemplo da alteração do art. 3 da Lei nº 8.666, sugerem que está em curso uma alteração dessa perspectiva, colocando o Estado como agente indutor do desenvolvimento sustentável, o que perpassa por uma pressão para que o poder público adote uma visão estratégica das compras públicas. Entretanto, a narrativa na qual insere a licitação na esteiras das discussões sobre corrupção, corrobora para um cenário de constrangimentos no qual o paradigma do controle baseado na garantia do “menor preço” seja fixado na *práxis* do setor público, dificultando que ideias de “custo total de aquisição”, de “análise do ciclo de vida do produto”, ou a exigência de selos e certificações socioambientais sejam inseridos no repertório dos atores que conduzem esses processos no cotidiano.

Ao olhar para uma dinâmica internacional, por sua vez, identifica-se que a movimentação dos países em torno das compras públicas sustentáveis também é recente e desenvolvida principalmente por intermédio de convenções e acordos entre países no contexto dos debates sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Nesse sentido, o papel das organizações internacionais, tais como a ONU e a União Europeia, despontam como importantes atores na construção, mediação e disseminação Norte-Sul dessa ideia.

Ao retomar tais debates, percebeu-se que as controvérsias e, em algumas medidas, o esvaziamento do adjetivo “sustentável”, foram em parte transferidos para a ideia atual sobre compras públicas sustentáveis, ora equiparando as ideias contidas nas compras públicas sustentáveis como estratégia de “internalização de externalidades ambientais” ora como instrumento de promoção do desenvolvimento local e sustentável ou ainda como alteração dos padrões processuais de compras com vistas à promoção de inovação e maior celeridade dos processos.

Assim, ao apresentar parte do que está registrado sobre compras públicas sustentáveis, evidenciou-se a necessidade de expandir o conhecimento sobre este instrumento ainda pouco explorado. Para isso, foi construída uma taxonomia dos diferentes modelos típicos de compras públicas sustentáveis disponíveis na literatura e foram propostas categorias analíticas aplicáveis às experiências que possuam as compras públicas sustentáveis como nodo articulador das experiências.

O resultado da taxonomia foi apresentado na seção 4 e forneceu elementos para reforçar as escolhas das duas realidades estaduais, Acre e São Paulo, e também foi aprimorada a partir das visitas de campo. Como mencionado na segunda parte, não era intenção da presente dissertação realizar uma comparação entre os dois estados, mas sim contrastar os elementos-chave que apareceram nos contornos e rumos nas experiências estudadas, bem como identificar as movimentações dos atores que ressignificaram os sentidos construídos nos contextos analisados.

Desse modo, recorre-se às categorias analíticas da taxonomia proposta na seção 4, com vistas a organizar minimamente e sintetizar os resultados das visitas de campo realizadas nos estados do Acre e São Paulo, conforme apresentado no Quadro 9.

Categoria	Acre	São Paulo
Modelo de Compras Públicas Sustentáveis	Compras Socialmente Justas	Compras Ambientalmente Responsáveis
Classes	Natureza do Fornecedor	Prática do Comprador e Prática do Fornecedor

Grau de Focalização da Prática ou Política	Abrange um fornecedor e bem específico (Mobiliário e Moveleiro)	Abrange bens, serviços e obras
Inovação nos Processos de Gestão	Não mencionado	Não mencionado
Envolvimento de Parcerias	Rede de apoio instrumental (Sistema S, Sebrae, FUNTAC)	Sociedade Civil (organizações internacionais, academia)
Normatização	Decreto estadual	Decretos estaduais
Instrumentos de Aprendizagem	Apoio Instrumental aos Fornecedores e transferência tecnológica	Seminários e relatórios anuais
Vontade Política	Governador e SEDENS	SEMA e SEFAZ
Controle Social e Transparência Governamental	Entraves na obtenção de informações orçamentárias	Entraves na obtenção de informações orçamentárias

Quadro 9 - Aplicando a taxonomia nas experiências estudadas

Fonte: Elaborado pela autora

O primeiro ponto corresponde ao modelo de compras públicas sustentáveis que permeou a ideia na construção da ação pública e foi traduzida de acordo com as materialidades e representações identificadas em cada experiência.

O Programa de Regionalização do Mobiliário acreano insere o modelo de Compras Públicas Socialmente Justas, na medida em que focaliza sua política a um grupo setorial específico (moveleiros) que se encontravam em situação de fragilidade socioeconômica. No desenho do programa há presença de características que assemelham ao modelo de compras públicas ambientalmente responsáveis, uma vez que o credenciamento ao programa está condicionado ao cumprimento de exigências ambientais, com o objetivo de estimular a legalidade neste setor, marcado por intensa informalidade e ilegalidade no uso de produtos e subprodutos madeireiros de origem amazônica.

Nesse sentido, a materialidade que está presente nas discussões realizadas pelos atores da experiência relaciona-se principalmente com a atividade florestal no estado, sendo acompanhados por representações como “florestania”, “uso sustentável e legal” dos recursos disponíveis no território. A estratégia de apoiar de forma instrumental a formação de

cooperativas e organização da oferta local para ser absorvida pelo Estado é, assim, uma tentativa dos atores de inserir essa discussão no fórum da retórica política, por meio da inserção deste programa aos demais incentivos às indústrias locais.

A materialidade encontrada na experiência de São Paulo, por sua vez, está em seu próprio sistema de compras. Organizado de forma descentralizada e com uma série de mecanismos anteriores que assentaram padrões cognitivos sobre eficiência nos processos, o modelo de compras públicas ambientalmente responsáveis, proposto pelo estado, é uma tentativa de, antes de incentivar ou promover um setor específico, olhar “para si” e mudar padrões de comportamento nas compras governamentais. Embora nos contornos da ação pública tenha sido percebido que seu desenho contempla as dimensões sociais, econômicas e ambientais, os avanços alcançados podem ser relacionados a este último ponto, principalmente devido a criação do Selo Socioambiental, do CADMADEIRA e a inclusão de critérios socioambientais no CADTERC.

Outra consideração importante é que a inspiração da ideia parte de lugares diferentes. Se em São Paulo as discussões se deram em confluência as realizadas no âmbito internacional com a ação de atores mediadores, a exemplo do ICLEI, a experiência acreana parte da inspiração de experiências anteriormente realizadas em outros estados brasileiros.

As parcerias tiveram papel central na tradução das ideias em ambas as experiências, sejam elas na construção dos referenciais da ação pública ou na ativação de dispositivos para sua execução. A concepção do Estado como único ator a formular e identificar possíveis alternativas para problemas públicos é rejeitada nesse cenário para dar lugar a diversas conexões e interfaces nos fóruns onde transitam os múltiplos atores.

Do ponto de vista de instrumentos jurídicos que envolveram as experiências, tanto Acre como São Paulo se pautam por normativa estadual, por meio de decreto específico. No entanto, é importante grifar que as discussões realizadas em São Paulo antecederam parte das normativas federais, sendo realizadas antes mesmo da alteração da Lei nº 8.666/1993.

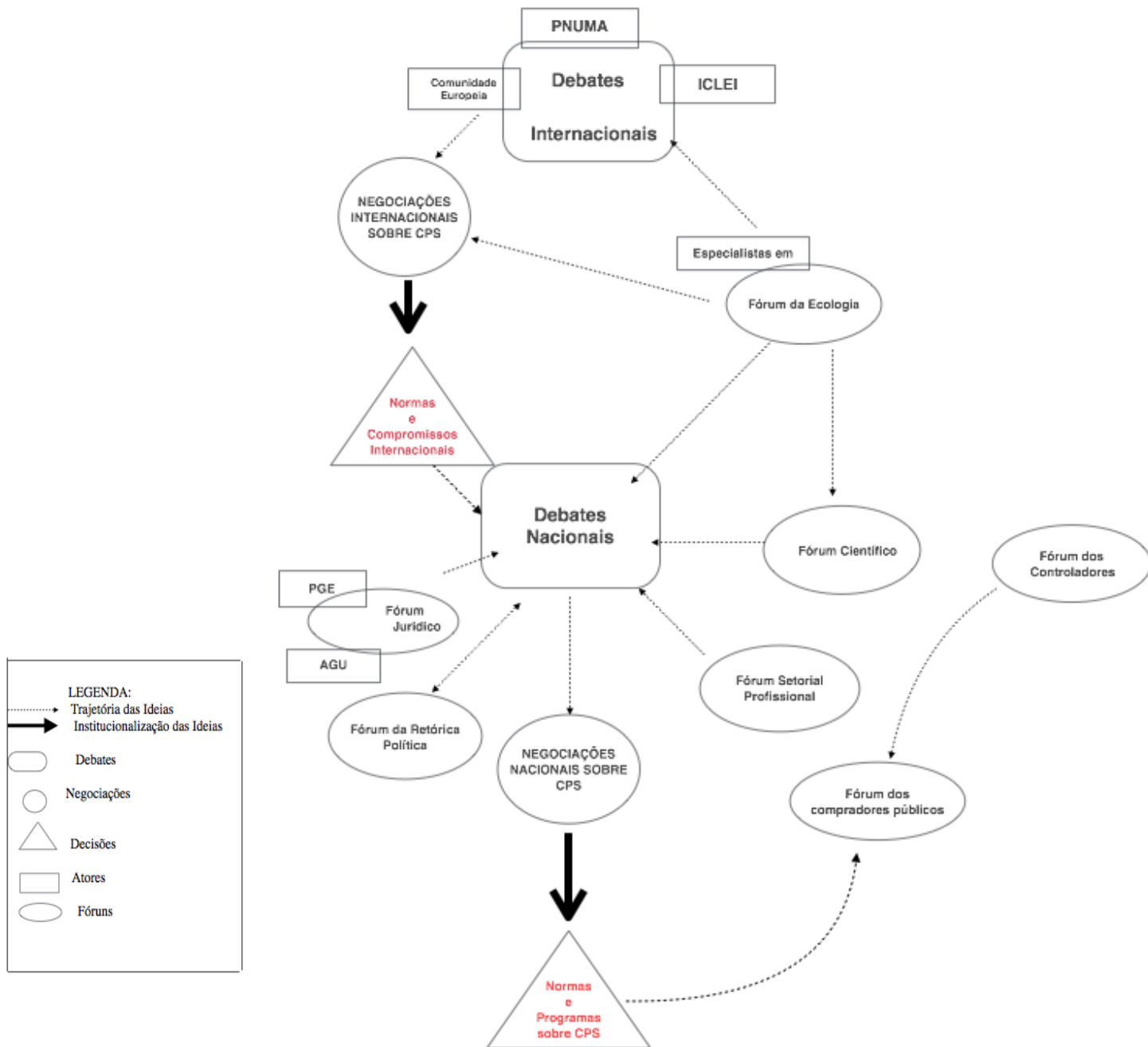
Os instrumentos de aprendizagem, por sua vez, se manifestaram a partir de diferentes perspectivas nas realidades estudadas. No estado do Acre, o apoio instrumental de atores como o SEBRAE e CETEN focalizaram sua ação na qualificação de mão de obra e aperfeiçoamento dos processos produtivos da cadeia florestal. No entanto, não foi mencionada nenhuma estratégia voltada a sensibilização dos compradores públicos. Em São Paulo, por sua vez, os instrumentos de aprendizagem tiveram importante papel para capacitar os

compradores públicos e padronizar os procedimentos para inserir critérios socioambientais nas compras públicas. As limitações financeiras e de recursos humanos foram apontadas pelos gestores paulistas como fatores que impedem uma maior aderência a essa questão no cotidiano organizacional.

Ainda sobre esse ponto, a coordenadora do programa no âmbito da SEMA ressaltou a importância de promover capacitações dos servidores para capilarizar e ampliar as referidas ações. Nesse sentido, os processos formativos devem atingir não somente quem elabora o edital e os gestores de contrato, mas também quem descreve as especificações técnicas para obras. Adicionalmente, o profissional que receberá os produtos e serviços deve estar apto a garantir a observância dos critérios socioambientais, caso contrário, perde-se o esforço de inserção realizado no edital, fato bastante explorado nas narrativas dos atores entrevistados.

Ao observar as realidades do Acre e São Paulo, é nítido que a dimensão da vontade política é fundamental especialmente no momento em que as ideias discutidas nos fóruns públicos sejam reforçadas e desenhadas de acordo com as negociações dos atores. A vontade política aqui é compreendida para além das figuras dos políticos eleitos, mas de cargos escolhidos para dirigir secretarias e as elites da burocracia pública. Em São Paulo, esse processo foi liderado de forma conjunta pela SEMA e pela SEFAZ, e no Acre o processo foi concentrado pela SEDENS.

Percebe-se, então, que na inserção das compras públicas sustentáveis no cotidiano do setor público há inúmeras movimentações de atores, motivados por interesses e relações de poder, constituindo espaços para negociações em um ambiente de controvérsias. Ao recorrer à estratégia de *visual mapping* (LANGLEY, 1999), os dados coletados na presente pesquisa fornecem insumos para finalmente responder de que forma as ideias que envolvem as compras públicas sustentáveis são produzidas e circuladas a partir da resignificação dos atores, tal como está ilustrado no esquema 5.



Esquema 5 – Fluxos de Ideias entre fóruns na construção de ações e políticas públicas de Compras Públicas Sustentáveis no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Fouilleux (2011)

A figura apresenta a trajetória e a institucionalização das ideias de compras públicas sustentáveis no cenário brasileiro. Nela é possível identificar duas movimentações principais. A primeira concerne ao cumprimento de exigências internacionais e compromissos com governos na inserção de ações públicas de promoção do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade, o que perpassa a inserção das compras públicas. A segunda, por sua vez, corresponde à movimentação de alteração do papel do Estado brasileiro, tencionando o debate sobre a emergência da indução do desenvolvimento sustentável frente ao cenário marcado por rigidez normativa no qual as compras públicas estão inseridas.

Essa tensão é fixada por ações discursivas dos atores, realizadas especialmente nos fóruns jurídico, setorial profissional e da ecologia no qual os termos e as regras do jogo contidas neste caso são reforçados ou rejeitados mediante circunstâncias e contingências temporais.

Assim como sugere o processo de tradução proposto por Callon (1986), cada ação pública possui seus mediadores e representantes, que atuam no sentido de estabelecer as fronteiras dos grupos de pertencimento dentro dos fóruns. Nessa relação, há presença de arranjos sociotécnicos, unindo porta-vozes humanos e não humanos. Nesse plano, as principais controvérsias correspondem a própria definição de quem participa desses grupos sociais, o que na experiência acreana foi ilustrado nas narrativas do entrevistados, principalmente na percepção de que foram “excluídos” atores representantes da sociedade civil (ambientalistas) na construção do referido programa governamental – tensão que pode se fortalecer ou tornar-se crítica no médio prazo.

Outro elemento decorrente da movimentação dos atores nos fóruns identificados refere-se a intensa negociação com a finalidade de estabelecimento de acordos entre as partes interessadas, por vezes situadas em posições opostas. Nas duas experiências estaduais identificadas notou-se a necessidade dos governos estabelecerem processos de convencimento de seu corpo burocrático, buscando articular argumentos sobre a necessidade de inserir a lógica do desenvolvimento e sustentabilidade nas compras, bem como argumentos jurídicos que garantam a viabilidade do referido instrumento.

Ainda no âmbito das negociações e controvérsias, a dinâmica dos fóruns dos controladores externos, encabeçados pelos Tribunais de Contas Estaduais, sugere o padrão não-uniforme da ação desses atores, ora representando um “obstáculo” para a inserção das compras públicas sustentáveis, ora representando um “parceiro” atuando no aperfeiçoamento

da experiência. Provavelmente tal fato decorre do não envolvimento dos órgãos de controle nas discussões iniciais da construção da experiência, tal como foi envolvido a PGE nas duas realidades contrastadas, agindo apenas “quando é provocado”, tal como grifou o auditor entrevistado do TCE-SP. Mesmo assim, as decisões sancionadas por esse órgão apareceram na narrativa de compradores públicos entrevistados como principais referências na viabilização das compras publicas sustentáveis.

As visitas de campo permitiram, ainda, refletir que o controle social e a transparência governamental representam um gargalo nas duas realidades analisadas. Isso porque, embora as licitações sejam cercadas pela rigidez normativa e mecanismos de controle, buscando intimidar práticas de corrupção ou mal uso dos recursos, tais mecanismos não foram acompanhados de estruturas informacionais sobre a dinâmica das compras públicas em seu nível processual.⁵⁰

A própria limitação ao pedir detalhes financeiros e orçamentários sobre as duas experiências analisadas é um exemplo disso. A postura dos servidores que trabalham diretamente com o setor de compras das unidades governamentais demonstrava receio ao abrir a “caixa preta” de seus processos licitatórios, sendo necessário reforçar em todas as conversas que não se tratava de uma “auditoria”, mas de perguntas que subsidiariam maior compreensão sobre a iniciativa.

É possível constatar que os processos de compras públicas sustentáveis vêm avançando do ponto de vista legal; contudo, as limitações informacionais e opacidade institucional podem representar barreiras para monitorar e avaliar os efeitos práticos de sua inserção. Este estudo aponta assim para a necessidade de um redesenho de processos que facilite a inserção destas compras e a incorporação de ferramentas que auxiliem na padronização e disseminação dessas práticas e ampliem os canais de transparência.

Por todo o exposto, espera-se que a pesquisa aqui apresentada possa contribuir para o debate sobre a dimensão cognitiva da ação pública e nas possibilidades das compras públicas sustentáveis. Ao realizar o esforço de observar o objeto temático a partir do viés dos atores e da produção e circulação das ideias, acredita-se que o trabalho possa instrumentalizar

⁵⁰ Discussão aprofundada no artigo “Implicações da adoção das Compras Públicas Sustentáveis de Madeira Nativa nos Processos de Gestão e no Controle Social: o caso do Estado de São Paulo” (NONATO et al., 2014).

futuras pesquisas sobre as compras públicas sustentáveis e suas implicações no cenário brasileiro.

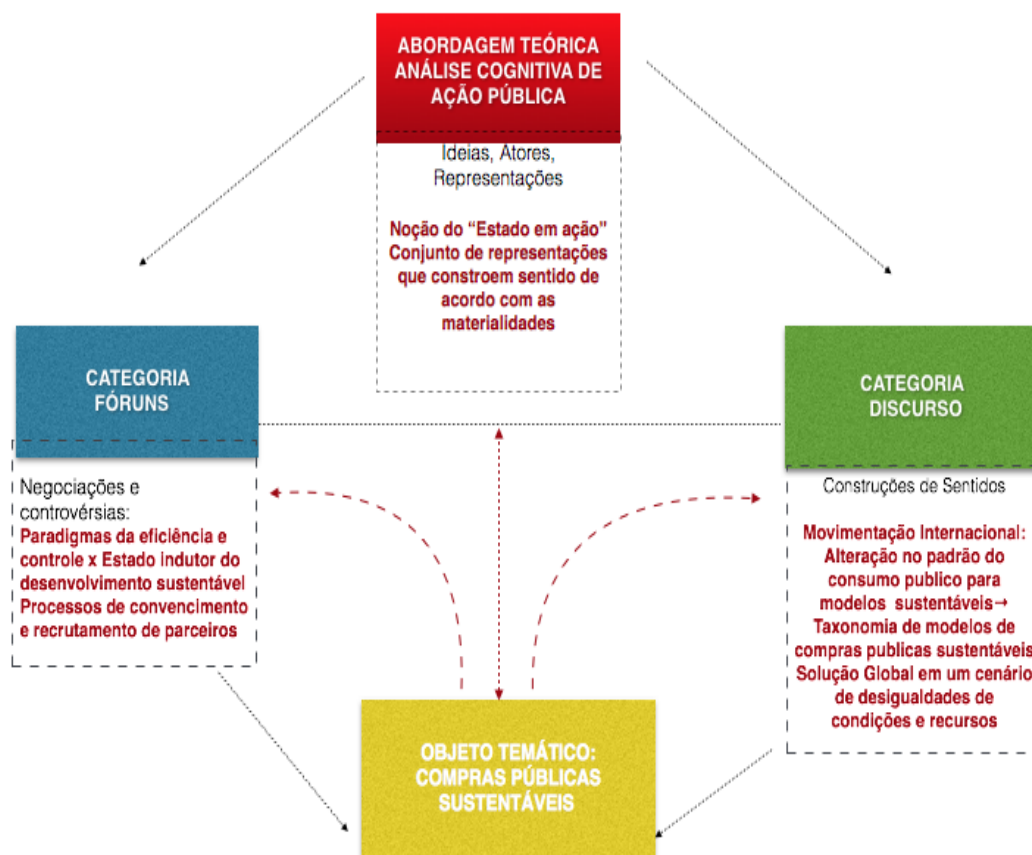
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a produção e a circulação das ideias de compras públicas sustentáveis a partir da ressignificação dos atores. Para isto, a pesquisa: (i) mapeou os modelos típicos de compras públicas sustentáveis, destacando os atributos de sustentabilidade que estão sendo aplicados nas práticas e políticas recentes; (ii) compreendeu de que forma e em quais espaços os atores se movimentam, articulam e negociam para a inserção desse instrumento no cotidiano do setor público; e (iii) contrastou duas realidades que possuem estratégia de compras públicas sustentáveis.

A seguir, apresentam-se as contribuições teóricas e práticas da presente dissertação, bem como as limitações e os desdobramentos futuros da pesquisa.

8.1 Contribuição teórica

A contribuição teórica da presente dissertação consistiu na apresentação de um modelo voltado ao estudo de situações no qual a produção e circulação de ideias estão assentadas em um ambiente de complexidade de atores e organizações. Nesse sentido, é conveniente retomar ao esquema ilustrado na seção 1, desta vez, apresentando os resultados sumários da presente pesquisa e os adequando ao modelo proposto.



Esquema 6 – Adequação dos resultados da pesquisa no modelo teórico proposto

Fonte: Elaborado pela autora

Dessa forma, ao conjugar as noções fornecidas pela abordagem cognitiva à dimensão discursiva das políticas públicas, foi possível aproximar dois diálogos que possuem importantes convergências, embora nem sempre façam parte do mesmo campo epistêmico (ZITTOUN; DEMONGEOT, 2010).

Em tal aproximação, foi possível identificar que a circulação das ideias são performadas a partir da ação discursiva dos atores, em que atuam no sentido de fixar suas posições por meio de intensas negociações e processos de tradução (CALLON, 1986). Para tanto, conhecer os processos de convencimento e o processo de recrutamento de parceiros nos diferentes setores sociais demonstrou ser o elemento-chave para analisar os contornos de uma

ação pública, de modo a verificar quais são os elementos mínimos de consenso que fazem com que essa seja a solução adequada para uma questão considerada relevante.

Ainda sobre o modelo, compreendendo a noção do “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987), a presente pesquisa analisou o objeto temático à luz da premissa de que a construção de uma ação pública não é exclusivamente conduzida por atores estatais, fato confirmado nas visitas de campo realizadas. Assim, a partir do modelo, foi possível “abrir a caixa preta” das compras públicas, percebendo que suas fronteiras transcendem os limites estatais, cuja ação de atores influenciam diretamente a dinâmica e a construção de sentidos sobre tal estratégia.

Por fim, o presente estudo reforça a necessidade de compreender a dimensão política na análise da circulação de ideias, rejeitando a visão “despolitizante” de abordagens processuais sobre *policy analysis*. Nesse sentido, é fundamental compreender a cadeia de eventos, suas causalidades e peculiaridades territoriais que envolvem a ação pública, dimensionando a análise a partir do contexto territorial, as estruturas de governança estabelecidas, coalizões políticas, entre outros.

8.2 Contribuição prática

O trabalho contribuiu para melhor instrumentalizar práticas e políticas, os gestores públicos e os demais interessados no tema voltados à adoção das compras públicas sustentáveis no cotidiano do setor público.

Mais especificamente, o trabalho colaborou inicialmente desenvolvendo um mapeamento dos diferentes modelos de compras públicas sustentáveis praticados pela gestão pública, abrindo espaço para o aprofundamento dessas questões em uma dimensão/categoria específica em estudos futuros, além de contribuir para o monitoramento de políticas públicas.

O estudo também contribui para conectar as discussões realizada majoritariamente em fóruns ambientais e jurídicos, as aproximando para o “campo de públicas”, podendo ainda ser útil para a disseminação dessa estratégia em processos de formação sobre a temática.

Ademais, ao conectar as discussões sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade aos debates sobre as compras públicas no Brasil, evidenciou a trama de

atores que envolvem a produção e circulação dessas ideias, sobre o qual existiam poucas referências.

A reconstituição proposta na presente pesquisa e a organização dos marcos institucionais no cenário brasileiro ajudam a responder alguns questionamentos sobre o panorama no qual as compras públicas estão inseridas, principalmente por identificar atores-chave de mediação e de disseminação que atuam em diversos atores da sociedade e suas correspondentes controvérsias derivadas de suas interações. Por outro lado, a pesquisa permite o surgimento de outras questões, tais como: Quais fatores explicativos para que o FNDE autorize que seus recursos sejam utilizados para a promoção do desenvolvimento local no PNAE e não em programas de regionalização do mobiliário? Qual o papel dos movimentos sociais e associações para reforçar ou rejeitar alterações nos processos de compras públicas?

8.3 Limitações do estudo e desdobramentos possíveis

Por fim, cabe tecer comentários sobre as limitações nos quais o presente estudo se deparou.

A primeira delas encontra-se no desafio de articular as noções de “ideias”, “fóruns” e “discurso”. Ainda que a dissertação tenha procurado estabelecer a análise a partir das condutas cognitivas e discursivas dos atores que performam a realidade, prevaleceu a identificação da circulação e operacionalização das ideias e os fóruns onde a institucionalização das experiências de compras públicas sustentáveis foi realizada.

Tal fato está atrelado ao segundo desafio, mais especificamente a etapa de coleta de dados. Isso porque, ao decidir observar a realidade de duas experiências estaduais – Acre e São Paulo –, foi necessário um esforço para compatibilizar a agenda das entrevistas com representantes de um número elevado de grupos sociais relevantes envolvidos nas referidas experiências, o que nem sempre foi possível.

Assim, especificamente na experiência de São Paulo, não foi acionado nenhum órgão setorial que representa o mercado, a exemplo do Sindicato da Construção (Sinduscon) e o Sindicato do Comércio Atacadista de Madeiras do Estado de São Paulo (SINDIMASP),

ambos atores que participam de eventos organizados pela coordenação do programa estadual de Contratações Públicas Sustentáveis, expondo suas posições e principais demandas.

Além disso, a pesquisa de campo limitou-se a analisar a constituição dos fóruns a partir da identificação de pontos de consenso e controvérsias entre os atores, não conseguindo aprofundar de forma satisfatória os perfis relacionados às trajetórias profissionais dos atores.

Em que pese estas limitações, acredita-se que a presente pesquisa abre um leque para análise das compras públicas sustentáveis em contextos específicos, a partir do aprimoramento e aprofundamento da taxonomia desenvolvida, bem como das análises aqui propostas.

Outra possibilidade corresponde em aprimorar a análise em um setor produtivo ou grupo específico, como por exemplo da celulose, alimentos orgânicos, produtos florestais, catadores, cooperados da Economia Solidária, entre outros. Tal medida facilitará a identificação e a compreensão das controvérsias que acompanham a ação dos atores.

Ainda sobre este ponto, observar tal realidade sob o vetor das certificações pode trazer contribuições relevantes uma vez que revela as movimentações e as negociações necessárias para inserir ou rejeitar tais alternativas sustentáveis, além da pressão exercida pelos movimentos sociais – elemento muito presente nas narrativas dos entrevistados, mas pouco explorado no presente estudo.

Finalmente, faz-se necessário aproximar a discussão realizada no presente estudo ao âmbito dos municípios, porque apesar da evolução no arcabouço institucional e normativo sobre essa temática no nível federal, e de forma mais tímida no nível estadual, pouco se tem estudado sobre as mudanças organizacionais necessárias para a operacionalização dessas resoluções no nível local sob o viés das compras públicas.

Nesse cenário, caminhos se abrem para analisar o perfil dos compradores públicos, sobre as capacidades institucionais locais e sobre os processos de transferência “voluntária” e “coercitiva” (DOLOWITZ; MARSH, 1996) que envolvem o referido processo. A implementação de programas federais como o PNAE, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Nacional de Agroecologia e Alimentação Orgânica, podem oferecer interessantes pistas sobre como os atores locais tem se apropriado de tal desafio imposto à gestão pública municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Kate Dayana. *A implementação do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas*. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

ACRE. Lei Estadual nº 2441 de 29 de julho de 2011. *Institui o Programa de Regionalização do Mobiliário da Administração Pública do Poder Executivo*. Governo do Estado do Acre, 2011.

ADEODATO, Sergio; Monzoni, Mario; BETIOL Luciana Stocco e VILLELA, Malu. *Madeira de ponta a ponta: o caminho desde a floresta até o consumo*. São Paulo, SP: FGV RAE, 2011.

DO ACRE, Governo do estado. *Acre em Números: 2013*. Disponível em: <http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/e0c7fd0042426ebe9196b371c3a11451/Acre%2BEm%2BNúmeros%2B2013+web+editado.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=e0c7fd0042426ebe9196b371c3a11451>. Acesso em 24 de ago. 2014.

ADS. *Agencia de Desenvolvimento do Amazonas*. Disponível em: <http://www.ads.am.gov.br>. Acesso em 25 de set. 2014.

BARBIER, Edward B. *The concept of sustainable economic development*. *Environmental conservation*, v. 14, n. 02, p. 101-110, 1987.

BRAMMER, Stephen; WALKER, Helen. *Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study*. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 31, n. 4, p. 452-476, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 de dezembro de 2006.

_____. *Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de junho de 1993.

_____. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Governo aumenta aquisição de produtos sustentáveis. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=8377&cat=94&sec=7>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. *Programa de Aquisição de Alimentos*, Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003. BRASIL. Emenda Constitucional no 42, de 19 de dezembro de 2003.

_____. *Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional*. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004a.

_____. *Programa Nacional de Alimentação Escolar*, Lei 11.947, de 16 de junho de 2009a.

_____. *Política Nacional sobre Mudanças do Clima*, Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009b.

_____. *Instrução Normativa SLTI/MPOG no 01*, de 19 de janeiro de 2010a.

_____. *Política Nacional de Resíduos Sólidos*, Lei no 12.305, de 02 de agosto de 2010b.

_____. *Regime Diferenciado de Contratações Públicas*, Lei no 12.462, de 04 de agosto de 2011c.

_____. *Guia Prático de Licitações Sustentáveis da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo*. Advocacia Geral da União (AGU), São Paulo, 2011f. Disponível em <<http://hotsite.mma.gov.br/forum3p/wp-content/uploads/Guia-da-AGU-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>>. Acesso em 13 de jul. 2014.

_____. *Decreto no 7.746*, de 5 de junho de 2012^a.

_____. *Instrução Normativa SLTI/MPOG no 10*, de 12 de novembro de 2012b.

_____. *Política Nacional De Agroecologia E Produção Orgânica*, Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012c.

_____. *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2002. Disponível no site: <www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/pijoan.doc>. Acesso em: 15 nov. 2014.

_____. *Relatório Final da Comissão Especial Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos*. Senado Federal. 2013. Disponível em : <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=143035&tp=1>>. Acesso em: 21 mai. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço público, v. 47, n. 1, p. 58-64, 1996.

BANERJEE, Subhabrata B. 2003. *Who Sustains Whose Development? Sustainable Development and the Reinvention of Nature*. Organization Studies 24(1), pp. 143-180.

BATTILANA, Julie. 2006. Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals' Social Position. *Organization* 13:653-676.

BELTRÃO, Helio. *Descentralização & Liberdade*. 3a ed. Brasília: Ed. UnB/Instituto Helio Beltrão. 2002. 134p.

BIDERMAN, Rachel et al. (orgs) *ICLEI Guia de compras públicas para a promoção do desenvolvimento sustentável*. 2ª Edição, Editora FGV, Rio de Janeiro. 2008.

BIERNACKI, Patrick. & WALDORF, Dan. *Snowball Sampling: Problems and techniques of Chain Referral Sampling*. In: *Sociological Methods & Research*, vol. no 2, November. 141-163p, 1981.

CALLON, Michel. *Éléments pour une sociologie de la traduction*. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc *L'Année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208.

_____; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. Cambridge: The MIT Press, 2009.

_____. *Entrevista com Michel Callon: dos estudos de laboratório aos estudos de coletivos heterogêneos, passando pelos gerenciamentos econômicos*. *Sociologias*, n. 19, p. 302-321, 2008

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. *Compras públicas e promoção do desenvolvimento local*. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 4, p. 465-480, 2014.

CAHN, Matthew A.; THEODOULOU, Stella Z. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995 (p. 34-37).

ÇALIŞKAN, Koray; CALLON, Michel. *Economization, part 2: a research programme for the study of markets*. *Economy and Society*, v. 39, n. 1, p. 1-32, 2010.

GRISA, Cátia. *As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva*. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, p. 83-109, 2010.

COCHOY, Franck. *A theory of 'agencing': on Michel Callon's contribution to organizational knowledge and practice*. In ADLER et al. *The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, & organizational studies: contemporary currents*. 2014 Oxford Press. 2014.

DA VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Editora Garamond, 2005.

CONWAY, Danielle M. *Sustainable procurement policies and practices at the state and local government level*. [S.l.] Greening local government. Hirokawa & P. Salkin, 2012. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2095576>. Acesso em: 21 abr. 2013.

COSTA, Marco A. *Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, v. 22, n. 2, p. 89-113, 2008

DEFRA, Department For Environment, Food And Rural Affairs. *Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. London: DEFRA, 2006.

DOVERS, Stephen R. *Sustainability: demands on policy*. Journal of Public Policy, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 303-318, 1996.

DOLOWITZ, David and MARSH, David. *Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature*. Political Studies, v. 44, p. 343-357, 1996.

DRYZEK, J.S. 2005. *Making Senses of Earth's Politics: A Discourse Approach*. In Dryzek, J.S. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. 2º Edition ed. Oxford: Oxford University Press. pp. 3 – 24.

FARIA, Rogério A.; FILHO, José Francisco R.; AGUIAR, Sylvana Maria B. *Licitações e controle nas compras e contratações nas entidades públicas: panorama no Brasil, organismos internacionais, comunidade europeia e estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v II, n. 4, jun. 2011

FERNANDES, Ciro. C. *Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira*. VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e políticas públicas, n. 21, jun de 2009.

FUKS, Mario. *Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. In: BIB, n.49, 1º sem. 2000.

FISCHER, Frank e FORESTER, John (ed.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. 1993.

FOUILLEUX, Eve. *Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança*. Estudos sociedade e agricultura, v. 2, 2011.

_____. *Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune*. Revue française de science politique, v.50, n.2, p. 277-306, 2000.

GIANNELLA, Valeria. *O nexo pesquisa-ação: qual conhecimento para que políticas?* in: Gestão local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina. Luis Carrizo (ed), Manuel Carballa Edición, Montevideo, 2007.

GONÇALVES, José Ernesto. *As empresas são grandes coleções de processos*. RAE, v. 40, n. 1, p. 7, 2000.

GREENWOOD, Royston, SUDDABY, Roy. e HININGS, Christofer.R. *Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields*. Academy of Management Journal. 2002.

HACKING, Theo; GUTHRIE, Peter. *A framework for clarifying the meaning of Triple Bottom-Line, Integrated, and Sustainability Assessment*. Environmental Impact Assessment Review, v. 28, n. 2, p. 73-89, 2008.

HARDY, Cynthia; MAGUIRE, Steve. *Discourse, field-configuring events, and change in organizations and institutional fields: Narratives of DDT and the Stockholm Convention*. Academy of Management Journal, v. 53, n. 6, p. 1365-1392, 2010.

HARRINGTON, James. *Business process improvement*. New York: McGraw Hill, 1991.

HARVEY, David. *Justice, nature and the geography of difference*. 1996.

HOWARTH, David R; JACOB, Torfing. *Discourse theory in European politics*. Palgrave Macmillan, 2003.

IBAMA. *Documento De Origem Florestal*. Disponível em : <https://servicos.ibama.gov.br/index.php/licencas/documento-de-origem-florestal-dof>. Acesso em 15 out. 2014

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos estados brasileiros*. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadic2012/sel_tema.php?uf=35> Acesso em 13 dez. 2013

ICLEI. *Guia de Compras Públicas Sustentáveis*. ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado para América Latina e Caribe (LACS) e Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2008. 2ª Edição. Disponível em:< http://www.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/LACS/Portugues/Servicos/Ferramentas/Manuais/Compras_publicas_2a_ed_5a_prova.pdf> Acesso em: 12 de mar. 2014.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. 2014. Disponível em <http://www.qedu.org.br/estado/101-acre/ideb?dependence=2&grade=3>, Acesso em 24 out. 2014.

JAYO, Martin; DINIZ, Eduardo H.. *Uso de Correspondentes Bancários pelos Bancos Brasileiros: Um Mapeamento dos Modelos de Gestão de Redes*. In: ENANPAD, 2010.

JESSOP, Bob. *The returns of the argumentative turn*. *Critical Policy Studies*, v. 7, n. 4, p. 434-439, 2013.

JESUS, Deloisse de Fátima Bacelar. *Limites e Possibilidades do uso do Poder de Compra do Estado em Favor do Desenvolvimento Sustentável Local e Regional: Estudo de caso da implementação da Lei Federal no 11.947/2009 no município de São Bernardo do Campo - 2009 a 2013*. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do ABC. 2014.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. 1987.

LACLAU, Ernesto.; MOUFFE, Chantal. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a radical democratic politics*. London: Verso, 1986.

LANGLEY, Ann. *Strategies for theorizing from process data*. *Academy of Management review*. v. 24, n. 4, p. 691-710, 1999.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *A Ação Pública abordada pelos seus Instrumentos*. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012.

LAWRENCE, Thomas B.; LECA, Bernard; ZILBER, Tammar B. *Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues*. *Organization Studies*, v. 34, n. 8, p. 1023-1033, 2013.

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

MARQUES, Eduardo; FARIA, CAP de. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

MASSARDIER, Gilles. *Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação e aprendizados*. In: Bonnal, P.; Leite, S.P. (orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

_____. *Redes de políticas públicas*. In: *Políticas públicas*. ENAP, Brasília, v. 2, p. 167-185, 2006.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MORAIS, José M. Crédito bancário no Brasil: *participação das pequenas empresas e condições de acesso*. CEPAL. 2005. Disponível em:<
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23902/LCL2422-P.pdf>>. Acessado em 20 out. 2013.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 2010.

MULLER, Pierre et al. *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*. Revue française de science politique, v. 46, n. 1, p. 96-133, 1996.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien, 1998.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF, 2008.

NOBRE, Marcos. *Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual*. In: Nobre, M. e M. Amazonas (2002), *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. IBAMA, Brasília, 2002.

NONATO, Raquel; MEDEIROS, Anny Karine; SOUZA, Zilma Borges. *Implicações da adoção das Compras Públicas Sustentáveis de Madeira Nativa nos Processos de Gestão e no Controle Social: o caso do Estado de São Paulo*. In: ENANPAD, 2014.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. *Les "trois I" et l'analyse de l'État en action*. Presses de Sciences Po, 2005.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano*. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>> . Acesso em 02 fev. 2014.

POWELL, Walter. W; DIMAGGIO, Paul. J. Introduction: POWELL, Walter. W.; DIMAGGIO, Paul. J. (Ed.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

PSB, Partido Socialista Brasileiro. *Programa de governo da coligação todos por uma nova Macapá*. Disponível em:<
<http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/mostrarPropostaGoverno.action?sqCand=30000001163&codigoMunicipio=06050>> . Acesso em: 25 set. 2014.

REIS, Elisa *Política e políticas públicas na transição democrática*. RBCS, n.9, fev. 1989.

RUBIN, Hebert. J.; RUBIN Irene. 2012. *Qualitative Interviewing: the art of hearing data*. Thousand Oaks: Sage.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SABOURIN, Eric. *Dispositivos coletivos de apoio a produção e dinâmicas territoriais*. Raízes. Revista de ciências sociais e econômicas, 2010.

SAGI, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Relatório de Informações Sociais*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>>. Acesso em: 15 de set. 2014.

SALISBURY, Robert H. *The analysis of public policy: a search for theories and roles*. In: CAHN, Matthew A. and THEODOULOU, Stella Z. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995 (p. 34-37).

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Súmula 17. Processo TCA - 29.268/026/05*. Presidente e Relator: Claudio Ferraz Alvarenga. São Paulo, dez. 2005.

SÃO PAULO. *Fundação Florestal de São Paulo*. Disponível em: <http://fflorestal.sp.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2014a.

SÃO PAULO. *Relatório da Execução Orçamentária da Secretaria da Fazenda*. Secretaria Da Fazenda Do Estado De São Paulo. Disponível em: disponível em <http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/balanco.asp?tipo=0>. Acesso em 19 set. 2014b.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1. (p. 28-29).

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SPINK, Peter Kevin et al. *O pesquisador conversador no cotidiano*. *Psicologia & Sociedade*, v. 20, p. 70-77, 2008.

SUREL, Yves. *The role of cognitive and normative frames in policy-making*. *Journal of European public policy*, v. 7, n. 4, p. 495-512, 2000.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, (p. 20-45).

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne ; VARONE, Frédéric. *Cap. 2 – Las políticas públicas*. In: Análisis y gestión de políticas públicas. (p. 37-40).

THEODOULOU, Stella Z. *The contemporary language of public policy: a starting point*. In: CAHN, Matthew A. and THEODOULOU, Stella Z. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995.

THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William; LOUNSBURY, Michael. *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press, 2012. Introduction.

THOENIG, Jean-Claude. *Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique*. In: *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*, p. 285-306, 2005.

THOENIG, Jean-Claude. *De l'incertitude en gestion territoriale*. *Politiques et management public*, v. 13, n. 3, p. 1-27, 1995.

VAN DIJK, Teun A. *A Critical discourse analysis*. *The handbook of discourse analysis*, v. 18, p. 352, 2003.

VEIGA, José E. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VILLAC, Teresa. *Licitações Sustentáveis e Hermenêutica*. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss e SOUZA, Lilian Castro (coord). *Panorama de Licitações Sustentáveis: Direito e Gestão Pública*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014.

VILLAC; Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss; FERREIRA, Maria Augusta Soares, 2014. *Advocacia-Geral da União e as licitações sustentáveis*. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss e SOUZA, Lilian Castro (coord). *Panorama de Licitações Sustentáveis: Direito e Gestão Pública*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YAKER, Farid; BACETTI, Camila Moraes e ENMANUEL, Carlos-Andrés. 2014. *O trabalho do Programa das Nações Unidas para o meio ambiente na promoção das Compras Públicas Sustentáveis*. In: VILLAC, Teresa; BLIACHERIS, Marcos Weiss e SOUZA, Lilian Castro (coord). *Panorama de Licitações Sustentáveis: Direito e Gestão Pública*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014.

WCED, U. N. *Our common future*. World Commission on Environment and Development Oxford University Press, 1987.

ZITTOUN, Philippe; DEMONGEOT, Benoît. *Debates in French policy studies: from cognitive to discursive approaches*. *Critical policy studies*, v. 3, n. 3-4, p. 391-406, 2010.

ANEXO I – Inserção de Compras Públicas Sustentáveis na normativa federal

Normatização	Descrição	Uso do poder de compra
Lei nº 10. 973 de 2/12/2004	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências	Institui tratamento preferencial, diferenciado e favorecido, na aquisição de bens e serviços pelo poder público [...] às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs.
Lei complementar nº123 de 14/12/2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da empresa de pequeno porte	Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada. Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1o deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço
Lei Federal no 11.445 de 05/01/2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e altera art. 24 da Lei 8.666/93	Dispensa de licitação nos casos de contratação da gestão de resíduos sólidos efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais reciclável.
Lei Federal nº 11.947 de 16/06/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências	mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.
Lei Federal nº 12.187 de 29/12/2009	Institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima	Apoio a medidas que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas , compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos

Lei Federal 12.349 de 15/ 2010	Altera o art. 3º da Lei 8.666/93	A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável
Lei Federal 12.305 de 02/08/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos	Contratações públicas como instrumento econômico. Apoio a cooperativa de catadores e prioridade, bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis
Instrução Normativa do MPOG no 1 de 19/01/2010	Estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal, autárquica e fundacional e dá outras providências	Dispõe sobre critérios socioambientais a serem inseridos no processo de aquisição de bens, serviços e obras
Lei n. 12.462 de 4/08/2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações	Mecanismos para promover maior celeridade e eficiência nos processos. Prevê considerar no processo licitatório o Custo global de aquisição (art. 4o, III, c/c o art. 19, § 1o) e Possibilidade de exigir certificação (art. 7o, III).
Decreto federal nº 7.746/2012	Regulamenta o art. 3o da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP	Propõe a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável

APÊNDICE I - Roteiro de entrevistas

Introdução

1. Qual é a sua atual função na organização/grupo?
2. Conte um pouco sobre sua trajetória profissional. Como você chegou até aqui?

Sobre os sentidos das Compras Públicas Sustentáveis

1. Você conhece o termo compras públicas sustentáveis? Do que se trata?
2. Quais foram os atores mais importantes para que essa temática fosse inserida no programa?
3. Houveram incompatibilidades/conflitos para inserir essa estratégia? Quais?
4. Quais são as principais oportunidades e gargalos ao inserir a estratégia das compras públicas sustentáveis no cotidiano do setor público?

Sobre a experiência implementada

1. Qual foi o papel da organização para formulação da política de compra do estado do Acre/São Paulo?
2. Como funcionou essa iniciativa? Foi pensado em um setor específico a ser atendido?
3. Como tal iniciativa é coordenada e articulada entre os atores envolvidos?
4. Como se articulam as parcerias em relação a esta iniciativa? Qual é o papel das organizações da sociedade civil, sindicatos, associações de classe, órgãos fiscalizatórios etc?

- 5.** Quais foram os recursos mobilizados para a implementação desse programa (financeiros, humanos, etc.)?
- 6.** É possível elencar alguns resultados (quantitativos e qualitativos) que demonstram os efeitos práticos da inserção dessa estratégia no setor público?

Sobre o funcionamento das Cooperativas (aplicado à experiência acreana)

1. Conte um pouco da sua trajetória profissional
2. Conte como foi o processo de implementação da cooperativa.
3. Conte sobre o programa de Regionalização da Mobiliário de Administração Pública do Acre?
4. Houve formas de capacitação? Parcerias?
5. A cooperativa conta com outros acessos à essa política pública?
6. Você poderia destaca pontos positivos e as dificuldades nesse processo?

Ao encerrar todas as entrevistas:

1. Cite as principais pessoas envolvidas com essa experiência nesse órgão/grupo. Você acha que devo conversar com mais alguém? Quem?
2. Você gostaria de comentar mais alguma coisa?