

SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Paula Moraes Pereira ¹ (paula.pereira@mma.gov.br)
1 Ministério do Meio Ambiente/Curso de Gestão Pública ENAP

RESUMO

O artigo tem como objetivo fazer um diagnóstico de três iniciativas governamentais sobre sustentabilidade socioambiental na administração pública, analisando as relações interorganizacionais e o papel de coordenação do governo, no período de 2012 a 2015. As iniciativas são: Agenda Ambiental na Administração Pública, Contratações Públicas Sustentáveis e Projeto Esplanada Sustentável. A metodologia utilizada foi de consulta a fontes bibliográficas e análise das entrevistas dos gestores responsáveis por cada iniciativa, utilizando uma abordagem qualitativa. Os resultados demonstraram que são poucas as interações entre as três iniciativas, embora tenham objetivos convergentes e, quando existentes, dá-se de maneira informal e esporádica, favorecendo muitas vezes a sobreposição de atividades e ineficiências nos programas. As diversas portarias editadas pelo Ministério do Planejamento e a criação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), instituída pelo Decreto nº 7.746/2012, foram instrumentos importantes, mas a falta de prioridade governamental no que se refere à sustentabilidade fez com que algumas ações fossem descontinuadas, tais como a CISAP.

Palavras-chave: Sustentabilidade Socioambiental, Administração Pública e Políticas Públicas.

SOCIO ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze three socio environmental sustainability initiatives of the federal govern from the point of view of the cross inter organizational relationship and the role of coordination, from 2012 to 2015. The initiatives are: Environmental Agenda of Public Administration, Sustainable Public Procurement and Esplanada Sustainable Project. The methodology used was research of public government documents and analyses of manager interviews, with a qualitative approach. The results show that there were few interactions between the three initiatives although the objectives were convergent. The interactions were sporadic and informal what could benefit sometimes the overlap of activities and program inefficiency. The various decree edit by Planning Ministry and the implementation of the Sustainability Public Administration Interministerial Commission (CISAP), created by Decree nº7.746/2012 were important instruments but the lack of governmental priority for sustainability activities contributed for the suspension of some actions like the CISAP.

Keywords: Socio-environmental Sustainability, Public Administration and Public Policies.

1. INTRODUÇÃO

O tema da escassez dos recursos naturais é cada vez mais presente nos debates nacionais e internacionais, em função de vários fatores, incluindo o aumento da população, o crescimento da renda e da inclusão, aumentando o consumo insustentável. A consequência é a perda da biodiversidade, diminuição da disponibilidade de água doce e limpa, aumento dos resíduos sólidos, alteração do clima com aquecimento global entre outros, contribuindo para um desequilíbrio que afeta a vida de todos os seres. Nos países emergentes, como o Brasil, cujo modelo de desenvolvimento deve ser, por definição, inclusivo, face às enormes disparidades de renda, torna-se imperativo combinar crescimento inclusivo com a constituição de uma sociedade

verde e por decorrência, um Estado Verde. A administração pública tem uma responsabilidade maior, seja como agente regulador, seja como grande consumidor e gerador de impacto ao meio ambiente. Nessa posição, ela tem um papel estratégico e adicional de servir como exemplo para a sociedade no que se refere ao uso racional dos recursos naturais. Nesse sentido, vários países já incorporam critérios de sustentabilidade no desenho dos investimentos promovidos pelo Estado, na oferta dos serviços públicos e nos processos administrativos. Sustentabilidade é um conceito abrangente, e os diferentes conceitos apontam para a combinação de questões sociais, ambientais e econômicas (FRANCO *et al*, 2015). O termo Sustentabilidade Socioambiental é aqui entendido na forma ampla, como a associação da perspectiva ecológica e social (CANUTO, 1998). A administração pública sustentável atua com o objetivo de diminuir o impacto gerado pelo homem. O conceito de desenvolvimento sustentável utilizado no artigo será aquele que garante a disponibilidade de recursos para os descendentes (BIDERMAN *et al*, 2008). Este artigo apresenta a análise da política de sustentabilidade socioambiental do governo federal, que tem como objetivo inserir nas ações e processos administrativos das instituições governamentais uma cultura que valorize o uso racional dos recursos naturais e o consumo sustentável, incluindo aspectos relacionados com a justiça social e prosperidade verde ou a adoção da economia verde por parte dos setores produtivos. Sua implementação conta com três iniciativas de destaque: a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criada em 1999 pelo Ministério do Meio Ambiente, com objetivo de motivar a administração pública a adotar uma política de responsabilidade socioambiental; a iniciativa Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) do Ministério do Planejamento criada em 2010, com objetivo de incentivar os órgãos federais a adotarem critérios de sustentabilidade no setor de contratações, obras e compras; e o Projeto Esplanada Sustentável (PES), criado em 2012 pelo Ministério do Planejamento/MP, pelo Ministério do Meio Ambiente/MMA, pelo Ministério das Minas e Energia/MME e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS e coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal/MP, com o objetivo de implantar ações de uso racional de recursos, por meio de um projeto piloto, voltado inicialmente para órgãos localizados na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, Distrito Federal. A existência de três iniciativas para uma mesma finalidade permite examinar com mais profundidade e realçar a importância do tema coordenação para o desempenho da política pública, tendo como estudo de caso a política de sustentabilidade socioambiental na gestão pública. A presença de três iniciativas, geradas de forma autônoma e conduzidas por órgãos distintos do governo federal com a mesma finalidade, geram um potencial risco de sobreposição, ou seja, de fragmentação de ações, que pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação na formulação e implementação de políticas públicas (MARTINS, 2005). Em uma abordagem focada nas Políticas Públicas, PETERS, 1998 indica que a coordenação pode falhar pela redundância, quando duas instituições realizam a mesma tarefa, pela incoerência, quando a política para o mesmo público tem exigências e objetivos diferentes e pelas lacunas, quando nenhuma instituição realiza a tarefa necessária. A coordenação ocorre em diferentes escalas, desde a interpessoal, quando duas pessoas se encarregam de realizar uma tarefa e necessitam se coordenar, passando pela intra-organizacional, entre duas áreas diferentes de uma mesma organização até a interorganizacional, quando diversas organizações trabalham em função de um objetivo e necessitam de uma coordenação (LEITE, 2011). No caso da análise das iniciativas de sustentabilidade socioambiental do governo foi pesquisado como ocorreu o desenvolvimento das três iniciativas e a interligação entre elas, além da análise do papel da Comissão Interinstitucional de Sustentabilidade na Administração Pública /CISAP, BRASIL, 2014..

2. OBJETIVO

Este artigo tem como objetivo analisar a política de sustentabilidade socioambiental do governo federal por meio da análise de três iniciativas governamentais: a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do Ministério do Meio Ambiente, a de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) e o Projeto Esplanada Sustentável (PES), do Ministério do Planejamento. O objetivo é analisar a integração das atividades de cada iniciativa, o papel da coordenação e se

elas eram complementares e convergentes, no período de 2012 a 2015, no âmbito da implementação da política de sustentabilidade socioambiental da Administração Pública.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi baseada em análise de documentos governamentais e em revisão bibliográfica, além da análise qualitativa dos dados obtidos com as entrevistas realizadas com os gestores responsáveis pelas iniciativas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa serão apresentados a partir de um diagnóstico das três iniciativas. A Agenda Ambiental na Administração Pública A3P é um programa da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente que quer estimular a adoção de critérios socioambientais na gestão dos órgãos públicos, nos três níveis federativos de governo. São cinco eixos de atuação: uso racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no trabalho, sensibilização e capacitação de servidores e licitações sustentáveis (MACHADO, 2002, ARAUJO *et al.*, 2015). O arranjo institucional para a implementação da A3P está baseado na criação de uma Comissão Gestora pela instituição interessada que deverá assinar um termo de adesão e fazer um plano de trabalho. Dados de BRASIL, 2016a mostraram que os resultados da A3P, no período de 2011 a 2014, foram significativos, com a adesão de novas instituições, o que resultou em um total de 1300 instituições parceiras, até 2014, incluindo instituições dos três entes da federação. Além disso, foram realizadas campanhas de sensibilização para os servidores e três edições do Fórum Nacional da A3P (em 2011, 2012 e 2014) e lançado o Selo A3P, dividido em três categorias: verde, quando a instituição fez o termo de adesão formal, prata, quando a instituição entregou o relatório de implementação do termo de adesão e laranja, para as instituições vencedoras do Prêmio Melhores Práticas da A3P (MMA, 2016). Neste período foram realizados também cursos presenciais e a distância para os servidores públicos. Segundo dados da entrevista com um Gestor do Programa da A3P, a principal contribuição da iniciativa era mostrar para a sociedade a importância da responsabilidade socioambiental e incentivar uma mudança de cultura em prol da sustentabilidade. Em relação à prioridade da iniciativa dentro do órgão setorial, o gestor indicou que dentro da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, ele tinha uma prioridade grande, pois fazia parte do Plano de Ação de Consumo e Produção Sustentável fase 1 (2011-2014) e 2 (2016-2020), mas para o MMA a prioridade era baixa, em função de outras agendas (MMA, 2014, BRASIL, 2016a). Outro ponto destacado na entrevista foi a questão da liderança no caso do projeto de responsabilidade socioambiental, da importância de um líder que colocasse as ações em pauta. Ao se fazer uma análise da lógica de atuação da A3P e seus meios de implementação em relação às outras iniciativas estudadas, pode-se inferir que o sucesso do programa dependia de uma grande articulação com os departamentos de logística da Administração Pública, o que envolveria a Secretaria de Gestão /MP responsável pelas ações de logística no Governo Federal. Como o conjunto da política de sustentabilidade na Administração Pública se mostrou fragmentado, com o MP e o MMA realizando ações sem uma coordenação central, o sucesso da A3P se revelou mais evidente nas áreas da administração pública fora da esfera do Executivo, como foi o caso do Judiciário, das empresas estatais e de prefeituras. Isto pode ser confirmado nas três edições do Prêmio A3P de Melhores Práticas de Sustentabilidade (em 2011, 2012 e 2014). Foram premiados: em 2011 - Logística Reversa de Cartuchos de Impressora (Caixa Econômica Federal- Brasília), Programa Educacional para o Uso Racional de Energia nas escolas públicas de Tucuruí/PA (Eletronorte), Projeto Lixo Mínimo (Procuradoria Regional da República da 1ª Região), em 2012 - Implantação de Unidade Experimental de Valorização Energética da Manipueira, Lajedo/PE (Governo do Estado de Pernambuco), Vitória Sustentável (Prefeitura de Vitória/ES), Implantação de Centro de produção de mudas de árvores para reflorestamento e Compensação de carbono pelo Exército no Haiti (Comando do Exército), e Programa de Separação de Lixo de Iporã/PR e em 2014 o Projeto Ibirarema Lixo Mínimo (Prefeitura de Ibirarema/SP), Sistema de Aproveitamento de Solução de Limpeza das Impressoras

Calcográficas (Casa da Moeda do Brasil), e Consumo Consciente (Superior Tribunal de Justiça). Sobre o apoio interno da A3P, a Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPOA) do MMA contribuía para as ações e no que se refere à integração com outros projetos de sustentabilidade como o de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) e o Projeto Esplanada Sustentável (PES), o gestor explicou que apesar do PES ter tido uma diminuição em sua importância ao longo dos anos, o MMA desenvolveu um projeto sobre economia de energia, o Prohem Energia, da Universidade de Pelotas, com o objetivo de analisar o contrato de energia e indicar os melhores contratos com o menor custo para a instituição, com uma economia de até 40%. Outro ponto de destaque foi o projeto sobre compras públicas sustentáveis e critérios de sustentabilidade que estava sendo conduzido pela Universidade de Brasília para três tipos de aquisições: móveis, papel e produtos de limpeza. Além disso, foi sugerido pelo servidor do MMA que houvesse uma revisão nas normas e regras da Lista de Compras - Comprasnet do Governo Federal, pois existiam casos de duplicidade. Por meio destas informações, pode-se inferir que existia uma integração entre as iniciativas, de modo informal, e quando necessário os gestores trocavam informações e realizavam trabalhos em conjunto. Entretanto, a A3P, por ser a pioneira, lançou as bases iniciais da inserção da sustentabilidade na Administração Pública e ao invés de haver uma integração das ações com o Ministério do Planejamento, o que se constatou é que houve um esforço de duplicação das ações, com destaque para a Instrução Normativa 10/2012 /MP que criou as regras para os Planos de Logística Sustentável – PLS que possuíam quatro dos cinco eixos estruturantes da A3P: gestão de resíduos, uso racional de recursos naturais, licitações sustentáveis e qualidade de vida no trabalho. A pesquisa de TEIXEIRA, 2013 indaga se o Plano de Logística Sustentável seria uma A3P obrigatória. O Plano foi um produto da CISAP, de caráter obrigatório, e até 2013 cerca de 40 órgãos elaboraram seus Planos, e ARANTES, 2014 destacou que poucos definiram os indicadores de monitoramento e avaliação dos PLS.

A Iniciativa Contratações Públicas Sustentáveis do MP tem como objetivo estabelecer uma política de uso do poder de compra do Estado para o desenvolvimento sustentável, de modo a gerar emprego e distribuir a renda, além de viabilizar a inclusão de critérios ambientais e sociais nas compras públicas, no âmbito do Governo Federal. Em 2010, algumas instituições iniciaram seus processos de compras conjuntas e sustentáveis, como o Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro que realizou o processo de compras com outras oito instituições no Rio de Janeiro e foi vencedor do Prêmio da ENAP de Inovação em 2012 (SILVA e BARKI, 2012). Já foram realizados trabalhos sobre o tema de Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil como VIEIRA, 2010 e FERREIRA, 2012 que analisaram a questão do ponto de vista jurídico, além de BETIOL *et al.*, 2012, dentre outros. A Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, alterou o Art. 3º da Lei de Licitações, Lei nº 8666/93, com a inclusão da necessidade dos objetivos da licitação atender ao critério do desenvolvimento nacional sustentável nas aquisições da Administração Pública Federal. Esta alteração proporcionou um respaldo jurídico para a aquisição de bens e serviços identificados como mais sustentáveis, embora tivessem um valor mais elevado, pois anteriormente o gestor não ousava ferir a cláusula do menor preço. Além disso, introduzia, no exame do preço, o princípio do menor custo. Em outras palavras, mesmo que o produto sustentável tivesse um valor inicial mais alto, produtos mais eficientes e com maior durabilidade gerariam uma economia para a Administração Pública a médio e longo prazo. As compras sustentáveis apresentaram uma considerável evolução, pois em 2010 foram R\$ 13,5 milhões e se atingiu o valor de R\$ 44,7 milhões, em 2013, nas aquisições dos órgãos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, com uma pequena queda em 2014, devido aos contingenciamentos do Governo Federal. No primeiro ano da regulamentação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, pelo Decreto nº 7.746/2012, o acréscimo no valor das contratações sustentáveis foi de 200% em relação ao ano anterior, frente ao crescimento aproximado de 30% nos valores das compras públicas do mesmo período. Apesar desse crescimento, as compras públicas sustentáveis representaram apenas 0,063% das compras governamentais ocorridas em 2014, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação (BRASIL, 2016a). A criação da CISAP, em 2012, teve como objetivo propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no Governo e as reuniões ocorreram de junho de 2012 a novembro de 2014, mas sem resultados expressivos para



a redução das lacunas da falta de uma coordenação mais eficaz da política de sustentabilidade da gestão do Governo Federal (BRASIL, 2012a). Nas reuniões realizadas foram discutidos os critérios para elaboração dos Planos de Logística Sustentável, a elaboração do Planejamento Estratégico da CISAP, indicação de necessidade de capacitação para os servidores dentre outras. A criação deste colegiado foi uma tentativa do MP incluir em suas funções as ações já realizadas pela A3P, inseridas na Portaria MMA nº 221/2004, ao invés de apoiá-la a partir da sua posição institucional no MMA. Pode-se inferir por meio da análise das ações, uma clara disfunção de coordenação, pois as iniciativas da A3P realizadas por meio de colegiado próprio perdeu o protagonismo para o MP e o regimento da CISAP delegava a esta instituição o poder normativo sobre toda a administração pública, com exceção das estatais. O modelo de coordenação do Projeto Esplanada Sustentável - PES também seguiu uma base própria de coordenação, apesar de ter sido criado no mesmo ano da CISAP, em 2012 e possuir no núcleo de coordenação os órgãos MMA, MME, MPOG e MDS. As instituições presentes no PES também faziam parte da CISAP, exceto o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/MDS, responsável pelo Programa PROCATADOR, criado pelo Decreto nº 7.405/2010. Este Programa foi transferido para a Secretaria de Governo e tinha como objetivo fomentar a organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis. Inere-se que seria possível do ponto de vista institucional articular as ações do PES por meio da CISAP, mas não foi o que ocorreu. Nas Atas da CISAP não consta a presença do MDS (BRASIL, 2014). Nota-se aqui a ausência de Ministérios da área social na CISAP, no período de 2012 a 2014, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), da Saúde (MS), da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), dentre outros, que poderiam contribuir com a introdução da sustentabilidade nas suas logísticas respectivas. Sem contar que a ausência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/MDS, inibia o debate sobre a necessidade de rever as regras relativas ao desfazimento ou sobre a coleta seletiva, sendo o governo um grande produtor de lixo, pois o MDS, em 2012 era responsável pelo PROCATADOR. De igual modo, a ausência do Ministério do Desenvolvimento Agrário /MDS e do Ministério de Agricultura e Pecuária/MAPA tendiam a inibir o debate de compras de alimentos saudáveis para a política de nutrição e combate a fome. Aspectos que poderiam reduzir a capacidade de coordenação da CISAP quanto à política de sustentabilidade da gestão do Governo Federal. As competências da CISAP eram relacionadas com normativas direcionadas ao Ministério do Planejamento/MP, tais como propor normas de ações de logística sustentável, regras para Planos de Gestão de Logística Sustentável, planos de incentivos aos órgãos que realizassem seus Planos de Logística Sustentável, critérios de sustentabilidade para compras e aquisições, cronograma de sistema integrado de informações sobre ações sustentáveis, divulgação de práticas de sustentabilidade e elaboração de um regimento interno. Para compreender as limitações da coordenação da CISAP é necessário refletir sobre dois principais pilares da política de sustentabilidade socioambiental do Governo Federal: o uso do poder de compra do Estado e o papel dos Planos de Logística Sustentáveis/PLS, como instrumento de promoção e generalização dessa política para a Administração Pública Federal. Vale lembrar que os PLS's, enquanto instrumento da política, eram a forma essencial de atuação tanto do A3P como do PES. A natureza desses dois instrumentos, isto é, a sua forma de implementação dependia de atributos que não estavam presentes no Ministério do Planejamento. De modo que as fragilidades encontradas no exercício de coordenação pela CISAP, dentro do Ministério, decorriam não só da sua condução, pouco interessada em de fato transformar a CISAP no centro decisório da política, como das dificuldades institucionais e da sua cultura de atuação para implementar a política de compras sustentáveis e a de adesão das organizações do Governo Federal a elaboração e implementação dos PLS's.

Para compreender melhor esta análise é preciso observar a logística do setor público. Nela havia dois componentes radicalmente diferentes de aquisições de bens e serviços. Aqueles que eram padronizados, identificados com as compras para atender a demanda da área meio do governo e logística, igual para toda a administração, e aqueles que eram sob medida e refletiam a demanda de cada política setorial. Eram os bens e serviços finalísticos definidos pela política setorial. O volume de compras da área meio era infinitamente menor daquele demandado pelas políticas

públicas. O Ministério do Planejamento não tinha ingerência normativa sobre as compras para a área finalística do governo. Esta somente era passível de ser redefinida em favor da política de sustentabilidade socioambiental da gestão pública se as organizações implicadas, o Ministério do Planejamento e o Ministério do Meio Ambiente, tivessem alguma tradição de fomento e promoção de políticas no tema. Além disso, o compromisso do governo com uma política nem sempre é garantia de sucesso, pois no caso das compras sustentáveis o investimento em sensibilização dos gestores das áreas de compras e da alta hierarquia eram pontos vitais para o êxito da política (MOURA, 2013).

A política de sustentabilidade da A3P, do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis e dos Planos de Logística Sustentáveis, todos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente tinham instrumentos de apoio, diretrizes para elaboração e implementação da política nos Ministérios Setoriais por meio de promoção e de estímulo visando a adesão à esta política, fazendo com que as compras, relacionadas a sua política setorial, atendessem a critérios de sustentabilidade, assim como o padrão de gestão adotado fosse todo ele parametrizado por critérios também de sustentabilidade, desde o trabalho descente como a práticas de coleta seletiva etc. Entretanto nem a Secretaria de Logística, nem a Secretaria de Orçamento Federal, ambas do Ministério do Planejamento tinham nas suas atribuições esta perspectiva, o que pode ter prejudicado algumas ações de sustentabilidade criadas pelo governo.

Segundo dados da entrevista realizada com o Gestor do Ministério do Planejamento, o ponto de partida para criação da iniciativa Contratações Públicas Sustentáveis foi a questão da eficiência nas compras e o incentivo na mudança do mercado para uma produção mais sustentável. Segundo ele, o governo tinha um grande poder de compra e deveria comprar evitando o desperdício e a geração de lixo e conhecendo bem o ciclo de vida do produto, além de ter uma equipe qualificada. A prioridade da iniciativa no Ministério do Planejamento, em 2015, era baixa, e a coordenação responsável tinha uma equipe reduzida. Segundo ele, as normas para as contratações sustentáveis funcionaram como uma forma de proteger o servidor, incentivando a inovação e mudando a cultura no setor de compras. Os desafios eram: automatizar cada vez mais o modo de comprar, modificar a arquitetura do Portal Contratações Públicas Sustentáveis, que possuía uma tecnologia que não era adequada, atualizar a lista de compras do governo federal, seguindo as experiências exitosas dos catálogos de São Paulo e de Minas Gerais, investir no monitoramento e na capacitação do servidor e aumentar a equipe interna da iniciativa para poder ter mais interface com outros órgãos e universidades. Sobre a CISAP, ele relatou que foi uma tentativa de coordenação, uma comissão que criou normas e critérios para a sustentabilidade. A divulgação da iniciativa Contratações era feita pelo Portal do Ministério do Planejamento, com uma parte voltada para as contratações sustentáveis, mas que deveria ser mais unificado com outras iniciativas como o Projeto Esplanada Sustentável e o Programa de Eficiência do Gasto, unindo em um só local as experiências exitosas. Sobre os avanços, ele acreditava que mudanças na lei nº 8666/93 foram importantes ao incluir a sustentabilidade no processo de licitações e contratações de obras, além de outras normas editadas pelo MPOG.

O Projeto Esplanada Sustentável/PES foi criado com duas motivações, o art. 225 da Constituição Federal, que é o capítulo de Meio Ambiente e o Acórdão do TCU nº 1752/2011 que recomendou ao Ministério do Planejamento a elaboração de um plano de ação para orientar e incentivar todos os órgãos da Administração Pública Federal a adotarem medidas para sustentabilidade (BRASIL, 2011). O Projeto teve seu primeiro ciclo em 2012, e usou a ferramenta gerencial de coleta e análise de dados de despesa para definir um potencial de economia e identificar ações para reduzir os gastos e conseqüentemente contribuir com a redução do consumo de recursos naturais. Os itens analisados foram: energia elétrica, água e esgoto, vigilância, limpeza, telefonia móvel e fixa, papel e copos descartáveis. O PES foi criado pela Portaria Interministerial MPOG, MMA, MME e MDS nº 244, de 6 de junho de 2012 para integrar ações do Programa de Eficiência do Gasto Público/MP, do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica- PROCEL/MME, da Agenda Ambiental na Administração Pública/MMA e da Coleta Seletiva Solidária/MDS (BRASIL, 2012b, VASCONCELOS E NOGUEIRA, 2014). O PES era coordenado pela Secretaria Orçamento Federal - SOF/MP e a partir de 2015 passou a monitorar somente o consumo de

energia e de água. O gestor entrevistado relatou que o foco principal do projeto estava na economia, na redução de despesa, que nem sempre tinha uma relação com a sustentabilidade. Em 2015 foi lançada a Portaria MP 23/2015 estabelecendo as boas práticas relacionadas ao uso de água e de energia e implementando o monitoramento de gastos, por meio do Sistema do Projeto, o SisPES (BRASIL, 2015). O Gestor acreditava que não havia uma integração total de cada iniciativa do PES, mas que avanços foram feitos na proposta com as iniciativas de Boas Práticas do Projeto de Eficiência do Gasto (PEG) e dos Diálogos do Projeto Esplanada Sustentável, palestras criadas para debater assuntos específicos na área de sustentabilidade, tais como Divulgação e Implementação do Projeto, experiência da Caixa Econômica Federal, entre outros (BRASIL, 2012c). O PES tinha baixa prioridade na Secretaria, mas o PEG tinha uma prioridade alta, por tratar da inovação, da qualidade do gasto e transparência, que são atividades fins da Secretaria. No que se refere às normas, o gestor disse que somente a norma não contribuía para a efetiva implementação, como no caso da Portaria 244/2012 que criou o PES. A Secretaria se relacionava com a iniciativa do Ministério do Meio Ambiente em duas ações: no Projeto Prohem Energia com a Universidade Federal de Pelotas e na organização dos Diálogos do PES. Com a iniciativa de Contratações Públicas o PES participava das reuniões da CISAP, fomentando as discussões sobre os Planos de Logística Sustentável. Ele destacou avanços na mudança de cultura e no monitoramento e acompanhamento das despesas pelos gestores e indicou que a divulgação era feita pelo site e com a distribuição de materiais, com a realização dos Diálogos do PES e capacitações. Como desafio, ele destacou uma maior capacitação para os servidores, desenvolver um manual sobre redução de água e energia, incentivar o monitoramento das despesas e reduzir o consumo e ter uma coordenação e troca de informação com outras instituições federais para evitar o retrabalho.

O Referencial para Avaliação de Governança do TCU, 2016 (BRASIL, 2016b) diz que em tempos de problemas transversais, as respostas devem ser transversais também e para isso é necessário uma abordagem conjunta, para evitar que as políticas sejam implementadas por agendas separadas. A análise das três iniciativas indicou a falta de uma coordenação central que pudesse direcionar o foco da implementação da política de sustentabilidade socioambiental na Administração Pública. Nas análises feitas destaca-se que apesar do TCU ter indicado a importância de se trabalhar em conjunto as diferentes ações de sustentabilidade, na prática o que ocorreu foi uma fragmentação das ações e uma disputa de poder sobre a condução da política de sustentabilidade socioambiental, no âmbito do governo federal.

5. CONCLUSÃO

Como conclusão, tem-se que o tema sustentabilidade na administração pública teve avanços, em 2012, mas a falta de prioridade, e por consequência uma ausência de coordenação mais efetiva do centro do Governo prejudicou o desempenho desta política. As três iniciativas analisadas mostraram que havia um trabalho em conjunto apenas em projetos pontuais, e que não havia uma coordenação dessas ações na administração pública, favorecendo uma lógica autônoma de implementação da política, espelho das diretrizes internas de cada órgão e não do Governo, se examinado, idealmente, como uma unidade de ação e de compromissos com a sociedade.

A tentativa mais evidente de constituição de uma coordenação das iniciativas foi a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP, criada pelo Decreto nº 7.746/2012. Enquanto as três iniciativas foram institucionalizadas por Portaria do Ministério do Meio Ambiente e do Planejamento, a Comissão foi criada por Decreto, refletindo uma predisposição do governo central de apoiar uma política de sustentabilidade socioambiental para a gestão pública do Governo Federal, até 2014, quando suas reuniões foram suspensas. Para concluir, a política para sustentabilidade precisa que o governo central priorize a agenda com uma coordenação com poder de convocação, com recursos financeiros e poder de direcionar as ações.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R, NETO, A. M. e CARDOSO, J. Planos de gestão de Logística Sustentável: Ferramenta para as Boas Práticas na Gestão Pública. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2014.

ARAUJO, C., LUDEWIGS, T. e CARMO, E. A. A Agenda Ambiental na Administração Pública: desafios operacionais e estratégias. Desenvolvimento em Questão. Editora Ijuí. [S.I.] Ano 13. nº 32.out/dez 2015.

BETIOL.,UEHARA,T.,LALOE,F.,APPLUGLIESE,G.,ADEODATO,S.,RAMOS,L.,NETO,M. Compra Sustentável- A força do Consumo Público e Empresarial para uma Economia Verde e Inclusiva.São Paulo:Editora FGV,2012.

BIDERMAN, R., MACEDO, L.,MANZONI,MAZON,R. (Org.). Guia de Compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2ª ed. São Paulo: ICLEI, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº1752/ 2011. Plenário. Relator: André Luis Carvalho. Processo TC 017.517/2010-9. Ata 25/2011. Brasília, DF, Sessão 29/6/2011.

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

BRASIL. Portaria Interministerial MPOG, MMA, MME, MDS nº 244 de 6 de junho de 2012b. Institui o Projeto Esplanada Sustentável. DOU Seção 1, nº 110, de 8 de junho de 2012, p. 137-138.
BRASIL.Eventos Esplanada Sustentável. 2012c. Disponível em:
<http://www.orcamentofederal.gov.br>.Acessado em 2 de abril de 2016.

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

BRASIL. Atas das Reuniões da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública de 2012 a 2014. CISAP/ SLTI/ MPOG. Disponível em www.acesoainformacao.gov.br

BRASIL. Portaria MPOG nº 23 de 12 de fevereiro de 2015. Estabeleceu boas práticas de gasto e uso de Energia Elétrica e de Água nos Órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dispõe sobre o Monitoramento de Consumo desses bens e serviços. DOU Seção 1, nº 31, de 13 de fevereiro de 2015, p. 67.

BRASIL. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS. Diretrizes para a implementação do 2º Ciclo 2016-2020. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016a.

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

CANUTO, J. C. Agricultura Ecológica e Sustentabilidade Sócio-Ambiental. Raízes, Ano XVII, nº16,p. 13-28,1998.

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

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

LEITE, J.P.A. A Coordenação na Implementação Interorganizacional de Políticas: elementos para um referencial analítico. Campinas, 230 p. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade de Campinas.

MACHADO, J. Gestão Ambiental na Administração Pública: a mudança dos padrões de consumo começa em casa. Brasília, 127 p., 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília..

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

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

MMA. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS: Diretrizes para implementação do Segundo Ciclo 2016-2020. Brasília: MMA, 2016. 167 p.

MOURA, A. As Compras Públicas Sustentáveis e sua Evolução no Brasil. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. IPEA: Brasília. Disponível em repositório.ipea.gov.br. Acessado em 10 de maio de 2016.

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

SILVA, R.C. e BARKI, T. Compras Públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público. V. 63, nº 2, p 157-175, 2012.

TEIXEIRA, M.F.B. Desafios e Oportunidades para a inserção do Tripé da Sustentabilidade nas Contratações Públicas: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo. Brasília, 312 p., 2013. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília.

VASCONCELOS, C. e NOGUEIRA, R. Projeto Esplanada Sustentável: um caso de trajetória de múltiplos fluxos. Banco CONSAD. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2014.

VIEIRA, L. Contratações Públicas Sustentáveis. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte, Ano 9, nº 100. Abril de 2000.