

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 348

**GESTÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA ENTRE O PROGRAMA DA AGENDA AMBIENTAL
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – A3P E O PLANO DE GESTÃO DE
LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL – PLS**

**Adriana Bastos Silva Cruz
José Heder Benatti**

Belém, Dezembro de 2015

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma instituição de Pós-Graduação vinculada à Universidade Federal do Pará, fundada em 1973 com o objetivo de estimular e produzir projetos de pesquisa sobre a Pan-Amazônia.

Tem como objetivos fundamentais o **ensino** em nível de pós-graduação, visando em particular, a identificação, descrição, análise, interpretação e solução dos problemas regionais amazônicos; a **pesquisa**, notadamente em assuntos de natureza sócio-econômica relacionados com a região; e a **informação**, através da coleta, elaboração, processamento e divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região

Desenvolve seus trabalhos priorizando a interação entre as atividades de ensino e pesquisa, por meio de ferramentas de planejamento, de elaboração de projetos, no âmbito das modalidades de gestão.

As atividades de ensino estão organizadas no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PDTU), que integra os níveis Doutorado e Mestrado e no Programa de Pós-Graduação Lato Sensu, no nível de Especialização.

Baseado no princípio da interdisciplinaridade, realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

Vice-reitor

Horacio Schneider

Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Emmanuel Zagury Tourinho

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Durbens Martins Nascimento

Diretor Adjunto

Armin Mathis

Coordenador de Comunicação e Difusão Científica

Durbens Martins Nascimento

Conselho editorial do NAEA

Durbens Martins Nascimento

Ana Paula Vidal Bastos

Armin Mathis

Edna Maria Ramos de Castro

Fábio Carlos da Silva

Francisco de Assis Costa

Lígia Lopes Simonian

Luiz Eduardo Aragon

Nírvia Ravena

Oriana Trindade de Almeida

Saint-Clair Trindade

Silvio Jose de Lima Figueiredo

Simaia do Socorro Sales das Mercês

Setor de Editoração

E-mail: editora_anaea@ufpa.br

Papers do NAEA: papers_anaea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

PAPER 348

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

GESTÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O PROGRAMA DA AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – A3P E O PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL- PLS

*Adriana Bastos Silva Cruz¹
José Heder Benatti²*

Resumo:

A pesquisa objetivou fazer uma análise comparativa entre as características do Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e as diretrizes do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS). A metodologia privilegiou a pesquisa bibliográfica para o embasamento teórico conceitual e a pesquisa documental para a análise das diretrizes e características do Programa A3P e do PLS. O resultado constata a convergência entre os programas. Após reflexão, sugere-se a formação de uma única Comissão de Sustentabilidade nos órgãos públicos e conseqüentemente a elaboração de um único Plano de Ação nessa temática.

Palavras-chave: Gestão Pública. Sustentabilidade. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS).

Abstract:

The research aimed to perform a comparative analysis between the Program of the Environmental Agenda in Public Administration (A3P) and the guidelines of the Management's Plan of Sustainable Logistics (PLS). From the methodological point of view, the bibliographical research was privileged by a technical conceptual foundation and the documental research for the analyses of the guidelines and characteristics of the Programs A3P and PLS. The results testify the convergences between the two programs. After intense reflections, the formation of a single Sustainability Commission in public Agencies and the consequent development of one single Action Plan have been suggested

Key Words: Public Management. Sustainability. Environmental Agenda in Public Administration. Management Plan of Sustainable Logistics.

¹ Servidora da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA); adrianab@ufpa.br; drikabastos@hotmail.com.

² Advogado, mestre em Direito e doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental, professor de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (UFPA).

INTRODUÇÃO

Os problemas econômicos, sociais e ambientais, como a escassez dos recursos naturais, as mudanças climáticas, a poluição, etc. estão impulsionando a formulação de novos modelos de desenvolvimento, entre os quais se destaca o Desenvolvimento Sustentável (BUARQUE, 2002). Este modelo propõe o desenvolvimento de produtos e serviços com melhor aproveitamento dos recursos, de forma que satisfaçam “às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (CMMAD, 1987), gerando também qualidade de vida da população e redução dos impactos ambientais.

Alguns dados são importantes para a reflexão. Segundo Marcovitch (2011), “o consumo geral de água potável no planeta chega a exceder em 25% a reposição proporcionada pelos rios e lençóis subterrâneos. Esta escassez de recursos hídricos já se torna um fator potencial de guerras entre os mais necessitados”. Simonian (2007) destaca que “no ritmo atual, estima-se que em 20 anos 40% da Amazônia serão destruídos e outros 20% perderão as feições regionais. Atualmente 1/3 de sua área encontra-se desmatada e nenhum indicativo há de que este total possa ser estacionado”. A escassez de água e o desmatamento são apenas dois exemplos de diversas circunstâncias que nos alertam para a busca de soluções.

As demandas geradas pela administração pública revelam o excessivo consumo de recursos naturais, bens e serviços, razão pela qual o governo federal está assumindo o papel estratégico na indução de novos referenciais de produção e consumo, orientados para o desenvolvimento sustentável (MMA, 2014). Cabe aqui destacar duas ações do governo: a criação da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) no ano de 1999 e a publicação do Decreto 7.746/2012, que estabelece 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.

O objetivo deste texto é fazer uma análise comparativa, em linhas gerais, entre as características do Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e as diretrizes do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) determinado pelo Decreto 7.746/2012, destacar suas convergências e propor a elaboração de um único Plano de Sustentabilidade para os órgãos da Administração Pública.

Do ponto de vista metodológico, privilegiou-se a pesquisa bibliográfica (livros, dissertações e artigos científicos) para o embasamento teórico conceitual e a pesquisa documental (leis, decretos, instruções normativas e cartilhas) para a análise das diretrizes e características do Programa A3P e do PLS.

O CONTEXTO HISTÓRICO DA SUSTENTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O relatório de Brundtland constatou que atualmente os padrões de consumo e produção de bens estão incompatíveis com a noção de desenvolvimento sustentável, em função das consequências agressivas que esse padrão impõe ao sistema ambiental, propondo assim, medidas que levem em consideração a preservação ambiental e a utilização mais criteriosa dos recursos naturais.

As questões voltadas ao desenvolvimento sustentável foram ratificadas pela CF de 1988 que estabelece como princípio da ordem econômica “a busca pela defesa do meio ambiente, inclusive, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1988, Art. 170, VI, não paginado). O caput do art. 225 do texto constitucional impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Em 1992, houve a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio 92, ocorrida no Rio de Janeiro, Brasil, que resultou na Agenda 21 Global. Este documento reafirmou e ampliou as recomendações do Relatório Brundtland, visando promover um novo padrão de desenvolvimento considerando o tripé da sustentabilidade, ou seja, além dos indicadores de eficiência econômica, a justiça social e a proteção ambiental.

A Agenda 21 é um documento de 40 capítulos que aborda assuntos como: combate à pobreza; mudança dos padrões de consumo; proteção e promoção das condições da saúde humana; integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões; dentre outros, que teve adesão de 179 países participantes da Rio 92. O item b do capítulo 4 deste documento trata do Desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo (DOU, 1994). Nesse contexto, vários países fomentaram iniciativas para a redução do desperdício ao mínimo e uso ótimo dos recursos, assim como desenvolveram uma estrutura política interna que estimule a adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis (MMA, 2013).

Como exemplo de políticas internas voltadas à sustentabilidade, em 1999, iniciou-se no Brasil a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, a qual tem como objetivo “estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão dos resíduos” (MMA, 2014a, p. 5). Segundo Valente (2001, p. 5), a A3P “foi o maior marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira”; por esse motivo, o próximo item abordará brevemente acerca da evolução deste programa.

A partir daí, foram elaboradas diversas legislações e instrumentos que estão diretamente relacionados aos princípios e diretrizes da A3P, dentre as quais se destacam (MMA,2014):

- Decreto nº 5.940/2006 – institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, bem como sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis;
- Lei nº 12.349/2010 – que altera o Art. 3º Lei nº 8.666/1993 com a inclusão da Promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável como objetivo das licitações;
- Lei 12.187/2009 – institui a Política Nacional de Mudanças Climáticas;
- Lei 12.305/2010 – institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Instrução Normativa nº 1/2010 do MPOG – estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal;
- ISO 2600 – estabelece diretrizes sobre responsabilidade social.
- Lei 12.462/2011 – institui Regime Diferenciado de Contratações Públicas;
- Recomendação CONAMA Nº 12/2011 – indica aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA a adoção de normas e padrões de sustentabilidade;
- Projeto Esplanada Sustentável em 2012 – composto pela A3P do MMA, Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG/MPOG), do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL/Ministério de Minas e Energia) e da Coleta Seletiva Solidária da Secretaria Geral da Presidência da República, com metas de redução nos gastos e consumos pela administração pública federal;
- Decreto nº 7.746/2012 – 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.
- Instrução Normativa Nº 10/2012: MPOG – estabelece as regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável pela administração pública federal bem como suas vinculadas.

AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – A3P

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) é um programa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) que oferece suporte técnico para a implantação da responsabilidade socioambiental nas atividades administrativas e operacionais da administração pública. A A3P pode ser aplicada em todas as instituições da administração pública (basta possuir um CNPJ e comprovar sua regularidade fiscal), nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nas esferas de governo (municipal,

estadual e federal); todavia, pode ser usado como modelo de gestão socioambiental por outros segmentos da sociedade. “É um programa de caráter voluntário, sem natureza impositiva e regulatória. O que se busca é uma ação exemplar do gestor público a partir da compreensão do que é a responsabilidade socioambiental” (MMA, 2014a).

A justificativa para a adoção da A3P está no papel estratégico da Administração Pública na regulamentação e indução de novos referenciais de produção e consumo, orientados para o desenvolvimento sustentável, considerando que o Governo é um grande consumidor de recursos naturais, bens e serviços e também grande gerador de resíduos sólidos (BRASIL, 2013a).

A A3P foi criada em 1999 por iniciativa dos servidores do MMA e no ano de 2001 transformou-se no Programa Agenda Ambiental na Administração Pública. Em 2002, a Unesco reconheceu o programa devido seus resultados positivos³, momento em que ganhou o prêmio “O melhor dos exemplos” na categoria Meio Ambiente. No Ano de 2005, criou-se a Rede A3P, que é um canal de comunicação no qual as instituições parceiras do MMA divulgam suas ações de sustentabilidade. No mesmo ano foi criado o documento de adesão à agenda, denominado Termo de Adesão (instrumento de compromisso para implantação da A3P) e o Fórum A3P, destinado à discussão das temáticas (MMA, 2014a).

A A3P se fundamenta: nas recomendações do Capítulo IV da Agenda 21, que aponta aos países o “estabelecimento de programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo”; no Princípio 8 da Declaração da Rio/92, que assegura que “os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas”; e, ainda, na Declaração de Johannesburgo, que instaurou a “adoção do consumo sustentável como princípio basilar do desenvolvimento sustentável”.

Devido sua importância, a A3P integrou o Plano Plurianual 2004/2007 como ação do programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, tendo continuidade no PPA 2008/2011. Com isso, foram assegurados recursos para a implantação efetiva da A3P, transformando-se em um referencial de sustentabilidade nas atividades públicas (MMA, 2014a).

³ O programa foi implantado inicialmente no próprio Ministério do Meio Ambiente, cujo objetivo foi inserir a consciência ambiental na rotina de trabalho dos seus servidores. Para isso, elaborou-se um Plano de Ações que englobava a gestão adequada de resíduos sólidos, a redução do consumo e do desperdício, o estímulo às compras governamentais ecoeficientes e a capacitação dos servidores. A partir daí, foi possível acompanhar, avaliar os resultados e alcançar uma melhoria contínua no ambiente de trabalho. Tal prática foi referência para os demais órgãos públicos. No dia 21/09/2015, o MMA lançou, pela primeira vez, um sistema online de medição de resultados das ações de sustentabilidade chamada ResSoA (Responsabilidade Socioambiental). Nessa ferramenta, os órgãos públicos parceiros (dos três poderes) vão inserir os dados sobre o consumo de materiais e de recursos naturais, bem como a destinação de resíduos sólidos.

Em 2008, foi instituído o prêmio A3P com o objetivo de estimular e divulgar as melhores práticas de sustentabilidade na Administração Pública. A última edição do prêmio (5ª edição) marca os 15 anos da existência do programa. Uma das últimas inovações foi a criação do Selo A3P em 2014, que objetiva reconhecer as práticas de sustentabilidade implantadas pelas Instituições Públicas. O Selo é composto por três categorias: o Selo Verde, o Selo Prata e o Selo Laranja. O Selo Verde reconhece as instituições que aderiram formalmente ao programa. O Selo Prata atesta o empenho das instituições no cumprimento da entrega do Relatório Anual de implementação da A3P. O Selo Laranja é concedido para as ganhadoras do prêmio de Melhores Práticas da A3P (MMA, 2014).

De acordo com a cartilha Como Implementar a A3P (BRASIL, 2014a, p. 9), os objetivos dessa Agenda são:

- Promover a economia de recursos naturais e redução de gastos institucionais;
- Reduzir o impacto socioambiental negativo decorrente das atividades públicas;
- Promover a produção e o consumo sustentável;
- Contribuir para a melhoria da qualidade de vida do servidor;
- Sensibilizar e capacitar os gestores públicos para as questões socioambientais.

Para o cumprimento desses objetivos, o programa está dividido em seis eixos temáticos: Uso racional dos recursos naturais e bens públicos; Gerenciamento dos resíduos sólidos; Qualidade de vida no ambiente de trabalho; Sensibilização e capacitação dos servidores; Contratações Públicas Sustentáveis e Construções Sustentáveis. Todos os eixos foram definidos com base na prática dos 5 R's: Repensar, Reduzir, Reaproveitar, Reciclar, Recusar consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos (MMA, 2014a).

O eixo sobre Contratações Públicas Sustentáveis “compreende as aquisições de bens, contratações de serviços, obras e reformas com critérios de sustentabilidade, e devem ser planejadas e realizadas a partir de uma visão sistêmica do processo produtivo como, por exemplo, da Análise de Ciclo de Vida do produto - ACV”. O eixo está respaldado pelo Decreto nº 7.746/2012, que estabeleceu critérios, práticas e diretrizes para promover o desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas (MMA, 2014a, p. 13).

Para a implantação do programa, é necessário seguir cinco passos. São eles: 1) Criar a Comissão Gestora da A3P; 2) Realizar um diagnóstico da instituição; 3) Elaborar o Plano de Gestão Socioambiental; 4) Promover a sensibilização e capacitação; e 5) Realizar a avaliação e o monitoramento das ações (MMA, 2014a, p. 16).

É fundamental também o comprometimento da alta administração e o engajamento de todos os gestores, servidores e colaboradores da instituição para que o programa tenha sucesso na sua implementação (MMA, 2014a).

PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS)

Em 05 de junho de 2012, o governo publicou o Decreto 7.746. Dentre as inovações, determinou que a administração pública federal, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes devem elaborar e implementar os PLS contendo, no mínimo: a atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para a substituição; práticas de sustentabilidade e de racionalização de uso de materiais e serviços; responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e ações de divulgação, conscientização e capacitação (Art. 16º).

O referido decreto criou também a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), que tem a competência de: propor à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI normas para a elaboração de ações de logística sustentável; regras para a elaboração dos PLS; planos de incentivo aos órgãos que se destacarem da execução de seus planos; dentre outras ações estabelecidas em seu artigo 11º (BRASIL, 2012).

Esta comissão é formada por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e também pelos seguintes ministérios: Casa Civil; Meio Ambiente; Minas e Energia; Ciência Tecnologia e Inovação; Fazenda; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e Controladoria-Geral da União. A competência de expedir normas complementares sobre critérios e práticas de sustentabilidade é da SLTI (como órgão central do Sistema de Serviços Gerais (SISG)), a partir das proposições da CISAP (BRASIL, 2012, Art. 15º).

Na data de 14 de novembro de 2012 foi publicada a Instrução Normativa (IN) nº 10/2012 SLTI/MP, que estabelece as regras para a elaboração dos PLS. De acordo com o art. 3º da IN supracitada, os PLS são “ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite ao órgão estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública” (BRASIL, 2012a, Art. 3º).

Conforme o art. 8º (BRASIL, 2012a, não paginado), os PLS devem abranger os temas seguintes:

- material de consumo compreendendo, pelo menos, papel para impressão, copos descartáveis e cartuchos para impressão;
- energia elétrica;
- água e esgoto;
- coleta seletiva;
- qualidade de vida no ambiente de trabalho;
- compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial; e

- deslocamento de pessoal, considerando todos os meios de transporte, com foco na redução de gastos e de emissões de substâncias poluentes.

Para cada tema, deverá ser elaborado um plano de ação com: objetivos; detalhamento de implementações das ações; definição das unidades e áreas envolvidas pela implementação de cada ação e respectivos responsáveis; metas a serem alcançadas para cada ação; cronograma de implantação das ações; e previsão de recursos financeiros, humanos, instrumentais, entre outros, necessários para a implementação das ações. A IN nº 10/2012 também determina que o tema sustentabilidade seja incluído no Plano Anual de Capacitação de cada órgão (BRASIL, 2012a).

Cada entidade deverá formar a Comissão Gestora do PLS, composta por no mínimo três servidores, que será responsável por elaborar, monitorar, avaliar e revisar o PLS. Estipulou-se o prazo de 30 dias para a formação da Comissão, a partir da publicação da normativa em questão. A comissão deve avaliar semestralmente os resultados alcançados, utilizando, no mínimo, os indicadores sugeridos na referida IN.

A IN nº 10/2012 determina, ainda, a criação de um sistema de informação que identifique as compras de produtos e serviços que possuam critérios de sustentabilidade, além de consistir em um instrumento de transparência e indução às práticas de sustentabilidade. Ademais, o art. 12 estabelece o prazo de 180 dias a contar da publicação da referida IN para os órgãos públicos elaborarem e publicarem os PLS no site dos respectivos órgãos (BRASIL, 2012a). A Portaria nº 12, de maio de 2013, prorrogou esse prazo por mais 120 (cento e vinte) dias.

ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

Cabe agora fazer uma análise comparativa entre o Programa A3P, do Ministério do Meio Ambiente e o Plano de Gestão de Logística Sustentável instituído pelo Decreto nº 7.746/2012, com intuito de buscar a convergência dos instrumentos e propor aos órgãos públicos a elaboração de um único “Plano de Sustentabilidade”.

O Quadro 1 apresenta a correlação dos eixos temáticos da A3P e do PLS.

Quadro 1 - Semelhanças entre os eixos temáticos da A3P e do PLS

Eixos Temáticos da A3P	Eixos temáticos do PLS
Uso racional dos recursos naturais e bens públicos	1. Material de Consumo; 2. Energia Elétrica; 3. Água e esgoto;

	4. Deslocamento de pessoal;
Gerenciamento dos resíduos sólidos	5. Coleta seletiva;
Qualidade de vida no ambiente de trabalho	6. Qualidade de vida no ambiente de trabalho;
Sensibilização e capacitação dos servidores	7. Definida no Art. 10º da IN 10/2012;
Contratações Públicas Sustentáveis	8. Compras e Contratações Sustentáveis;
Construções Sustentáveis	9. Compras e Contratações Sustentáveis.

Fonte: Elaborado pela autora (2014). Adaptado de MMA (2014a) e MP (2014).

Nota-se que existem algumas denominações diferentes, porém, o resultado que se pretende é o mesmo. Por exemplo, o uso racional dos recursos naturais e bens públicos estabelecidos na A3P objetiva planejar ações de economicidade dos recursos naturais (como energia elétrica e água) e reduzir os desperdícios de gastos institucionais, como o material de consumo. O gerenciamento de resíduos sólidos está diretamente relacionado à Coleta Seletiva. Tanto a A3P quando o PLS propõe a qualidade de vida no ambiente de trabalho e as compras e contratações sustentáveis (que incluem as construções). A Sensibilização e a Capacitação dos servidores não fazem parte do eixo temático do PLS, porém, o art. 10 da IN 10/2012 SLTI/MOG determina que as iniciativas de capacitação afetas ao tema sustentabilidade deverão ser incluídas no Plano Anual de Capacitação das unidades integrantes da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações.

O quadro abaixo apresenta o comparativo da metodologia de implantação da A3P e do PLS:

Quadro 2 - Comparativo de como implantar a A3P e o Roteiro para a elaboração do PLS

Passos para implantar a A3P	Roteiro para a elaboração do PLS
1. Criar a Comissão Gestora da A3P	1. Preparação (criar comissão gestora);
2. Realizar um diagnóstico da instituição	2. Diagnóstico e Medição;
3. Elaborar o Plano de Gestão Socioambiental	3. Elaboração do PLS;
4. Promover a sensibilização e capacitação	4. Implementação do Plano;
5. Realizar a avaliação e o monitoramento das ações	5. Monitoramento do PLS;
	6. Verificação e Avaliação.

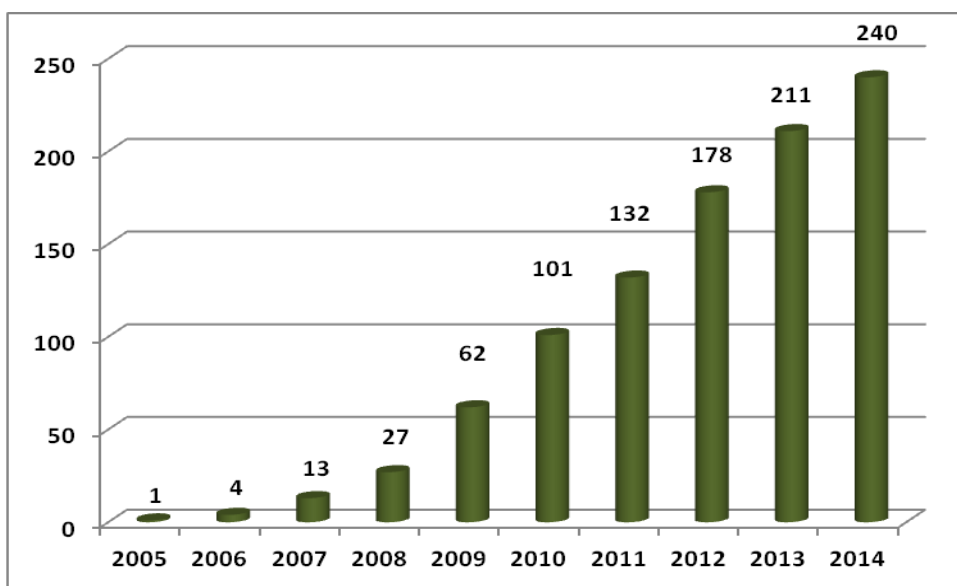
Fonte: Elaborado pela autora (2014). Adaptado de MMA (2014a) e MP (2014).

Na A3P, a Instituição deve criar uma comissão capaz de sensibilizar os gestores sobre a importância da implantação do programa; realizar o diagnóstico da instituição contendo informações sobre os seis eixos temáticos; planejar as ações por meio da elaboração do Plano de Gestão Socioambiental (estabelecendo os objetivos, as ações, as metas, as responsabilidades, as medidas de monitoramento e avaliação e os indicadores); implantar e operacionalizar as ações (promovendo a conscientização e sensibilização dos servidores); e promover a capacitação e a avaliação/monitoramento das ações (MMA, 2014a). Todas essas etapas são semelhantes ao roteiro

estabelecido para a elaboração dos PLS. Por esse motivo, a IN 10/2012 SLTI/MP, em seu art. 10, parágrafo único, orienta que os Planos de Ação e instrumentos similares poderão ser incorporados aos PLS dos órgãos ou entidades; portanto, o Plano de Gestão Socioambiental da A3P pode ser incorporado ao PLS, resultando em um plano único.

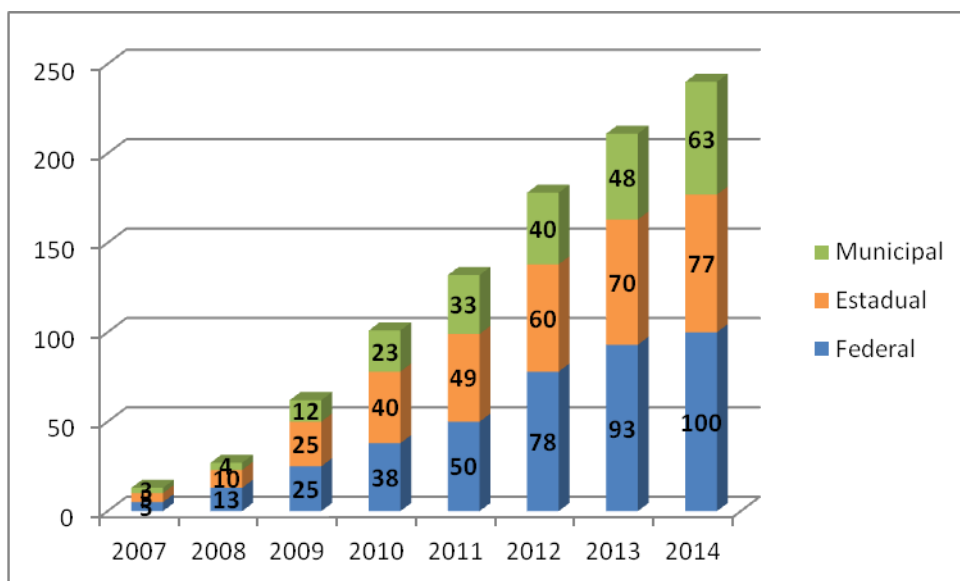
Convém destacar que no Programa da A3P os órgãos podem aderir voluntariamente, o que não ocorre no Decreto nº 7.746/12 que determina a elaboração do PLS aos órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes. Assim sendo, é válido também fazer um comparativo sobre a evolução do Programa A3P e a evolução do cumprimento da IN 10/2012 SLTI/MP. O sítio do MMA apresenta cinco gráficos sobre a A3P, considerando os Termos de Adesão firmados, as adesões à Rede A3P, a participação das três esferas de governo e os projetos escritos no prêmio A3P. Segue abaixo:

Gráfico 1 - Evolução das adesões à A3P: nacional



Fonte: Adaptado de MMA (2015).

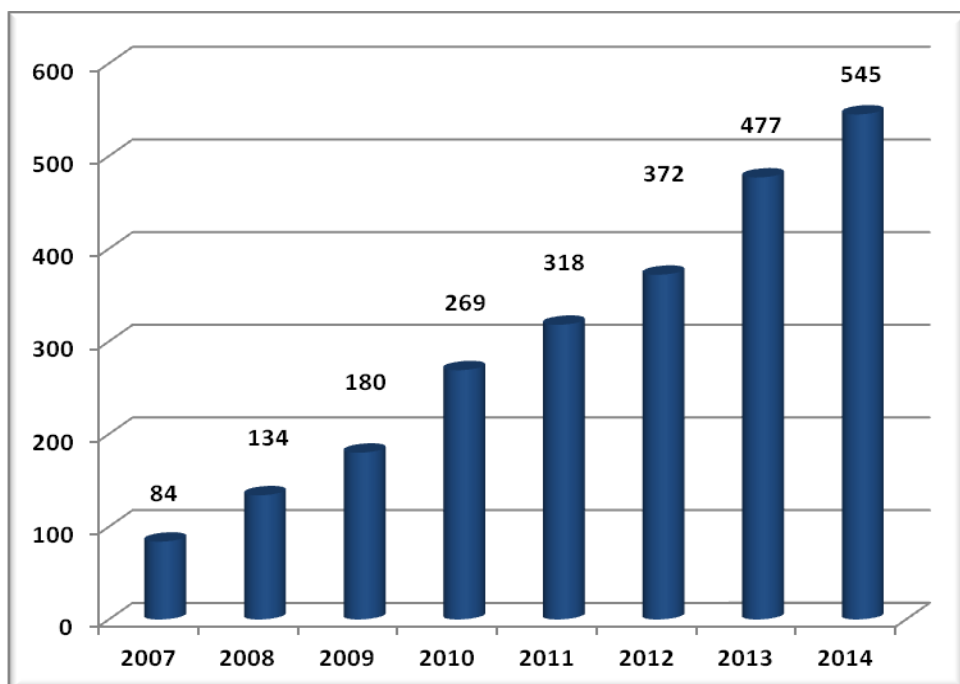
Gráfico 2 - Termo de Adesão à A3P: Distribuição por esfera de governo



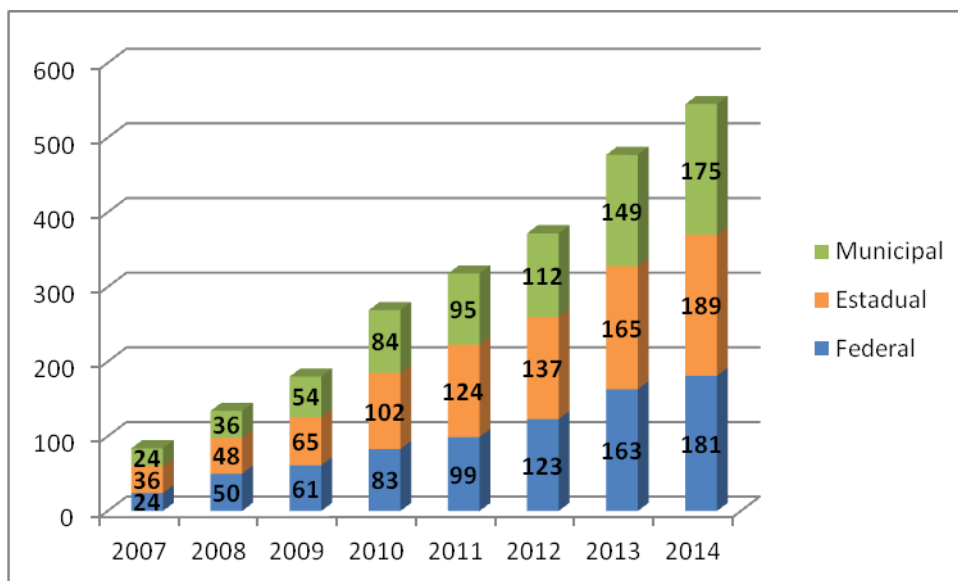
Fonte: Adaptado de MMA (2015). No ano de 2007 aderiram três órgãos da esfera municipal, cinco órgãos da esfera estadual e cinco órgãos da esfera federal.

Os gráficos 1 e 2 analisam a evolução das adesões formais dos órgãos públicos ao Programa A3P. Do ano de 2005 até 2014 foram firmadas 240 adesões, sendo 100 órgãos da esfera federal, 77 da esfera estadual e 63 da esfera municipal. O termo adesão assinado possui validade de quatro anos e depois é preciso renová-lo.

Gráfico 3 - Evolução das adesões à Rede A3P: nacional



Fonte: Adaptado de MMA (2015).

Gráfico 4 - Adesão à Rede A3P: distribuição por esfera de governo

Fonte: Adaptado de MMA (2015).

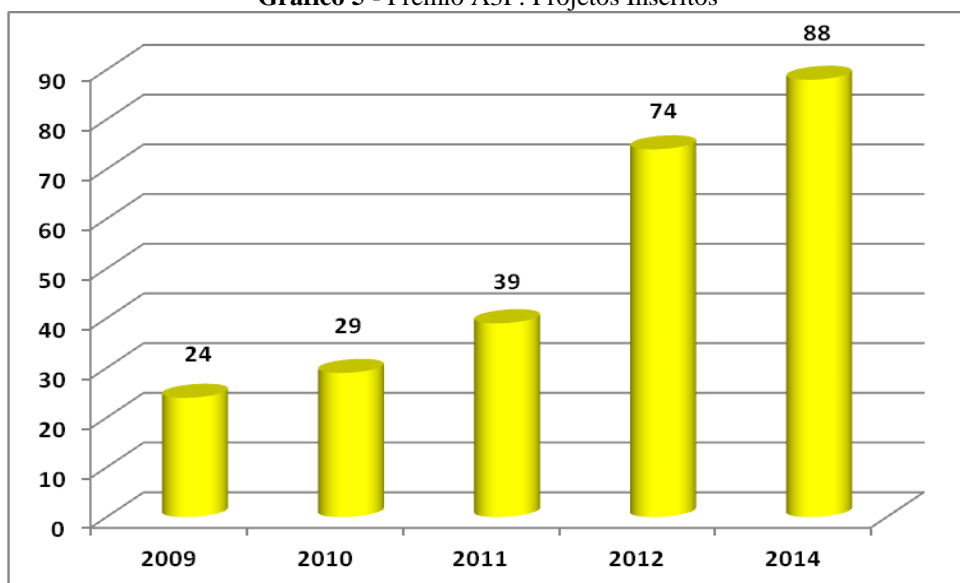
Os gráficos 3 e 4 analisam a evolução das adesões à Rede A3P⁴, que corresponde ao canal de comunicação permanente destinado à troca de informações entre as instituições públicas. O objetivo da Rede A3P é “promover o intercâmbio técnico, difundir informações sobre temas relevantes à Agenda, sistematizar dados e informações sobre o desempenho ambiental das instituições e ainda, incentivar e promover programas de formação e mudanças organizacionais” (MMA, 2015a).

Do ano de 2007 até 2014, aderiram 545 instituições, sendo 181 órgãos da esfera Federal, 189 da esfera estadual e 175 da esfera municipal. Evidencia-se mais que o dobro de adesões à Rede A3P se comparado ao número de Termos de Adesão assinados até 2014 (provavelmente pelo compromisso que as instituições assumem ao assinarem o termo⁵). A participação dos órgãos da esfera estadual na Rede A3P também é um dado que merece destaque.

⁴ Para aderir à Rede A3P basta enviar os dados (nome, órgão, setor, e-mail, telefone e endereço completo) ao e-mail a3p@mma.gov.br;

⁵ Ao assinar o Termo de Adesão, a instituição deve criar a comissão gestora da A3P, efetuar o diagnóstico institucional, elaborar o Plano de Gestão Socioambiental, sensibilizar e capacitar os servidores e realizar a avaliação e monitoramento das ações. Além disso, tais ações devem ser incluídas no sistema online ResSoA.

Gráfico 5 - Prêmio A3P: Projetos Inscritos



Fonte: Adaptado de MMA (2015).

O gráfico 5 apresenta o número de projetos inscritos no prêmio da A3P. O número de inscrições em 2012, aproximadamente, dobrou se comparado ao ano de 2011. Porém, observa-se que a evolução do número de adesões e projetos ainda é embrionário se considerarmos o universo de órgãos públicos das três esferas (federal, estadual e municipal) e dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário).

O mesmo fato ocorre para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS). Considerando os dados do site de Compras Governamentais do Governo Federal, até 01 de dezembro de 2015, foram catalogados 58 (cinquenta e oito) PLS pela Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), conforme listagem abaixo:

Quadro 6 – Planos de Gestão de Logística Sustentável catalogados pela CISAP

1	Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	30	Laboratório Nacional de Computação Científica
2	Banco Central do Brasil	31	Meio Ambiente e do Serviço Florestal Brasileiro
3	Centro de Tecnologia Mineral	32	Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação
4	Comissão Nacional de Energia Nuclear	33	Ministério da Cultura
5	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	34	Ministério da Fazenda
6	Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica	35	Ministério da Pesca e Aquicultura
7	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	36	Ministério das Comunicações
8	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	37	Ministério de Minas e Energia

9	Empresa de Pesquisa Energética	38	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
10	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre	39	Ministério do Trabalho e Emprego
11	Fundação Cultural Palmares	40	Museu de Astronomia e Ciências Afins
12	Fundação Nacional de Artes	41	Museu Paraense Emílio Goeldi
13	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	42	Observatório Nacional
14	Indústrias Nucleares do Brasil	43	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte
15	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	44	Universidade Federal da Fronteira Sul
16	Instituto de Engenharia Nuclear	45	Universidade Federal da Paraíba
17	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea	46	Universidade Federal de Alfenas
18	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	47	Universidade Federal de Goiás
19	Instituto Federal de Educação do Ceará	48	Universidade Federal de Roraima
20	Instituto Federal de Educação do Espírito Santo	49	Universidade Federal de Santa Catarina
21	Instituto Federal de Educação do Rio Grande do Sul	50	Universidade Federal de Santa Maria
22	Instituto Federal de Educação do Sertão Pernambucano	51	Universidade Federal de São João del Rei
23	Instituto Federal de Educação do Sul de Minas Gerais	52	Universidade Federal de Sergipe
24	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	53	Universidade Federal do Oeste do Pará
25	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia	54	Universidade Federal do Tocantins
26	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	55	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
27	Instituto Nacional de Tecnologia	56	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
28	Instituto Nacional do Semi-árido	57	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
29	Laboratório Nacional de Astrofísica	58	Universidade Tecnológica Federal do Recôncavo da Bahia

Fonte: Adaptado de MP (2015).

O prazo estipulado para a elaboração e publicação dos PLS foi de 180 (cento e oitenta) dias da publicação da IN 10/2012 SLTI/MPOG datada de 14/11/2012, ou seja, o prazo encerraria em 13/05/2013. A Portaria 12/2013 SLTI/MPOG prorrogou o prazo até 14/11/13. Tendo em vista o total de órgãos públicos que devem cumprir essa norma, o número de planos catalogados pela CISAP ainda é muito reduzido⁶.

A pesquisa de Queiroz. et. all. (2015) analisou 49 do total de PLS catalogados até 31/01/2014. Desse número, apenas 5 planos cumpriram todos os conteúdos solicitados pela IN 10/2012. Os demais PLS apresentaram falhas no planejamento (36%), ausência de planos de

⁶ Vale lembrar que a normativa não determina o envio dos PLS à CISAP, apenas a publicação nos sites dos respectivos órgãos;

capacitações (40%) e omissão de ações de divulgação do PLS. Por esse motivo, criou-se um formulário padrão para auxiliar os órgãos públicos na elaboração e no atendimento do conteúdo mínimo demandado.

Arantes et. all (2014) aponta que, dentre os PLS analisados até a data 31/12/2013, os órgãos públicos precisam definir melhor os indicadores para o monitoramento e avaliação dos planos, dar mais atenção ao diagnóstico inicial (pois é a base para o estabelecimento de ações a serem adotadas), efetuar o inventário de bens e materiais, bem como a identificação de similares de menor impacto ambiental.

De acordo com o art. 14 da IN 10/2012 SLTI/MP, os órgãos públicos devem enviar anualmente um relatório de acompanhamento dos PLS à Secretaria Executiva da CISAP, demonstrando as ações e resultados alcançados. Até a data de 01/12/15, existem apenas 8 (oito) órgãos que já enviaram o referido documento, conforme abaixo:

Quadro 7 – Órgãos que enviaram o relatório de acompanhamento do PLS à CISAP

1	Agência Nacional do Cinema - ANCINE
2	Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN
3	Empresa de Pesquisa Energética - EPE
4	Fundação Nacional de Artes - FUNARTE
5	Industrias Nucleares do Brasil - INB
6	Ministério da Fazenda
7	Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
8	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Fonte: Adaptado de MP (2015)

Portanto, mesmo com a exigência de ações e práticas de sustentabilidade por ato normativo, observa-se o baixo atendimento da legislação pelos órgãos públicos. Convém ressaltar que a referida norma não definiu quais penalidades serão aplicadas para o caso do não cumprimento do prazo legal. Tendo em vista que a elaboração do PLS surge de uma obrigação positivada no artigo 16, do Decreto nº 7.746/2012, o qual transferiu para a SLTI a estipulação do prazo a ser cumprido na elaboração e publicação do PLS, fica a possibilidade de se aplicar as penas constantes da Lei 8.112/90, conforme segue (BRASIL, 1991):

Art. 116. São deveres do servidor:
(...)

III - observar as normas legais e regulamentares;

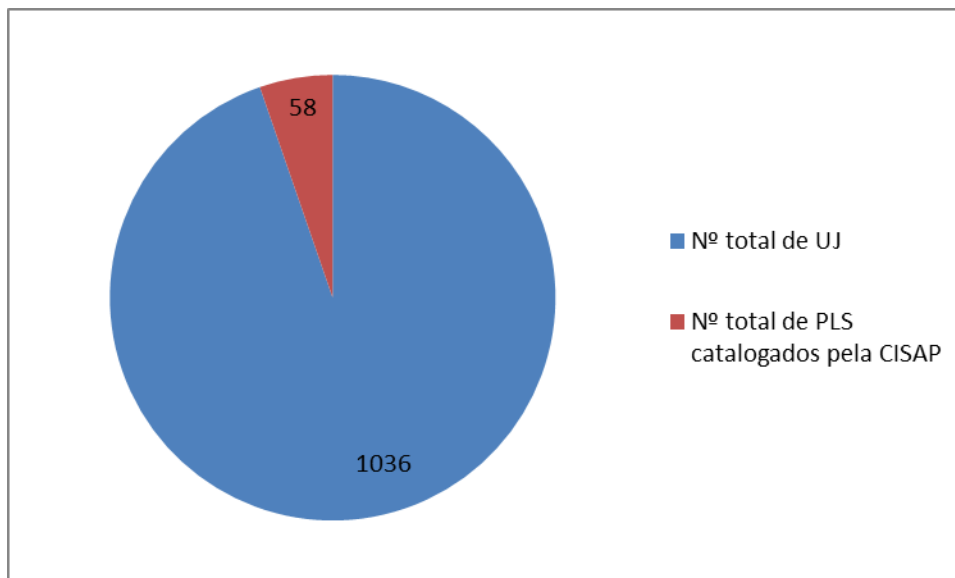
IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

Desta forma, o não cumprimento de um dever legal pode levar a aplicação da pena de advertência, suspensão ou demissão, conforme artigos 127, 129 e 130, todos da Lei nº 8.112/90.

É importante esclarecer que o Tribunal de Contas da União (TCU) em seus normativos relativos à elaboração do relatório de gestão e processo de contas vem questionando as Unidades Jurisdicionadas (UJ) sobre a existência do PLS, conforme Quadro A.10.1 – Aspectos da Gestão Ambiental, da Portaria TCU nº 90/2014, o que pode funcionar como forma de pressionar o gestor a elaborar o referido documento. Inclusive já existem acórdãos do TCU exigindo a elaboração e implantação do PLS como o exemplo do Acórdão nº 3.030/2015 (o qual registra a inexistência do PLS no Tribunal Regional Federal da 2ª Região) e do Acórdão nº 3.031/2015 (que aponta falhas no PLS do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – Inpa).

Se considerarmos o universo das unidades jurisdicionadas que devem apresentar o relatório de gestão ao TCU, apenas 5% dos órgãos públicos enviaram seus PLS à CISAP:

Gráfico 6 – Número total de PLS catalogados pela CISAP x Número total de UJ



Fonte: Adaptado de MP (2015) e TCU (2013).

Dessa forma, após a análise comparativa do programa da A3P e do PLS e a observação da similaridade dos instrumentos, é possível sugerir:

- 1) A formação de uma única Comissão de Sustentabilidade nos órgãos públicos, evitando diversas comissões trabalhando para a mesma finalidade;

2) A elaboração de um único plano de ação nessa temática, evitando assim, planos duplicados.

Ademais, a Secretaria Executiva da CISAP poderia exigir o recebimento de todos os PLS elaborados pelos entes públicos com o propósito de gerar relatórios gerenciais, ampliar a divulgação e o monitoramento das ações, assim como, gerar indicadores sobre o conteúdo dos PLS existentes, buscando, por fim, o completo atendimento da legislação vigente e a efetivação de uma Política de Sustentabilidade na administração pública.

CONCLUSÃO

Notam-se os avanços do País em direção à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, objetivando o crescimento econômico com melhoria das condições de vida da população e a preservação do meio ambiente. Porém, para que as mudanças na cultura institucional se efetivem, o engajamento do próprio servidor e de seus dirigentes é decisivo (BARATA et. all., 2007). Além disso, “todos os governos e seus personagens devem “impregnar” todos os escalões decisórios com a ideia da sustentabilidade, “pensar além dos relatórios”, “pregar como o exemplo”, e assim por diante” (MARCOVITCH, 2011).

O objetivo desta pesquisa foi analisar as semelhanças do Programa A3P do Ministério do Meio Ambiente e o Plano de Gestão de Logística Sustentável determinado pelo Decreto 7.746/12. O resultado aponta um número incipiente de órgãos públicos que possuem um plano de sustentabilidade, principalmente se considerarmos o universo de instituições públicas das três esferas e dos três poderes. Mesmo com o caráter impositivo de uma normativa, há um baixo cumprimento desse instrumento pelos entes públicos.

Portanto, para um melhor engajamento, sugere-se primeiramente a formação de uma única Comissão de Sustentabilidade nos órgãos públicos e conseqüentemente a elaboração de um único Plano de Ação nessa temática. Além disso, a Secretaria Executiva da CISAP poderia exigir o recebimento de todos os PLS no intuito de gerar relatórios gerenciais e ampliar a divulgação das ações e práticas de sustentabilidade. Por fim, espera-se que além do cumprimento das leis, cresça nas instituições uma conscientização sobre a importância e relevância do tema.

REFERÊNCIAS

ARANTES. R. S.; VIEIRA NETO. A.M.; CARDOSO. J. R. *Planos de Gestão de Logística Sustentável: Ferramenta para boas práticas na gestão pública*. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 7, Brasília, DF, 2014.

BARATA. M.M. de L.; KLIGERMAN, D.C.; MINAYO-GOMEZ, C. A gestão ambiental no setor público: uma questão de relevância social e econômica. *Ciência e Saúde Coletiva*, Opinião, v. 12, n. 1, p. 165-170, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 abr. 1991;

_____. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 jun. 2012.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 de nov. 2012a.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. pp. 15-56; 81-94.

CMMAD, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

DOU, Diário Oficial da União. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Agenda 21*. Brasília, 02 Ago. 1994. Tradução do Ministério das Relações Exteriores.

MARCOVITCH, J. *A gestão da Amazônia: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas*. São Paulo: EDUSP: 2011. 312p.

MMA, *Agenda Ambiental na Administração Pública*. Brasília: MA/SDS/PNEA, 80 p., 2001. Disponível em: < <http://www.prt20.mpt.gov.br/ambiental/04-AgendaAmbiental.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *5º Prêmio Melhores Práticas da A3P – As Melhores Práticas de Sustentabilidade na Administração Pública*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80063/Cartilha%20dos%20Vencedores%20do%205%20Pre%20mio%20A3P_.pdf>. Acesso em: 02 set. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Cartilha Intermediária – Como implantar a A3P*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/item/9142>>. Brasília, 2014a. Acesso em: 31 de Ago. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda Ambiental na Administração Pública – A3 em números*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/item/9056>. Brasília, 2015. Acesso em: 01 de Jul. 2015

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Folder Informativo A3P*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/folder_verde__1a_edio_36.pdf. Brasília, 2015a. Acesso em: 24 de nov. de 2015.

MP, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal*. Brasília, 2010. Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Carilha.pdf>> Acesso em: 24 mai. 2012;

MP, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Roteiro para Elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentáveis – PLS*. Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2013/12/ROTEIRO-PARA-PLS.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2014.

MP, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portal de Contratações Públicas Sustentáveis*. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 14 jul. 2015.

QUEIROZ, F. C. F. de; UEHARA, T.H.N; CARDOSO, J.R. *Sustentabilidade na logística pública: Análise dos planos de gestão de logística sustentável na administração federal*. In: Congresso Internacional de Gestão de Inovação da Educação no Setor Público – CIGISP. Brasília, DF, 2015.

SIMONIAN, L. T. L. Tendências recentes quanto à sustentabilidade no uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais amazônidas. In: ARAGÓN-VAGA, L.E. (Org). *Populações e meio ambiente na pan-Amazônica*. Belém: NAEA/UNESCO, 2007. P. 25-44.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. DN TCU 134 de 04/12/2013. Publicada no DOU de 09/12/2013, Seção 1, p. 127.

_____. Portaria nº 90/2014 de 16/04/2014 do TCU. Publicada no DOU de 13/06/2014.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Marco legal das licitações e Compras Sustentáveis na Administração pública*. Consultoria Legislativa, Estudo, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf> Acesso em: 01 ago. 2012.

Recebido em 30/08/2015 e aceito em 01/12/2015.