

Um por todos, e todos por um: Uma análise sobre compras compartilhadas em IFES

SUZANE DE FÁTIMA SANTOS RODRIGUES

Universidade Federal do Pará – UFPA

POLYANA BATISTA DA SILVA

Universidade de São Paulo – USP

Resumo

Este estudo possui o objetivo de analisar como o processo de implantação da prática das compras compartilhadas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) influencia a forma de aquisições de bens por essas instituições. Os entes da administração pública federal devem disponibilizar os Pregões Eletrônicos, com Sistema de Registro de Preços para o compartilhamento. Essa prática na licitação é obrigatória, tendo como marco legal o decreto nº 7.892 (2013), que regulamentou o Sistema de Registro de Preços, podendo trazer benefícios à instituição que adotar essa prática. No intuito de compreender como essa nova prática vem sendo institucionalizada, buscou-se compreender as mudanças organizacionais, e identificar barreiras e limitações envolvidas no processo de implementação de compras compartilhadas nas IFES. Através de um estudo de casos múltiplos, utilizando entrevistas semiestruturadas com 4 gestores do setor de compras das IFES, mais análise de conteúdo nas licitações das instituições estudadas, foi possível identificar que a institucionalização das compras sustentáveis pode ser compreendida, preponderantemente, através das proposições isomórficas coercitiva e mimética da teoria institucional. Os entrevistados identificaram vantagens e desvantagens para a adoção de compras compartilhadas. O processo evita a repetição de licitações, resultando em redução de gastos com licitações e a expectativa de ganho em escala. Por outro lado, o processo de compras compartilhadas pode ocasionar uma centralização na unidade gestora, no tocante às decisões de compra, assim como concentrar as aquisições em determinados fornecedores. Outro aspecto constatado diz a respeito ao aumento do lapso temporal nos processos de aquisição conjunta, decorrente dos recursos interpostos pelos fornecedores. Além disso, foram identificadas 56 unidades participantes de compras compartilhadas realizadas no ano de 2018, acarretando a não replicação de licitação nos órgãos participantes, resultando em redução de custos, gerando eficiência econômica e redução de impacto ambiental.

Palavras-chave: Compras Públicas; IFES; Licitações Sustentáveis.

Contextualização

Práticas de sustentabilidade são multidimensionais, vão para além de cuidados com o meio ambiente. Abrangem também considerações socioambientais na aquisição de bens e serviços (Carvalho, Ferreira, & Villac, 2016; Glover, Champion, Daniels, & Dainty, 2014). No setor público, essas práticas alcançam as licitações, através da adoção de compras sustentáveis. Entende-se compras públicas sustentáveis como o processo que busca incorporar critérios socioambientais a todos os estágios da licitação pública, desde o planejamento, passando pelo processo licitatório, finalizando com (mas não somente) a logística reversa. Tendo como objetivo a redução dos impactos ambientais e gerando benefícios à sociedade e à economia (Betiol et al., 2012; Carvalho et al., 2016; Silva, Betiol, Villac & Nonato, 2018; Thomson & Jackson, 2007).

Há uma crescente discussão a respeito da sustentabilidade, marcada pelo Relatório Nosso Futuro Comum, apresentado pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, que introduziu a idéia de que a sustentabilidade envolve o compromisso com as gerações futuras (Sen, 2013). Isto é, a sustentabilidade busca satisfazer as necessidades da sociedade, de forma permanente. Assim, ao elaborar processos de aquisições de bens e serviços, a administração pública deve munir-se de critérios sustentáveis, caracterizados por requisitos que consideram, pelo menos, três dimensões: o meio ambiente, a economia e o social (Carvalho et al., 2016; Gelderman, Semeijn & Vluggen, 2017; Silva et al., 2018).

Compras públicas sustentáveis foram adotadas em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como na União Europeia, nos Estados Unidos, no Reino Unido, no Canadá, na Austrália (Betiol et al., 2012; Thomson & Jackson, 2007). Na Europa, países como Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda e Suécia (Alencastro, Silva, & Lopes, 2014; Betiol et al., 2012; Gelderman et al., 2017; Silva et al., 2018) também adotam práticas de compras públicas sustentáveis.

No Brasil, a obrigatoriedade de implementação de critérios sustentáveis nos procedimentos licitatórios inicia com a lei de licitações (Lei N° 8.666, de 21 de junho de 1993), mais especificamente em seu art. 3º, que diz: “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”. Em 2012, a União através do Decreto nº 7.746 (2012) estabelece os critérios, práticas e normas gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Em 2016, a Advocacia Geral da União (AGU), como órgão de assessoramento jurídico da administração pública federal, publicou o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, um manual de procedimentos que visa uniformizar e incentivar a institucionalização da prática das licitações sustentáveis (Carvalho et al., 2016).

Posteriormente, o Tribunal de Contas da União (TCU), emitiu o Acórdão nº 1056 (2017), fruto de uma auditoria que implicou em determinar à Administração Pública Federal ações, visando o cumprimento do art. 3º da Lei nº 8.666 (1993).

Foram identificadas iniciativas de licitações sustentáveis nos governos dos estados de Minas Gerais e São Paulo (Betiol et al., 2012; Mendonça, Cruz, Teodósio & Raso, 2017; Oliveira & Santos, 2015). O Ministério Público Federal (Silva et al., 2018), as forças armadas, a Marinha do Brasil (Miranda, 2018) também adotam essa prática.

As compras públicas governamentais, no âmbito da administração federal, estão passando por mudanças de paradigmas, saindo de aquisições de bens e serviços com parâmetro de menor preço, melhor técnica, melhor preço/técnica (Alencastro et al., 2014), passando para compras que incorporam critérios que ampliam os benefícios sociais e ambientais (Oliveira & Santos, 2015). No entanto, há um novo desafio para gestão pública: a

incorporação dos requisitos de sustentabilidade nos processos licitatórios (Couto & Ribeiro, 2016).

Nesse sentido, as compras públicas sustentáveis devem prezar por três aspectos essenciais: o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e o ambiental (Betioli et al., 2012; Carvalho et al., 2016; Silva et al., 2018). É neste cenário que surgem propostas alinhadas à sustentabilidade. Assim, o gestor público deve incorporar aos critérios atuais os quesitos socioambientais nos processos de aquisição em organizações públicas (Alencastro et al., 2014; Betioli et al., 2012).

As compras compartilhadas são um exemplo de implementação de compras sustentáveis, por ser uma prática de licitação em conjunto, realizada por um órgão público gestor com a participação de várias outras entidades públicas (órgão participante), visando a redução de custos operacionais da licitação para os órgãos participantes, mas principalmente, objetivando a economia de escala (Louzada, 2017; Silva et al., 2018). Em outro aspecto, a prática das compras compartilhadas possibilita a construção de redes de compartilhamento entre órgãos públicos (Louzada, 2017; Silveira, 2014).

Na intenção de compreender a primeira compra compartilhada realizada pelo governo federal, Silva e Barki (2012) chegaram à conclusão que é “possível realizar uma compra ambientalmente correta e economicamente eficiente” (Silva & Barki, 2012, p. 167). Silva et al. (2018) examinaram as compras públicas sustentáveis, através da implementação das compras compartilhadas no Ministério Público Federal (MPF), demonstrando que as aquisições conjuntas são instrumentos para a adoção das licitações sustentáveis. Por outro lado, o estudo de Silveira (2014) na área de compras compartilhadas em IFES identificou a criação de uma rede temporária entre as universidades participantes do processo de compras compartilhadas.

Esta pesquisa diverge de outros estudos ao buscar analisar, por meio de estudos de casos múltiplos, como o processo de implantação da prática das compras compartilhadas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado do Pará influencia a forma de aquisições de bens pelas IFES, sob a perspectiva da teoria institucional.

Os *insights* gerados por esta pesquisa poderão dimensionar a execução das compras compartilhadas realizadas no Estado, e indicar tendências de política de compras nas IFES pesquisadas, e nos órgãos que participam dos editais compartilhados.

Compras Compartilhadas como Prática Sustentável

A realização das compras públicas sustentáveis pela administração pública deve zelar pelo desenvolvimento econômico, social e ambiental. Sob essas circunstâncias as compras compartilhadas ao abrangerem quesitos de sustentabilidade tornam-se um caminho para o cumprimento de um dos objetivos do art 3º, da lei de licitações.

A compra compartilhada ao passo que busca a redução dos custos administrativos e obtenção de ganho de escala nas aquisições de bens e serviços, visto que envolvem as unidades internas do órgão gestor e/ou as outras organizações públicas gerando, conseqüentemente, um maior planejamento das aquisições, viabiliza uma compra de produtos que atendam aos padrões de sustentabilidade. Além disso, quando licitações do mesmo objeto deixam de ser replicadas, reduzem os custos da utilização de insumos materiais e de recursos humanos, gerando menor impacto ambiental e eficiência econômica (Betioli et al., 2012; Silva et al., 2018; Silva & Barki, 2012; Silveira, 2014).

O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) emitiu a Instrução normativa nº 10 (2012), que regulamenta a compra compartilhada como possibilidade de contratação para um grupo de participantes preliminarmente definidos, sendo o controle e

gerenciamento do procedimento licitatório feito por um órgão da administração pública federal.

Indo no sentido de sustentabilidade, entende-se as compras compartilhadas como processo de licitação em conjunto, realizada por um órgão público gestor com a participação de diferentes entidades públicas ou unidades do órgão gestor, que incorpora critérios de sustentabilidade, com a economia de escala, redução do impacto ambiental e fomentando a equidade social (Betiol et al., 2012; Louzada, 2017; Silva et al., 2018).

O estudo da prática de compras compartilhadas em IFES vem ganhando destaque no Brasil, com estudos no município de Belém (Cruz, 2014; Louzada, 2017), no estado do Paraná (Johann, Valentini, & Trindade, 2014) e no estado de Santa Catarina (Madruga, Schneider, Luz, & Martins, 2013).

As IFES que adotam a prática de compras compartilhadas possibilitam a implantação de requisitos de sustentabilidade em aquisições de bens e serviços (Borges, Oliveira, & Erasmo, 2011; Madruga et al., 2013), favorecendo o ganho em escala, pois essa prática dissemina a licitação sustentável em organizações que ainda não possuem a estrutura necessária para esse tipo de compra (Betiol et al., 2012).

A prática das compras compartilhadas pode ser analisada a partir da ótica institucional, o que será abordado na sessão seguinte.

Compras Compartilhadas Sob a Ótica da Teoria Institucional

A teoria institucional fornece a base teórica para esta pesquisa, buscando compreender as transformações ocorridas nas organizações, na busca da conformidade com ambiente transorganizacional, isto é, como novas regras são absorvidas, tornando-as rotineiras na estrutura organizacional (Kelm, Renz, Allebrandt, & Sausen, 2014).

A abordagem institucional torna-se um importante instrumento para a compreensão da adoção das compras sustentáveis pelas organizações de ensino superior (Filho et al., 2019; Glover et al., 2014; Grob & Benn, 2014; Mendonça et al., 2017).

Um dos mecanismos de mudança institucional, o isomorfismo, se apresenta como um processo de homogeneização pelo qual passam as entidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições conjunturais (DiMaggio & Powell, 1983).

O isomorfismo coercitivo pode ser entendido como o resultado de imposições legais do governo, fruto das pressões formais exercidas sobre as organizações (DiMaggio & Powell, 1983). As instituições agem em conformidade aos regulamentos. Assim, as pressões legais influenciam no que as organizações devem fazer (Glover et al., 2014).

Os instrumentos legalizadores coagem as organizações a adotarem as compras públicas sustentáveis (Grob & Benn, 2014). A exemplo, o Decreto nº 7.892 (2013) impôs a implantação do sistema de Intenção de Registro de Preços (IRP), que possibilita os órgãos a participação na licitação do órgão gestor, passo determinante para as aquisições compartilhadas.

A concepção de isomorfismo mimético traz a compreensão da forma como a organização, frente a um ambiente de incertezas e tecnologias não compreendidas, se modela com base em outra instituição, resultando em um comportamento mimético, na tentativa de imitar um caminho bem-sucedido (DiMaggio & Powell, 1983, Glover et al., 2014; Grob & Benn, 2014).

As compras públicas sustentáveis podem ser disseminadas por meio de programas de governo, redes de apoio ou alianças, sendo estas estruturas pelas quais o comportamento mimético poderia ter um efeito modelador na aderência das aquisições sustentáveis (Grob & Benn, 2014).

Quando a organização federal gestora implementa em sua licitação requisitos de sustentabilidade, aplicados, por exemplo, em equipamentos de refrigeração, estabelecendo critérios para que esse equipamento tenha mais eficiência energética, que o gás comprimido seja menos agressivo ao meio ambiente, entre outros. Caso esta citada licitação seja compartilhada, permite que os órgãos participantes implementem, por isomorfismo mimético, essa prática de sustentabilidade.

O escopo das compras compartilhadas é a possibilidade da criação de redes temporárias entre diversos órgãos (Silveira, 2014). Neste sentido, quando diversos órgãos se unem, formando um conjunto, objetivando a aquisição de bens e serviços, disseminam a tendência mimética (Di Maggio & Powell, 1983), pois promovem a adoção das compras públicas sustentáveis em cada entidade da rede (Glover et al., 2014).

Procedimentos Metodológicos

Dados

Os dados foram levantados no sentido de verificar se os editais estabelecem critérios sustentáveis, se há possibilidade de ganho de escala, além de identificar as barreiras e limitações que implicam na utilização das compras compartilhadas pelas IFES (Couto & Coelho, 2015; Couto & Ribeiro, 2016; Oliveira & Santos, 2015; Silva e Barki, 2012).

Estratégia de pesquisa

Um estudo de casos múltiplos (Berman, 2007; Yin, 2001) foi conduzido nas seguintes Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado do Pará: Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA); Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA); Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA); e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA).

Entrevistas semiestruturadas foram aplicadas a 4 gestores/pregoeiros das IFES analisadas, no mês de julho de 2019. A amostra é composta por 2 participantes que exercem a função de gestor e a função de pregoeiro, e 2 que exercem apenas a função de pregoeiro. Os entrevistados são servidores efetivos com mais de 5 anos de experiência, exercendo a função de pregoeiro. As entrevistas tiveram em média 43 minutos, e foram realizadas pessoalmente e individualmente no local de trabalho dos entrevistados. Todos os respondentes aceitaram formalmente, através de Termo de Consentimento, sua participação na pesquisa.

Na intenção de proteger a identificação dos entrevistados, foi realizada uma codificação, exposta na Tabela 1.

Tabela 1 - Codificação dos casos da pesquisa.

Entrevistado(a)	Data da entrevista	Tipo de entrevista	Duração da entrevista
P1	10 de Julho de 2019	Pessoalmente	1 (00:52:36)
P2	10 de Julho de, 2019	Pessoalmente	2 (00:33:55)
P3	23 de Julho de 2019	Pessoalmente	3 (00:20:46)
P4	12 de Julho de 2019	Pessoalmente	4 (00:68:39)

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Coleta de dados da Análise de Conteúdo

As análises de conteúdo foram realizadas nos editais das IFES gestoras das licitações (UFPA, UFRA, UFOPA, UFESSPA e IFPA). Os dados das licitações foram levantados através do portal eletrônico “portal de compras” do governo federal, seguindo o caminho:

portal de compras, gestor público, consultas, compras governamentais, gestão de ata de registro de preço/SRP, com o link: <<https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-atasrp/public/principal.do>>.

Utilizando o filtro do ano 2018 e o código da Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) das universidades estudadas, foram obtidos 155 (cento e cinquenta e cinco) Pregões Eletrônicos (PE), com o Sistema de Registro de Preços (SRP). Entre esses, foram observados 30 (trinta) PE's que utilizaram o compartilhamento de aquisições de materiais de uso comum, foram excluídos da análise os PE's que apresentavam como objeto a contratação de serviços. Por outro lado, não foram encontrados PE's com aquisições conjuntas na UASG da UFRA e da UFOPA.

As atas dos pregões foram exportadas do site "portal de compras", utilizando o caminho: portal de compras, gestor público, consultas, compras governamentais, atas, atas de pregão, com o link: <<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp>>. Em sequência, inserindo o número do pregão e a UASG da IFES.

Simultaneamente, foi realizada análise de conteúdo em leis, decretos, acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) também foi utilizada como coleta de dados.

As licitações analisadas compreendem o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2018. A justificativa para o período deve-se ao fato de que o marco temporal que efetiva o cumprimento das normas relacionadas à sustentabilidade nas licitações públicas é o Acórdão nº 1056 (2017) do TCU que trouxe determinações à administração pública federal a serem aplicadas a partir de 1º de janeiro de 2018.

Análise dos Resultados

Da análise do conteúdo dos editais e das entrevistas semiestruturadas, foram pensados 6 eixos temáticos: a) Unidades participantes; b) Identificação de itens de sustentabilidade nos editais analisados; c) Ganho em Escala; d) Implantação das compras compartilhadas na IFES (mudança organizacional); e) Comportamento mimético; f) Vantagens/Desvantagens. Estes eixos temáticos são analisados separadamente.

Unidades participantes

Foram identificadas, nos editais analisados, 30 licitações utilizando compras compartilhadas. A análise de conteúdo permitiu detectar 56 unidades participantes (UP), oriundas das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país. A ocorrência das UPs por região está descrita na Figura 1.

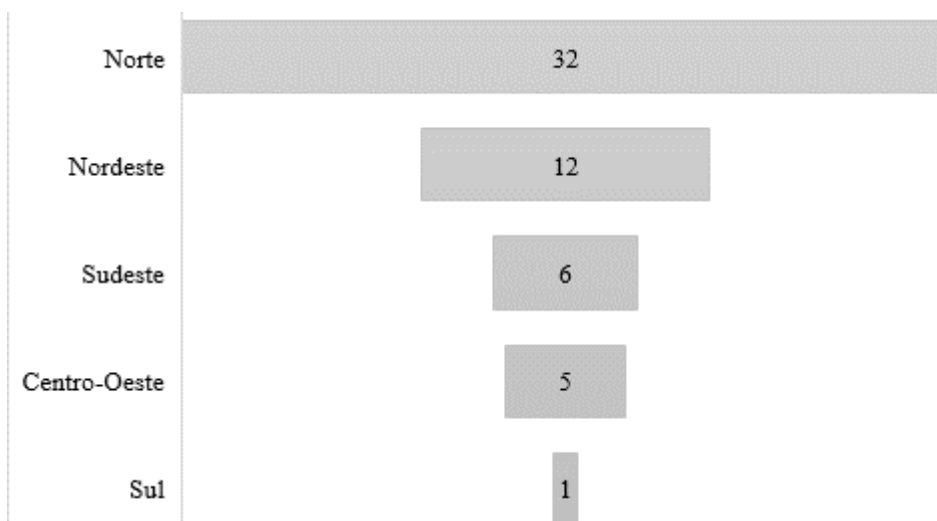


Figura 1 - Ocorrência das Unidades Participantes por região
 Fonte: Dados da pesquisa.

As unidades gestoras (UFPA, IFPA e UNIFESSPA) compartilham seus processos de compras com entidades públicas de todo território nacional, com maior incidência de participação de organizações da região Norte do País.

Dentre as UPs nos editais de compras compartilhadas estudados, pode-se verificar que não há somente IFES. Organizações públicas de outras atividades participam, o que demonstra o interesse dos mais diversos órgãos nas compras compartilhadas. A figura 2 traz as atividades que as UPs participantes praticam.

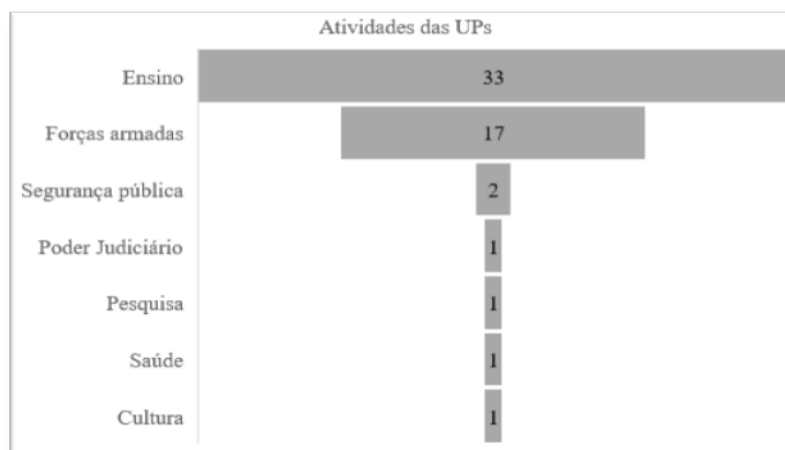


Figura 2 - Atividades das Unidades Participantes
 Fonte: Dados da pesquisa.

A adesão dos órgãos participantes aos pregões eletrônicos com o sistema de registro de preços é relevante, na medida em que essas entidades trazem suas demandas para o edital, aumentando a possibilidade de ganho em escala. Isso constitui benefício tanto para o órgão gerenciador quanto para o órgão participante. E mais, ao aderirem à licitação que está em andamento pelo órgão gerenciador, deixam de replicar um processo licitatório para um mesmo objeto. Isso reduz o uso de material de expediente, como papel e tinta de impressora, além de disseminar a boa prática das compras compartilhadas.

Identificação de itens de sustentabilidade nos editais analisados

Foi identificado que, dos 30 editais dos pregões eletrônicos que adotam compras compartilhadas, 4 não definem critérios de sustentabilidade a serem observados na licitação. Os critérios estabelecidos nos editais analisados foram categorizados de duas formas, sendo: 1 – Exigência de comprovação dos critérios estabelecidos nos editais; 2 – Ausência de comprovação dos critérios estabelecidos nos editais. Na primeira categoria foram reunidos critérios que requisitavam do fornecedor certificação emitida por órgão oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital, tais como: Selo PROCEL de eficiência energética, licença de operação ambiental, certificação ISO 14001, 14020:2002, certificação do INMETRO. Na segunda categoria foram agrupados critérios estabelecidos nos editais que mencionam somente os regulamentos legais sem a discriminação da forma como o fornecedor irá comprovar o cumprimento da sustentabilidade. A Tabela 1 traz a informação das categorias por pregão das IFES.

Tabela 1 Critérios Sustentáveis elencados nos editais

IFES	PREGÃO	EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE	AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE
158135 - IFPA REITORIA	5/2018	-	SIM
158135 - IFPA REITORIA	7/2018	-	SIM
158507 - IFPA ALTAMIRA	32/2018	-	-
158308 - IFPA CASTANHAL	7/2018	SIM	-
158307 - IFPA MARABÁ	2/2018	-	-
158518 - IFPA SANTARÉM	2/2018	-	SIM
158518 - IFPA SANTARÉM	4/2018	-	SIM
158518 - IFPA SANTARÉM	5/2018	-	SIM
158518 - IFPA SANTARÉM	6/2019	-	SIM
158518 - IFPA SANTARÉM	7/2019	-	SIM
158481 - IFPA TUCURUI	1/2018	-	-
153063 – UFPA	15/2018	SIM	-
153063 – UFPA	22/2018	SIM	-
153063 – UFPA	27/2018	SIM	-
153063 – UFPA	37/2018	SIM	-
153063 – UFPA	39/2018	SIM	-
153063 – UFPA	40/2018	SIM	-
153063 – UFPA	42/2018	SIM	-
153063 – UFPA	47/2018	SIM	-
153063 – UFPA	54/2018	SIM	-
153063 – UFPA	55/2018	SIM	-
153063 – UFPA	59/2018	SIM	-
153063 – UFPA	60/2018	SIM	-
153063 – UFPA	61/2018	SIM	-
153063 – UFPA	76/2018	SIM	-
158718 - UNIFESSPA	28/2018	-	-
158718 - UNIFESSPA	38/2018	-	SIM
158718 - UNIFESSPA	43/2018	-	SIM
158718 - UNIFESSPA	46/2018	-	SIM
158718 - UNIFESSPA	52/2018	-	SIM

Fonte: Dados da pesquisa.

Nos editais dos pregões: 32/2018 – IFPA Altamira, 02/2018 – IFPA/ Campus Marabá, 1/2018 – IFPA/Campus Tucuruí e 28/2018 – UNIFESSPA não foi verificado nenhum critério sustentável estabelecido a ser observado na aquisição dos produtos licitados.

A estrutura das compras compartilhadas mostra-se como um instrumento para implementação da sustentabilidade nos processos licitatórios. Adicionalmente, os editais das licitações estabelecem critérios sustentáveis a serem observados na aquisição de materiais. A exigência de comprovação dos critérios de sustentabilidade definidos nos editais estudados não somente traz o caráter de efetivação da sustentabilidade, como também, traz o caminho que os fornecedores devem se nortear para se adequarem às especificações técnicas dos bens licitados.

Por outro lado, os entrevistados relatam que a adoção dos critérios de sustentabilidade está progredindo a cada nova licitação. Os gestores estão preocupados com adoção de novos critérios que ainda não foram implantados:

P1: “Em todas as nossas licitações tem algum critério de sustentabilidade, a gente tenta inserir. Por exemplo, política de logística reversa das pilhas, a gente não tinha [...] Olha [nome do servidor], vamos pesquisar, como a gente que planeja essa licitação [...] aí a gente vai olhar em outros editais. Na próxima licitação que formos licitar vamos pedir para o fornecedor fazer o recolhimento.”

P2: “a gente já vem adotando isso já, isso na universidade há algum tempo, porque teve um tempo que a gente comprava as coisas muito baratas aqui na universidade, mas a duração era pequena e não demorava muito a gente tava precisando comprar de novo ou trocar peças, essas coisas assim, então a gente foi mudando esse patamar”

P3: “é que elas estão desenvolvimento, dentro da [IFES], cada vez mais, cada licitação que ocorre uma após a outra, a gente como servidores e como instituição, como um todo, tem procurado se preocupar um pouco mais em relação a questão da sustentabilidade.”

P4: “o TCU começou a bater sobre o plano de sustentabilidade[...] já era para estar implantado [...] as ações nossas estão relacionadas a obras, porque nas obras, o entulho, descarte do entulho, a madeira, quase não se usa mais [...] economia de energia, água, reaproveitamento da água da chuva na maioria da obras nossas.

É notório que a definição das práticas e quesitos sustentáveis estão em constante aperfeiçoamento, considerando que há lançamentos de novos produtos e a evolução tecnológica, assim os produtos licitados devem acompanhar essas transformações do mercado.

Ganho em Escala

A possibilidade de ganho em escala, nesta pesquisa, foi constatada através da comparação do valor estimado com o valor homologado na Ata de Registro de Preço, por unidade. Visto que nos editais analisados, o valor estimado é o valor máximo para a homologação, lances que ultrapassaram o valor estimado foram desclassificados. A figura 3 mostra a diferença entre os valores homologados e os valores estimados.

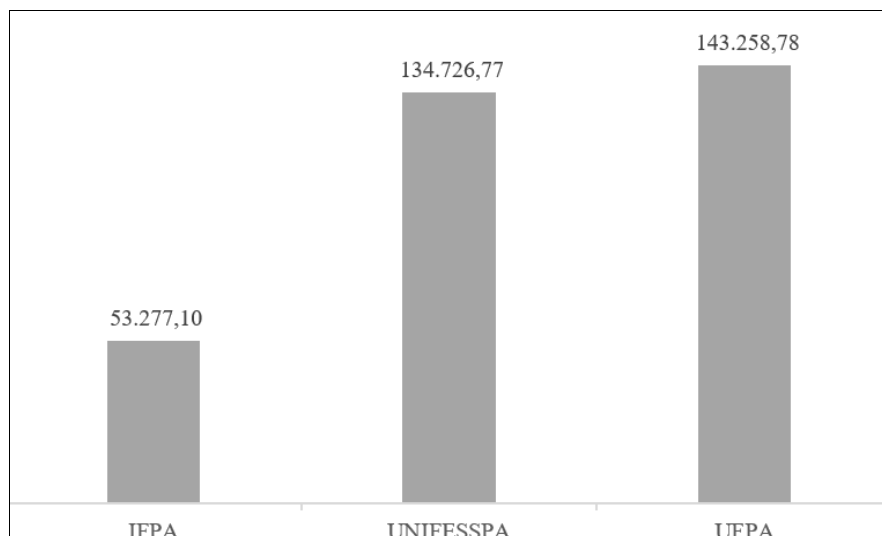


Figura 3 Diferença entre os valores homologados e os valores estimados

Fonte: Dados da pesquisa.

Nas licitações examinadas foi observada a redução do valor homologado, considerando o valor estimado, por unidade. Nesta lógica, há uma perspectiva de ganho em escala decorrente das compras compartilhadas para os órgãos participantes e para o órgão gerenciador ao contratarem o fornecedor lavrado na ata de registro de preço, válida por 12 meses.

Esse resultado converge com as conclusões de Silva et al. (2018) e Silva e Barki (2012), que observaram a possibilidade de ganho em escala nas compras conjuntas.

Quanto à implantação das compras compartilhadas na IFES (mudança organizacional)

A implementação das compras compartilhadas é uma obrigação legal, que decorre do Decreto nº 7.892 (2013), alterado pelo Decreto nº 8.250 (2014), da Presidência da República, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços. Desta forma, com a implantação do sistema de Intenção de Registro de Preços (IRP), o órgão federal que irá realizar uma licitação em Sistema de Registro de Preço (SRP) deve incluir as informações da licitação no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais "SIASGNET", disponibilizando a listagem dos objetos a serem licitados.

Os relatos dos entrevistados apontam que a implementação da compra compartilhada decorre da força coercitiva dos normativos legais do Estado.

P1: "A compra compartilhada é uma mudança legal, que a IRP [Intenção de Registro de Preço], impõe, porque nós somos obrigados a divulgar as licitações e aparecerem pessoas para compartilharem com a gente aquela licitação, e tem por organização"

P4: "é mais legislação e operacionalização"

Esse resultado corrobora com os de Mendonça, Cruz, Teodósio & Raso (2017), que concluíram que "a implantação das compras públicas sustentáveis utilizou-se, primordialmente, de mecanismos isomórficos coercitivo" (Mendonça et al, 2017, p.87).

Em contrapartida, ao analisar os editais dos pregões das IFES UFRA e UFOPA verificou-se que essas instituições federais reservam o direito de justificar a não adesão ao sistema de intenção de registro de preço, baseadas no artº 4º, parágrafo 1º, do decreto nº 8.250/2014. Por conseguinte, não foram encontradas compras compartilhadas nessas IFES, no ano de 2018. Essa conclusão assemelha-se com descrita por Kihara, Leite, & Lopes (2018),

no tocante a IFES UFOPA, porém, quanto ao que se relaciona a UFRA a citada pesquisa traz somente dados do ano de 2015.

Quanto ao comportamento mimético

Observou-se que a unidade gestora, quando se encontra em uma situação na qual é inexperiente, recorre a editais de licitação de outras instituições para se modelar. Então busca em editais de outros órgãos públicos os critérios de sustentabilidade, a descrição do objeto, os documentos exigidos, para assim analisar e compreender como tal licitação foi realizada, com isso se espelhando nos caminhos propostos pela instituição, isto é, trazendo conformidade ao seu processo de aquisição, à vista disso, foi constatado o comportamento mimético.

P1: “aí vou em outros editais, fui por exemplo, no edital da prefeitura de Belém, municipal, eles contratam muito barco, então lá tinham várias, registram na marinha, não sei aonde..., vários tipos de documentos. o que acaba sendo importante determinadas documentações”

P2: “em alguns que a universidade não tem assim uma área com uma expertise, então a gente usa as informações que nós temos dos processos ao longo dos anos e também a gente consulta outras licitações”

P4: “tô precisando elaborar o estudo preliminar para contratação de limpeza e conservação, que é obrigado por lei, aí o pró-reitor foi no FORPLAN (Fórum de Pró-Reitores de Administração), são 42 unidades. Ele falou, perguntou para todos “Vocês têm um modelo de estudo preliminar?”. “Não”. Então ninguém fez ainda. aí eu falei, neste caso, eu vou ter que fazer, então vou pesquisar, pegar referências de outros órgãos, claro, são características diferentes, mas pelo menos para mim, é ter um norte.”

Quanto às compras compartilhadas, no momento em que a unidade gestora registra a participação das unidades participantes, verifica-se que todos os envolvidos na licitação incorporam a boa prática das aquisições compartilhadas, isto é, os órgãos participantes ao aderirem ao PE implementam, por isomorfismo mimético, a prática de sustentabilidade.

Vantagens/Desvantagens

Vantagens

Foram identificadas na fala dos pregoeiros algumas vantagens percebidas no processo das compras compartilhadas. Os entrevistados relataram que o processo evita a repetição de licitações, resultando em redução de gastos com licitações e a expectativa de ganho em escala. Esses pontos de vista são semelhantes aos resultados encontrados por Silva e Barki (2012), e Silva et al. (2018).

P1: “a gente pensou que evita que o órgão faça uma licitação, né, a licitação já tá pronta”

P2: “a possibilidade da gente conseguir preços bons é muito grande” e “eles [órgãos participantes] não vão gastar dinheiro para fazer licitação”

P3: “as vantagens, principalmente, tem inúmeras, conforme o eixo que você for buscar, você vai conseguir identificar várias, eu posso citar aqui, na visão do setor de compras, é a economia de escala, quando a gente consegue juntar a demanda de várias, vários demandantes, vários institutos, você consegue uma quantidade maior naquele produto, na licitação você consegue diminuir o preço, entendeu, outra vantagem, a questão da transparência, questão de você estar estimulando uma inovação, uma política de participação entre instituições e tudo mais, e trazendo para o mercado essa referência que a universidade tem que ser.”

P4: “ primeiro, nosso objetivo é reduzir trabalho mesmo, mão-de-obra, assim, em vez de estar duas equipes, minha equipe trabalhando aqui num processo desse [licitação de móveis] e da federal, só tem da federal trabalhando. Isso libera a equipe pra outras demandas.”

Desvantagens

No entanto, também foram identificadas pelos pregoeiros algumas desvantagens do procedimento das aquisições em conjunto. Cada entrevistado revelou um aspecto do processo, como a repetição de alguns órgãos como participantes sem planejamento, o prolongamento temporal do processo licitatório por razão de recursos dos fornecedores e a concentração do trabalho e dos custos decorrentes da compra compartilhada para o órgão gerenciador. Estes resultados convergem, no tocante a centralização dos trabalhos e custos, com os retratados no estudo de Silveira (2014).

P1: “o que tem acontecido, é que alguns órgãos repetidamente fazem intenção, alguns órgãos desvirtuaram, o que teria assim ...ah eu preciso fazer, não tenho pessoal, eu não tenho condições de fazer, eu sei que a [IFES] tem uma expertise nisso, vou pedir a intenção, do quanto vou precisar, calculo mais ou menos, algo pensado, seria essa proposta, mas o que a gente observa, que não é algo pensado.”

P2: “o principal problema desses processos é que eles acabam se alongando por conta desses recursos e de outras coisas mais. Fica um negócio demorado”

P3: “ a única desvantagem que eu vejo é que ocorre uma sobrecarga no órgão gerenciador, pelo fato dele tá agregando trabalhos, uma sobrecarga em termos de ... recursos financeiros, porque aquele órgão gerenciador, no caso a [IFES] , acaba pagando um custo que os órgãos participantes não pagam.”

Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como o processo de implantação da prática das compras compartilhadas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado do Pará influencia a forma das suas aquisições. Buscou também identificar eventuais barreiras e limitações envolvidas no processo de implementação de compras sustentáveis, bem como identificar as regiões geográficas com as quais as IFES mantêm relação de compras.

Utilizando como método de pesquisa o estudo de casos múltiplos, utilizando entrevistas semiestruturadas com 4 gestores/pregoeiros do setor de compras de IFES paraenses, e análise de conteúdo nas licitações das instituições estudadas.

A institucionalização das compras sustentáveis pelas IFES analisadas, pode ser compreendida, preponderantemente, através da proposição isomórfica coercitiva, já que as compras compartilhadas são resultado das pressões estabelecidas por regulamentos legais. Também é observado o mimetismo, visto que, ao se depararem com situações novas, das quais os pregoeiros se dizem inexperientes, examinam os editais de licitação de outras organizações, e a disseminação das compras sustentáveis entre os participantes da rede criada pela compra conjunta ocorre. (Di Maggio & Powell, 1983).

Atualmente, a boa prática de compras compartilhadas é possível na modalidade pregão e concorrência. Porém, o sistema “Compras Governamentais” está predisposto para modalidade pregão eletrônico em Ata de Registro de Preço com vigência de 12 meses, ou seja, o pregão eletrônico registra o preço a ser empregado em uma posterior aquisição dentro da vigência da ata.

Nesse contexto, foram identificadas 56 (cinquenta e seis) unidades participantes nas compras compartilhadas realizadas no ano de 2018, originárias das regiões norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul do país, tendo como órgão gerenciador 3 IFES paraenses, disseminando a prática das aquisições sustentáveis em diversas organizações.

Isso acarreta a não replicação de licitação nos órgãos participantes, resultando em redução de custos com insumos materiais e com recursos humanos, gerando eficiência econômica e menor impacto ambiental. Além da expectativa de ganho em escala, já que esses entes participantes inserem suas demandas no processo licitatório, ocorrendo a redução nos valores homologados na Ata de Registro de Preços.

Por outro lado, o processo de compras compartilhadas pode ocasionar uma centralização na unidade gestora, no tocante às decisões de compra, assim como concentrar as aquisições em determinados fornecedores. Ainda, o processo em todas as suas dimensões é de inteira responsabilidade do órgão gestor, assim todas as despesas e custos são executados pela unidade gestora. Outro aspecto constatado diz a respeito ao aumento do lapso temporal nos processos de aquisição conjunta, decorrente dos recursos interpostos pelos fornecedores.

Durante a pesquisa, observou-se que as IFES IFRA e IFOPA resguardam o direito de não permitir adesões aos seus editais licitatórios, baseadas no artº 4º, parágrafo 1º, do decreto nº 8.250/2014.

Entre os fatores limitantes desta pesquisa, pode-se destacar que as licitações analisadas restringem-se ao ano de 2018. Futuras investigações poderiam analisar se a implementação das compras públicas compartilhadas modifica a visão das organizações privadas sobre compras sustentáveis, bem como a influência da sustentabilidade na cadeia produtiva dos bens ofertados nas licitações, utilizando um lapso temporal maior.

Referências

- Acórdão Nº 1056/2017 – TCU – Plenário 1.* Tribunal de Contas da União (TCU) <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25CA6B3A6015CB175652C6187>.
- Alencastro, M. A. C., Silva, E. V. da, & Lopes, A. M. D. (2014). Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 207–235. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122014000100009>
- Berman, S. (2007). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. *Perspectives on Politics* (Vol. 5). <https://doi.org/10.1017/S1537592707070491>
- Betioli, L., Uehara, T., Laloë, F., Appugliese, G., Adeodato, S., Ramos, L., & Neto Monzoni, M. (2012). *Compra Sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Borges, T. de S. S., Oliveira, E. A. de A., & Erasmo, E. A. L. (2011). Compras Compartilhadas: um caminho para superar as dificuldades no desempenho das atividades nos setores de compras da Universidade Federal do Tocantins. *XI Encontro Latino Americano de Pós Graduação*. São José dos Campos, Brasil.
- Carvalho, F. G. de, Ferreira, M. A. S. de O., & Villac, T. (2016). *Guia Nacional de Licitações Sustentáveis*. Brasília: Advocacia-Geral da União (AGU).
- Couto, H. L. G. do, & Coelho, C. (2015). Fatores críticos no comportamento do gestor público responsável por compras sustentáveis: diferenças entre consumo individual e organizacional. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 519–543. <https://doi.org/10.1590/0034-7612113443>

- Couto, H. L. G. do, & Ribeiro, F. L. (2016). Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 331–343. <https://doi.org/10.1590/0034-7612146561>
- Cruz, A. B. S. (2014). *Possibilidades e Limitações para as Compras Públicas Sustentáveis na Universidade Federal Do Pará*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil. <https://doi.org/10.1177/1742766510373715>
- Decreto N° 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 e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm
- Decreto N° 7.892, de 23 de Janeiro de 2013*. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm
- Di Maggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutionalism, morphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- Filho, W. L., Skouloudis, A., Brandli, L. L., Salvia, A. L., Avila, L. V., & Rayman-Bacchus, L. (2019). Sustainability and Procurement Practices in Higher Education Institutions: Barriers and Drivers. *Journal of Cleaner Production*, 231, 1267–1280. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.05.202>
- Gelderman, C. J., Semeijn, J., & Vluggen, R. (2017). Development of sustainability in public sector procurement. *Public Money and Management*, 37(6), 435–442. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1344027>
- Glover, J. L., Champion, D., Daniels, K. J., & Dainty, A. J. D. (2014). An Institutional Theory perspective on sustainable practices across the dairy supply chain. *International Journal of Production Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2013.12.027>
- Grob, S., & Benn, S. (2014). Conceptualising the adoption of sustainable procurement: an institutional theory perspective. *Australasian Journal of Environmental Management*, 21(1), 11–21. <https://doi.org/10.1080/14486563.2013.878259>
- Instrução normativa n° 10, de 12 de novembro de 2012*. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências.
- Johann, K. R., Valentini, J., & Trindade, L. D. L. (2014). Licitações Sustentáveis : Um Estudo De Caso Na Universidade Federal Da Fronteira Sul –. *X Congresso Nacional de Excelência Em Gestão*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Kelm, M. L., Renz, C. L. da S., Allebrandt, S. L., & Sausen, J. O. (2014). Institucionalização das iniciativas socioambientais das organizações: interfaces entre a teoria do

desenvolvimento social de Habermas e o isomorfismo da teoria institucional. *Cadernos EBAPE.BR*, 12(spe), 401–415. <https://doi.org/10.1590/1679-39519097>

Kihara, B. M. T., Leite, R. M., & Lopes, J. C. de J. (2018). Compras e Contratações Sustentáveis das Universidades Federais Brasileiras. *Revista Fsa*, 112–129. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.12819/2019.16.1.2>

Lei N° 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

Louzada, E. F. (2017). *A compra compartilhada como possibilidade de contratação sustentável entre instituições federais de ensino superior no município de Belém*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará, Belém, Brasil.

Madrugá, E. de A., Schneider, Ma. C., Luz, E. F., & Martins, W. (2013). Compras Compartilhadas através do Sistema de Registro de Preços do Instituto Federal De Educação, Ciência e Tecnologia De Santa Catarina. *XIII Coloquio de Gestión Universitaria En Américas*, 1–19. <https://doi.org/10.1016/j.plaphy.2012.10.007>

Mendonça, R. A. M., Cruz, M. V. G. da, Teodósio, A. dos S. de S., & Raso, L. S. P. (2017). Institucionalização de compras públicas sustentáveis: uma análise da experiência do governo de Minas Gerais. *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 23(3), 62–91. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.161.61307>

Miranda, N. O. de. (2018). *Compras Públicas Sustentáveis: Barreiras e oportunidades de melhoria no âmbito das organizações militares da Marinha*. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, Brasil.

Oliveira, B. C. S. C. M. de, & Santos, L. M. L. dos. (2015). Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 189–206. <https://doi.org/10.1590/0034-76121833>

Sen, A. (2013). The Ends and Means of Sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 6–20. <https://doi.org/10.1080/19452829.2012.747492>

Silva, R. C. da, Betiol, L., Villac, T., & Nonato, R. (2018). Sustainable public procurement: the Federal Public Institution's shared system. *Revista de Gestão*, 25(1), 9–24. <https://doi.org/10.1108/REGE-11-2017-001>

Silva, R. C., & Barki, T. V. P. (2012). Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista Do Serviço Público*, 63(2), 157–175.

Silveira, M. (2014). Compras compartilhadas como mecanismo que favorece a formação da rede entre universidades públicas. *II Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (II S2IS)*. São Paulo, Brasil.

Thomson, J., & Jackson, T. (2007). Sustainable procurement in practice: Lessons from local government. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(3), 421–444. <https://doi.org/10.1080/09640560701261695>

Yin, R. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.