

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP

**Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social
- 2ª Edição**

**PRINCIPAIS DIFICULDADES E SOLUÇÕES PARA A INSERÇÃO DO TRIPÉ DA
SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: um estudo da inserção da política
da sustentabilidade das licitações públicas na Advocacia-Geral da União**

Daniela Figueira Aben-Athar

Orientador: Professor Msc. Henrique Savonitti Miranda

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública, como trabalho de conclusão do curso.

Brasília

Dezembro - 2013

Escola Nacional De Administração Pública - ENAP

**PRINCIPAIS DIFICULDADES E SOLUÇÕES PARA A INSERÇÃO DO TRIPÉ DA
SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: um estudo da inserção da política
da sustentabilidade das licitações públicas na Advocacia-Geral da União**

Daniela Figueira Aben-Athar

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública, como trabalho de conclusão do curso.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Henrique Savonitti Miranda (Orientador)

Prof. Msc. Andrea Zimmermann

Brasília - 2013

Resumo

O presente trabalho trata das principais dificuldades citadas a respeito da política da sustentabilidade ambiental e as respectivas soluções ou oportunidades sugeridas para implementação das Contratações Públicas Sustentáveis. As oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas no Brasil, a partir do estudo da inserção da política da sustentabilidade das licitações públicas na Advocacia-Geral da União, partem da análise da relação entre os regulamentos de contratações públicas (Constituição Federal, Lei 8.666/93 e Regime Diferenciado de Contratações), as políticas socioeconômicas e ambientais que se relacionam de alguma forma com as contratações públicas em âmbito nacional, como a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, o Programa de Aquisição de Alimentos, a Política Nacional de Mudança do Clima e o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Por fim, são analisados os instrumentos normativos editados pelo Governo Federal e que se relacionam diretamente às Contratações Públicas Sustentáveis, tais como a Instrução Normativa nº 01/2010 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e o Decreto 7.746/2012, além de outros instrumentos que apoiam essa prática, como o Catálogo de Materiais e seus itens sustentáveis. Os resultados dessas análises partiram da hipótese de que as principais dificuldades a serem enfrentadas para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas relacionam-se ao receio de infringir questões legais, dificuldade de materializar critérios socioeconômicos e definir produtos e serviços sustentáveis, falta de capacitação, falta de articulação de políticas e a capacidade institucional limitada. Entre as oportunidades identificadas estão: a revisão dos regulamentos de contratações públicas com base nas novidades trazidas pelo Regime Diferenciado de Contratações, o desenvolvimento de certificações públicas, a realização de compras compartilhadas e a atuação conjunta dos governos analisados para aprimorar seus catálogos de produtos sustentáveis.

PALAVRAS-CHAVE: CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS. TRIPÉ DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL. PRINCIPAIS DIFICULDADES E SOLUÇÕES. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.

Sumário

INTRODUÇÃO	10
1. POLÍTICA NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	13
1.1. O PODER DE COMPRA DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	13
1.2. COMANDO, FISCALIZAÇÃO E INCENTIVOS ECONÔMICOS PARA A PRODUÇÃO E O CONSUMO SOB A ÓTICA SUSTENTÁVEL.....	17
1.2.2. Os instrumentos econômicos diante das externalidades ambientais negativas	18
1.2.3. A conjunção de instrumentos de comando e controle com os econômicos	22
1.2.4. Outros instrumentos que podem servir de estímulo aos padrões de Produção e Consumo Sustentáveis	23
2. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.....	25
2.1. MARCOS REGULATÓRIOS EM PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS	25
2.2. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: CONCEITOS E CRITÉRIOS	32
2.3. PRINCIPAIS OBSTÁCULOS E SOLUÇÕES PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS.....	35
3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO PANORAMA DO GOVERNO FEDERAL	47
3.1. MARCOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO GOVERNO FEDERAL	49
3.2. REGULAMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE	51
3.4. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS AMBIENTAIS.....	73
3.5. INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	79
4. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ÂMBITO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	97
CONCLUSÃO	101
REFERÊNCIAS.....	107
APÊNDICE I	120

Aos meus amados pais Graça e Abraham, que com sabedoria e energia me transmitiram as coisas mais essenciais da vida; Aos meus amados filhos, Carolina e Renato, que iluminam minha existência me fazendo muito feliz e dando sentido aos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de um grande esforço individual, porém se não tivesse encontrado tantos anjos em meu caminho, esta teria sido uma missão impossível, especialmente diante da missão, quase impossível, de compatibilizar a criação de uma unidade da Advocacia-Geral da União, na 2ª Região, que compreende os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, em momento concomitante ao início da elaboração desse trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Henrique Savonitt, que aceitou o desafio de orientar a mais atribulada das pessoas em um tema que ela mesma teve dificuldade em delimitar e a minha examinadora, Andrea Zimmermann, uma das mais talentosas pensadoras da área de desenvolvimento sustentável com quem tive a felicidade de compartilhar meu trabalho.

Agradeço a todos que concordaram em participar desta pesquisa e, em especial àqueles que, além das entrevistas, se dispuseram tantas vezes a sanar dúvidas e também a as incitar.

Agradeço ao meu chefe e parceiros de trabalho, pelo incentivo, apoio e compreensão, além daqueles que me auxiliaram diretamente na pesquisa.

Aos amigos que fiz na Especialização, os mais sensacionais da face da Terra! Nessa turma encontrei verdadeiros parceiros. Sem vocês esse período nunca teria sido tão divertido. Agradeço pelos debates e pela agradável convivência nessa árdua caminhada, sem prejuízo das nossas atribuições funcionais.

Agradeço à minha família, principalmente aos meus pais pela educação que me proporcionaram, pelo apoio e amor incondicionais. Agradeço à minha mãe, que esteve sempre disposta a contribuir com meu trabalho e cuidar da casa e das crianças. Lamento que me faltem palavras exatas para expressar o quanto é profundo meu agradecimento pelo amor, carinho e dedicação dessa avó incansável diante dos afazeres domésticos, com total prioridade em proporcionar o bem-estar dos meus filhos. E ao meu pai, que foi meu parceiro nos períodos de maior acúmulo de trabalho e estresse, além de permanente exemplo na vida profissional e pessoal.

Aos maiores anjos dessa jornada: meus filhos. Por todo amor, carinho e compreensão. Por entenderem minhas angústias, madrugadas sem dormir, ausências e fragilidades, o que só é possível porque são seres humanos sensíveis e respeitosos que tive a felicidade de conviver e aprender sempre.

Por fim, agradeço a Deus pela realização dessa pesquisa, por crer que sem sua ajuda e inspiração não seria possível transpor sozinha os obstáculos que envolvem desde a crescente fadiga física até as inúmeras limitações emocionais e intelectuais.

LISTA DE SIGLAS

- A3P** - Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública
- ACT** - Atestado de Capacidade Técnica
- ACV** - Análise de Ciclo de Vida
- ACV** - Avaliação do Ciclo de Vida
- AGU** – Advocacia-Geral da União
- BEC** - Bolsa Eletrônica de Compras
- C&C** - Instrumentos de comando e controle
- CADMADEIRA** - Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas que comercializam no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira
- CADMAT** - Cadastro Único de Materiais e Serviços
- CADTERCs** - Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados
- CEMPRE** - Compromisso Empresarial para a Reciclagem
- CGU** - Controladoria Geral da União
- CNJ** - Conselho Nacional de Justiça
- CNUDS** - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
- CPS** - Contratações Públicas Sustentáveis
- CPV** - Contratações Públicas Verdes
- CQGP** - Comitê de Qualidade da Gestão Pública
- CVA** - Comunidade Virtual de Aprendizagem
- DOF** - Documento de Origem Florestal
- DS** - Desenvolvimento Sustentável
- Eco-92 ou Rio-92** - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- EPEAT** - Electronic Product Environmental Assessment Tool
- FGV** – Fundação Getúlio Vargas
- FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FSC** - Forest Stewardship Council
- FUNAP** - Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel
- FUNDAP** - Fundação do Desenvolvimento Administrativo
- GPN** - Green Purchasing Network
- GT** - Grupo Técnico
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IEs - Instrumentos Econômicos

IISD - International Institute for Sustainable Development

IN - Instrução Normativa

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MF - Ministério da Fazenda (MF)

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MME - Ministério de Minas e Energia

MPEs - Micro e Pequenas Empresas

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS - Ministério da Saúde

MTF – Marrakesh Task Force

NAPGI - North American Green Purchasing Initiative

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

P+L - Produção mais Limpa

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBACV - Programa Brasileiro de Avaliação do Ciclo de Vida

PEG - Programa de Eficiência do Gasto Público

PEMC - Política Estadual de Mudanças Climáticas

PIB - Produto Interno Bruto

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPAIS - Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social

PPCS - Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis

RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas

RIMAS - Research Institute for Managing Sustainability

Rio+10 - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

SF - Secretaria de Fazenda

SGP - Secretaria de Gestão Pública

SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SMA - Secretaria do Meio Ambiente

SPPI - International Sustainable Public Procurement Initiative

SSRH – Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia da Informação

UE - União Europeia

UNDESA - Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas

10YFP - 10 Year Framework Program

PRINCIPAIS DIFICULDADES e SOLUÇÕES PARA A INSERÇÃO DO TRIPÉ DA SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: um estudo da aplicabilidade da política da sustentabilidade das licitações públicas na Advocacia-Geral da União

INTRODUÇÃO

Nas análises do Estado está implícita a ideia de utilização de seu poder soberano para promoção do bem comum, ou seja, do desenvolvimento da nação. Entendendo-se o desenvolvimento como um processo multidimensional, apoiado em objetivos de justiça social, eficiência econômica e prudência ecológica, e que o livre mercado por si só não conduz necessariamente ao alcance desses objetivos, o Estado deve fazer valer o seu poder utilizando-se de todos os instrumentos que tem à sua disposição. Para os fins desta pesquisa, o uso do poder de compra do Estado será abordado como um desses instrumentos disponíveis para influenciar os mercados e contribuir para a consolidação de padrões de produção e consumo que favoreçam o desenvolvimento sustentável.

Segundo o Programa Nacional do Meio Ambiente (2012a), de uma forma geral, as compras públicas representam entre 15 e 30% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países e estima-se que no Brasil esses percentuais fiquem entre 10 e 15% do PIB (BIEDERMAN *et al.*, 2008; IPEA, 2011; SILVA *et al.*, 2012). Logo, o Estado, como grande consumidor de bens e serviços, ao utilizar o seu poder de compra de forma responsável pode promover externalidades positivas sobre o meio ambiente e a sociedade. Além disso, as contratações públicas mostram-se como importantes instrumentos para sensibilizar os demais consumidores sobre os impactos socioambientais associados aos diferentes padrões de consumo (IPEA, 2011).

Uma das mensagens mais importantes da Agenda 21 Global, estabelecida durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), foi que o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida somente poderão ser alcançados se as nações reduzirem consideravelmente ou eliminarem os padrões insustentáveis de produção e consumo (BRASIL, 2011a).

Nesse contexto, ações para tornar as contratações públicas mais sustentáveis começam a ganhar força no cenário internacional a partir da década de 1990. No entanto, a maior parte das iniciativas em prol de compras públicas mais responsáveis fragmenta o tripé da sustentabilidade, enfatizando aspectos ambientais, sem, no entanto, aliá-los a critérios sociais e de desenvolvimento econômico (MEEHAN; BRYDE, 2011). Por outro lado, com os atuais desafios postos pelo Desenvolvimento Sustentável, há a necessidade de se incorporar o tripé da sustentabilidade neste instrumento econômico de responsabilidade do Estado.

A maior parte dos estudos sobre Contratações Públicas Sustentáveis apresenta ênfase no pilar ambiental, por isso, o presente estudo visa um enfoque que trabalhe as perspectivas ambientais, sociais e econômicas em conjunto. Desta forma, analisar os principais desafios e explicitar as oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas, objetivo desta pesquisa, torna-se uma contribuição essencial para a efetivação desse instrumento de política pública.

O presente trabalho foi movido pela necessidade de investigar os reais empecilhos para implementação da sustentabilidade nas contratações públicas, especialmente a partir do exame dessa realidade na Advocacia-Geral da União. Houve aqui a preocupação de fazer um levantamento o mais extenso possível das principais dificuldades apontadas na literatura, em particular, para verificar se essas premissas são aplicáveis no âmbito desse Órgão da Administração Pública Federal. O mapeamento dos dados foi construído a partir de informações obtidas nos questionários aplicados e no preenchimento eletrônico disponibilizado pela ferramenta Microsoft Lync.

Diversas ações em âmbito internacional têm sido realizadas para promover padrões de produção e consumo mais sustentáveis por meio do uso do poder de compra do Estado. No Brasil, o Governo Federal, grande comprador nacional, também tem empreendido ações em prol das Contratações Públicas Sustentáveis. Nesse sentido, a presente pesquisa se baseia na literatura existente sobre Contratações Públicas Sustentáveis (CPS), e, principalmente, na perspectiva do exame da bibliografia de compras públicas, para analisar a inclusão do tripé da sustentabilidade na Administração Pública Federal, especialmente no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Para tanto, esse trabalho foi organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, analisou-se o papel do Estado frente ao desenvolvimento e a sustentabilidade, bem como os diversos instrumentos de que o Estado dispõe para intervir direta ou indiretamente no mercado. Pretende-se que sejam apresentados os conceitos e critérios que envolvem as Contratações Públicas Sustentáveis, além da evolução dos marcos regulatórios que mais influenciaram seu desenvolvimento. Entre os marcos analisados ressaltam-se a importância do documento da Agenda 21 Global, adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) que destaca, pela primeira vez, o papel do Estado enquanto grande consumidor e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002) que iniciou um processo para a elaboração de programas para apoiar e acelerar iniciativas nacionais e regionais de mudança de padrões de produção e consumo, entre essas, as Contratações Públicas Sustentáveis.

Ainda no capítulo 2, analisadas as principais dificuldades citadas na literatura a esse respeito e as respectivas soluções ou oportunidades sugeridas e que se enquadram nos cinco grupos de fatores que mais influenciam a realização de Contratações Públicas Sustentáveis: aspectos informativos, financeiros,

organizacionais, de disponibilidade de mercado e legalidade da inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos (além do preço) nas compras públicas.

No capítulo 3, referenciada a experiênciado Governo Federal em Contratações Públicas Sustentáveis com base nas circunstâncias e nos instrumentos que desencadearam essa iniciativa. Nesse contexto, este capítulo apresenta uma análise da relação entre os regulamentos de contratações públicas (Constituição Federal, Lei 8.666/93 e Regime Diferenciado de Contratações) e a sustentabilidade. Em seguida, seriam analisadas políticas socioeconômicas e ambientais que se relacionam de alguma forma com as contratações públicas em âmbito nacional, como a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, o Programa de Aquisição de Alimentos, a Política Nacional de Mudança do Clima e o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Por fim, são analisados os instrumentos normativos editados pelo Governo Federal e que se relacionam diretamente às Contratações Públicas Sustentáveis, tais como a Instrução Normativa nº 01/2010 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e o Decreto 7.746/2012, além de outros instrumentos que apoiam essa prática, como o Catálogo de Materiais e seus itens sustentáveis.

Finalmente, o capítulo 4 traz a análise das principais dificuldades e desvendaria as oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas no Brasil, a partir da análise da inserção da política da sustentabilidade das licitações públicas na Advocacia-Geral da União, especialmente a partir do estudo de caso no âmbito institucional afeto à aplicabilidade ou não dos cinco grupos de fatores abordados no capítulo 2.

O último capítulo, portanto, pretende apresentar os resultados dessas análises partindo da hipótese de que as principais dificuldades a serem enfrentadas para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas relacionam-se ao receio de infringir questões legais, dificuldade de materializar critérios socioeconômicos e definir produtos e serviços sustentáveis, falta de capacitação, falta de articulação de políticas e a capacidade institucional limitada. Entre as oportunidades identificadas para facilitar a superação dos principais óbices estariam: a revisão dos regulamentos de contratações públicas com base nas novidades trazidas pelo Regime Diferenciado de Contratações, o desenvolvimento de certificações públicas, a realização de compras compartilhadas e a atuação conjunta dos governos analisados para aprimorar seus catálogos de produtos sustentáveis.

1. POLÍTICA NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1.1. O PODER DE COMPRA DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A compreensão do fenômeno da criação e definição de Estado é objeto de estudo comum entre vários ramos da ciência. Independentemente da definição de Estado que se considere, a ideia de poder está presente, seja ele econômico (riqueza), ideológico (saber), ou político (força). Para os filósofos Rousseau e Locke o poder do Estado reside no povo e, portanto, este deve representar a vontade geral (CARNOY, 1999) que, por sua vez, pode variar de acordo com a concepção de mundo de cada época (SILVA, 2008; BARCESSAT *in* SANTOS & BARKI, 2011).

Seja como for, apesar da dificuldade de se definir o que seja a vontade geral, ou o bem comum, de uma forma geral e atemporal, Carnoy (1999, p.20) argumenta que “está implícita nas análises do Estado que se apoiam na visão pluralista a ideia de que o governo pretende servir aos interesses da maioria, mesmo que, na prática, nem sempre o faça”. A vontade da maioria deveria convergir para o desenvolvimento da nação, porém, este é outro termo que com o passar dos anos tem adquirido diferentes significados.

Para os fins desta pesquisa, entende-se desenvolvimento como um processo multidimensional, apoiado em objetivos de justiça social, eficiência econômica e prudência ecológica, ou seja, desenvolvimento sustentável. Os debates a respeito da sustentabilidade do desenvolvimento ganharam força na década de 1970, com o Relatório Limites do Crescimento, que coloca em evidência a escassez de recursos naturais para acompanhar os padrões de crescimento vigentes à época (MEADOWS *et al*, 1978).

Em consequência desses debates, o conceito de desenvolvimento sustentável assumido, em 1987, pelo Relatório Brundtland foi: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. Esse conceito aponta para a necessidade de mudança nos padrões de produção e consumo, trazendo à tona a necessidade de um desenvolvimento mais qualitativo. Por outro lado, o Relatório Brundtland não afasta a necessidade de crescimento econômico, mas tenta conciliá-lo com aspectos ambientais e sociais (WCED, 1987).

Sachs acredita que o desenvolvimento apresenta-se cada vez mais como conceito “pluridimensional”, abarcando, no mínimo, cinco pilares: social, ambiental, territorial, econômico e político (SACHS, 2004). Ele afirma que o crescimento econômico não se reverte em desenvolvimento se não ampliar o emprego, reduzir a pobreza e atenuar as desigualdades. Assim, a dimensão social do desenvolvimento sustentável pode ser traduzida como forma de ampliação da equidade, ou nas palavras de Amartya Sen, ampliação das oportunidades (VEIGA, 2008).

Por sua vez, o pilar ambiental é definido por Sachs como o imperativo ético da solidariedade entre as gerações, prezando pelo uso racional dos recursos naturais ao invés do crescimento selvagem e ambientalmente destrutivo. Este autor aborda a eficiência econômica como condição necessária para alcançar uma melhor qualidade de vida para todos, ou seja, não é um objetivo em si mesmo. Já a dimensão territorial está relacionada à distribuição espacial dos recursos, populações e atividades. Por fim, o pilar político está fundamentado na governança democrática (SACHS, 2004).

Sachs (2009) amplia ainda mais a visão da sustentabilidade incluindo a dimensão cultural e dividindo a dimensão ambiental em ambiental e ecológica e a política em política nacional e internacional. Para este trabalho, no entanto, serão consideradas as três dimensões do Desenvolvimento Sustentável mais conhecidas do público em geral, ou seja, o seu tripé: ambiental, econômico e social. De todo modo, questões territoriais relacionadas ao desenvolvimento regional sustentável serão abordadas como parte das questões econômicas e sociais, e aspectos culturais, quando presentes, serão abordados dentro do pilar social.

Considera-se, portanto, o desenvolvimento como um processo complexo e multidimensional, e que esse conceito não deve ser visto somente como sinônimo de elementos quantitativos simplificadores como o crescimento econômico. De todo modo, o crescimento econômico faz parte do processo de desenvolvimento e o papel que o Estado exerce historicamente nesse contexto, ora como regulador do mercado, ora como mero provedor das bases para atuação do livre mercado, deve ser analisado como ponto de partida para a discussão da influência do Estado nos padrões de produção e consumo por meio do uso de seu poder de compra.

Neste trabalho, o desenvolvimento é tratado como um processo multidimensional, apoiado em objetivos de justiça social, eficiência econômica e prudência ecológica, na medida em que o livre mercado, por si só, não foi capaz de conduzir, necessariamente, ao alcance desses objetivos. Daí a inserção do Estado para se utilizar de diferentes instrumentos para promover padrões de produção e consumo que favoreçam o desenvolvimento sustentável. O uso do poder de compra do Estado, neste trabalho, será abordado como um desses instrumentos.

As compras governamentais apresentam-se como “poder” tendo em vista que o grande volume de recursos aplicados pelo Estado na aquisição de bens e na contratação de serviços lhe confere a possibilidade de induzir comportamentos em terceiros (SILVA, 2008). De acordo com Stroppa (2009, p.16), o poder de compra pode ser definido como a “prerrogativa que tem o consumidor de definir suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor de qualidade, produtividade e inovação tecnológica e, sendo o Estado um grande comprador, ele poderia usar deste “poder” para fomentar o desenvolvimento socioambiental”.

Percebe-se, portanto, a possibilidade de utilização das contratações públicas para a obtenção de resultados paralelos que vão além do simples objetivo de suprimento do Estado e além do paradigma da eficiência estrita que se traduz em comprar mais, mais rápido e por um menor preço. O poder de compra do Estado torna-se, então, um instrumento de política pública capaz de conduzir a resultados que, com uma visão mais ampla, podem ser mais vantajosos para o Estado (SILVA, 2008). Esta possibilidade foi reconhecida pelo governo norte-americano já em 1933, quando da aprovação do *Buy American Act*. Com depressão gerada pela crise de 1929, o *Buy American Act* previu a utilização das contratações públicas para proteger a produção nacional e promover a geração de empregos (CEPAL, 2002).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2012a), de uma forma geral, as compras públicas representam entre 15 e 30% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países. No Brasil, estima-se que as compras governamentais correspondam a valores entre 10 e 15% do PIB (BIEDERMAN *et al*, 2008; IPEA, 2011; SILVA; GUIMARÃES e SILVA, 2012), entretanto, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2011) afirma que podem chegar a 47% do PIB. Por outro lado, ainda não existem indicadores confiáveis para se dimensionar o real poder de influência das compras públicas no Brasil e, segundo Betiol *et al* (2012), as estimativas apresentadas parecem estar superestimadas. De todo modo, esses autores afirmam que as enormes quantias envolvidas nas contratações públicas sinalizam a importância de uma maior atenção à sua gestão.

A aplicação dos recursos públicos de forma responsável resulta em externalidades positivas sobre o meio ambiente e a sociedade. Ao tratar do potencial das contratações públicas para a promoção do desenvolvimento sustentável, Machado (2002, p.67) afirma:

É fundamental ter presente que os governos são importantes atores econômicos e, portanto, o uso adequado dos investimentos públicos pode significar, direta ou indiretamente, maior ganho social e ambiental, quer seja devido à possibilidade de geração de novos empregos, ao uso racional dos recursos naturais ou à melhoria da qualidade de vida da população.

Além disso, atuando de forma responsável em relação ao seu próprio consumo, o Estado sensibiliza os demais consumidores sobre os impactos socioambientais associados aos diferentes padrões de consumo (IPEA, 2011). Nesse sentido, Cardim de Carvalho (1999, p.10) argumenta que:

O peso do Estado como demandante de bens e serviços é superior ao das exportações e, em muitos casos, ao do investimento privado. Por outro lado, através de canais variados, é também uma influência muito importante sobre o comportamento dos consumidores.

Uma das principais contribuições do direcionamento do poder de compra do Estado para o mercado de produtos e serviços sustentáveis reside no fato de que, ao mudar seu padrão de compra, o Estado envia o sinal de que haverá demanda de longo prazo para este setor, o que permite às empresas investirem em inovação com a garantia de realizar economias de escala que, conseqüentemente, reduzirão os custos (PNUMA, 2011). Por sua vez, a inovação requer, muitas vezes, desenvolvimento tecnológico, o que se refletirá no aumento da qualidade dos produtos ofertados e na competitividade das empresas que perceberem esse potencial (SILVA, 2008). Conforme colocado pelos economistas neo-schumpeterianos, o processo de renovação não é aleatório e a demanda é sim um fator propulsor de implementação de novos processos de produção ou logística de bens ou serviços (SOUZA, 2005).

Cabe ressaltar que para que o uso do poder de compra como instrumento de política pública alcance os resultados almejados, deve haver uma reestruturação nas relações entre fornecedores e compradores no sentido de que estas passem a se basear em princípios de cooperação.

Em estudo feito, o PACTI/PBQP (1996) coloca como condição essencial para a racionalização do poder de compras o reconhecimento de que esta atitude implica na reestruturação das relações entre fornecedores e compradores por meio da formação de redes cooperativas, que surge como uma forma de atenuar as imperfeições associadas às relações de mercado, que são, por sua natureza, antagônicas e não-cooperativas, afirmando que esta nova forma de cooperação é superior, em termos de benefícios, às fundadas sobre o mercado puro e sobre as hierarquias verticalizadas das empresas (SILVA, 2008, p.64).

Nesse contexto, Jacoby Fernandes (2008) destaca alguns dos reflexos gerados pelo uso adequado do poder de compra do Estado sobre o desenvolvimento regional:

- a) desenvolver políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local;
- b) potencializar a economia da região, auxiliando-a a aumentar a competitividade industrial e tecnológica;
- c) estimular as empresas locais a melhorar a qualidade dos bens, serviços e obras; e
- d) incentivar a formação de parcerias e arranjos produtivos, com crescentes ganhos para a economia e o desenvolvimento locais.

Desta forma, o Estado tem um papel estratégico sobre os padrões de produção e consumo, pois, além de grande consumidor (poder econômico), ele tem o dever de ditar as “regras do jogo” para o funcionamento dos mercados (poder político). Estes poderes tornam-se ainda mais relevantes no que tange à proteção de bens não exclusivos, ou de interesses difusos, como é o caso do meio ambiente.

1.2. COMANDO, FISCALIZAÇÃO E INCENTIVOS ECONÔMICOS PARA A PRODUÇÃO E O CONSUMO SOB A ÓTICA SUSTENTÁVEL

Para obter um aumento das externalidades positivas e a redução das externalidades negativas, preservando o potencial uso futuro dos recursos naturais, conforme preconizado pelo Relatório Brundtland, o Estado pode intervir indiretamente no mercado – e nos padrões de produção e consumo - (com o uso de instrumentos econômicos) ou diretamente (com instrumentos de comando e controle). Passemos então, à análise desses instrumentos e à conexão entre esses e o poder de compra do Estado.

1.2.1. Os instrumentos de comando e controle utilizados para garantir a fiscalização e o cumprimento das normas e exigências legais para proteção ambiental

Os instrumentos de comando e controle (C&C) se baseiam na criação de normas e exigências legais (o comando) e em atividades de fiscalização para garantir seu cumprimento (o controle). Esses foram os primeiros instrumentos estabelecidos para proteção ambiental e, em muitos países, como no Brasil, ainda são priorizados na gestão ambiental pública referente aos processos produtivos (ANDRADE; MARINHO e KIPERSTOK, 2001; LIMA, 2009; PUPPIM DE OLIVEIRA, 2003). Em resumo, são “regulamentações estabelecidas pelo poder público que fixam parâmetros técnicos para as atividades econômicas e que devem ser respeitadas pelos agentes econômicos sob pena de sanções” (LIMA, 2009, p.68).

Segundo Margulis (1996), os instrumentos de comando e controle usados para a gestão ambiental podem ser de três tipos: licenças, zoneamentos e padrões. O autor explica que as licenças são emitidas pelos órgãos ambientais com a finalidade de permitir a instalação e o funcionamento de atividades com potencial impacto ambiental. Por sua vez, o zoneamento é a definição de áreas permitidas ou não para determinados tipos de atividades. Já os padrões, instrumentos frequentemente mais usados, são representados pelo estabelecimento de limites máximos de emissão ou concentração de poluentes, pela exigência do uso de tecnologias específicas, ou pelo estabelecimento da eficiência que deve ser atingida por determinado processo, entre outras possibilidades de controles e imposições editados pelo poder público (MARGULIS, 1996; IPEA, 2011).

De acordo com IPEA (2011), os padrões, ao disciplinarem o processo produtivo, devem servir para a prevenção de externalidades negativas, mas não têm a capacidade de corrigir os danos ocorridos, nem tampouco as imperfeições dos mercados. Enquanto os instrumentos baseados no mercado mostram-se mais eficientes, em algumas situações as medidas de comando e controle podem oferecer uma solução mais fácil de ser estabelecida. Para exemplificar esta situação, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2011) cita que é mais fácil estabelecer normas de eficiência energética do que criar um mercado de carbono. Parte-se da premissa de

que o uso de comando e controle além de ser mais fácil, pode ser mais efetivo, pois é simplesmente “cumpra-se”, enquanto os instrumentos econômicos facultam, mas não obrigam.

A eficácia de instrumentos de comando e controle (e também dos instrumentos econômicos, como será tratado adiante) está diretamente ligada à eficácia de seu controle. Portanto, caso as instituições responsáveis pela fiscalização não sejam capazes de exercê-la com afinco, o cumprimento das normas fica comprometido (PNUMA, 2011). Nesse sentido, Margulis (1996) argumenta que as funções de regular e fiscalizar devem funcionar em parceria para assegurar a obediência à lei.

Margulis (1996) acrescenta a inflexibilidade e generalização normalmente impostas pelos instrumentos de comando e controle, não possibilitando a adoção de soluções alternativas por diferentes produtores. Ele afirma que esta inflexibilidade pode inclusive inviabilizar pequenos negócios que não têm capacidade para adotar um determinado padrão tecnológico. Além disso, as normas obrigatórias não promovem melhorias contínuas, pois não estimulam produtores a irem além do que a norma exige (PNUMA, 2011).

Em relação ao uso do poder de compra do Estado, os instrumentos de comando e controle podem ser adotados voltados para o próprio governo, na medida em que se estabelecem critérios e padrões de sustentabilidade para as contratações públicas. Por consequência, se o poder público passa a exigir esses padrões, o mercado tende a adaptar-se devido ao alto poder de compra do Estado já tratado nessa pesquisa.

Além disso, o Estado ao exigir o atendimento das demais regulamentações ambientais e sociais já existentes, transforma as contratações públicas em um importante instrumento de fiscalização na medida em que todos os órgãos da Administração Pública realizam contratações, mas apenas alguns são diretamente responsáveis pela fiscalização do atendimento a legislações ambientais, bem como sociais e trabalhistas.

Em resumo, o Estado depende de instrumentos de comando que direcionem suas contratações para produtos e serviços que contribuam para o desenvolvimento sustentável e pode, ao mesmo tempo, ao contratar apenas fornecedores que atendam às normas de qualidade socioambientais fixadas para o setor produtivo, induzir a regularidade e atuar no seu controle.

1.2.2. Os instrumentos econômicos diante das externalidades ambientais negativas

Para complementar as normas e regras dos instrumentos de comando e controle e auxiliar na superação das limitações desses instrumentos, os governos passaram a fazer uso de incentivos econômicos. (MARGULIS, 1996). Os chamados instrumentos econômicos (IEs) são utilizados com o objetivo de internalizar nos custos

de produção as externalidades ambientais negativas provocadas pelo processo produtivo ou pelo uso de recursos ambientais. A ideia dos instrumentos econômicos é funcionar como estímulo para o uso racional e responsável dos recursos ambientais (SEROA DA MOTTA, 2007).

Seja como for, percebe-se que os instrumentos de comando e controle, ao estabelecerem padrões, obrigam os produtores a incluírem os custos necessários ao seu alcance no preço final dos produtos, ou seja, também induzem a internalização das externalidades. Sendo assim, o maior diferencial entre os instrumentos de comando e controle e os institutos econômicos reside no fato de que os primeiros são compulsórios, enquanto os últimos são facultativos. Além disso, diferentemente dos instrumentos de comando e controle, os instrumentos econômicos tendem a trabalhar com valores monetários para a indução de comportamentos.

A necessidade desses instrumentos decorre do fato de que o mercado é incapaz de internalizar custos externos originados a partir de suas atividades, provocando, assim, prejuízos a terceiros (meio ambiente e sociedade), enquanto os agentes econômicos se beneficiam (IPEA, 2011). Dessa forma, os preços de mercado não refletem o valor econômico (ou social) dos recursos ambientais e a tendência é que haja um sobreuso dos mesmos, levando à degradação ambiental (SEROA DA MOTTA, 2007; MARGULIS, 1996).

A ideia dos instrumentos econômicos é justamente se apoiar na mudança de preços como forma de modificar o comportamento de poluidores e usuários de recursos naturais para um padrão socialmente desejado e até mesmo avançar para além dos padrões estabelecidos na legislação (MARGULIS, 1996; PUPPIM DE OLIVEIRA, 2003). Segundo Puppim de Oliveira (2003, p.15), os incentivos econômicos também objetivam “premiar aqueles que buscam a sustentabilidade socioambiental como sua estratégia de desenvolvimento”.

Logo, se os instrumentos econômicos se baseiam em custos, são necessários critérios para precificar os recursos ambientais, no entanto, devido às dificuldades inerentes a essa valoração, comumente é determinado um valor com base na receita que se deseja auferir e não nos danos ambientais ou no nível de uso considerado adequado (SEROA DA MOTTA, 2007). Esta dificuldade em se determinar um valor adequado para a taxa a ser imputada pode levar o agente econômico a continuar poluindo ao invés de arcar com custos superiores de controle da degradação ambiental. Assim, o recebimento dessas taxas aumenta a receita dos governos, mas não reduz os níveis de poluição, degradação ou uso de recursos naturais (MARGULIS, 1996; ALCOFORADO, 2001). Além disso, os instrumentos econômicos, assim como os instrumentos de comando e controle, exigem monitoramento e fiscalização, ou seja, também acarretam custos administrativos que podem ser até superiores aos de comando e controle (SEROA DA MOTTA; RUITENBEEK e HUBER, 1996).

Apesar disso, os instrumentos econômicos são considerados como uma alternativa economicamente eficiente e ambientalmente eficaz para complementar os instrumentos de comando e controle (SEROA DA MOTTA; RUITENBEEK e HUBER, 1996; MARGULIS, 1996; PUPPIM DE OLIVEIRA, 2003; SEROA DA MOTA, 2007). Entre as vantagens que são atribuídas ao uso adequado dos instrumentos econômicos estão:

- a) Maior flexibilidade, pois, teoricamente, possibilitam que aqueles agentes que possuem menores custos para reduzir os danos ambientais ou o uso de recursos naturais, evitem esforços para uma maior redução, resultando em uma redução mais barata e que no agregado pode ser maior do que se todos tivessem que reduzir igualmente;
- b) Incentivo permanente à inovação e à melhoria ambiental, tendo em vista que os incentivos não cessam com o alcance de certo padrão; e
- c) Geração de receitas extras para o Estado que podem ser investidas em programas ambientais.

No entanto, segundo Puppim de Oliveira (2003), muitas destas vantagens podem não se concretizar na prática, pois dependem da maneira como o instrumento econômico é introduzido e a condição em que é implementado. Nesse sentido Seroa da Motta (2007, p.99), argumenta que:

Quando os custos administrativos são altos e demandam mais capacidade institucional do que aquela que se dispõe, um instrumento econômico pode provavelmente enfrentar as mesmas limitações institucionais que aquelas identificadas para os instrumentos orientados para o controle.

Existem diversos tipos de instrumentos econômicos. Segundo Seroa da Motta, Ruitenbeek e Huber (1996) a OCDE identificou, em 1989, mais de cem tipos diferentes desses instrumentos, incluindo impostos e taxas sobre emissões, subsídios para investimento em tecnologias limpas, licenças comercializáveis, entre outros. Para Margulis (1996) os principais instrumentos econômicos considerados na gestão ambiental são as taxas ambientais, a criação de mercados, os sistemas de depósito e reembolso e os subsídios. Além desses, cabe citar a cobrança pelo uso de recursos ambientais, cujo objetivo é alterar o custo de oportunidade do recurso para que seu uso seja racionalizado (SEROA DA MOTTA, 2007).

Apesar do elevado poder de compra do Estado e do claro incentivo econômico que as compras públicas representam, poucos autores reconhecem o seu papel enquanto instrumento econômico, entre esses estão Puppim de Oliveira (2003) e Vilella *et al* (2011). A inserção de critérios sociais e ambientais nos procedimentos de contratações públicas pode induzir os agentes econômicos a adaptarem seus processos produtivos para não perderem a oportunidade de fornecer para o Estado (VILLELA *et al*, 2011).

Puppim de Oliveira (2003) coloca que as chamadas “compras verdes” são experiências de uso de instrumentos econômicos inovadoras. O autor ressalta que “este tipo de iniciativa é importante para alavancar ou criar escala de mercados de produtos ambientalmente ou socialmente responsáveis, que de outra forma não poderiam ser competitivos com os produtos ou processos tradicionais”. (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2003, p.40).

Desta forma, o Estado passa a direcionar seu poder de compra para bens e serviços que já internalizaram as externalidades negativas associadas ao seu processo de produção e prestação, e induz este padrão em outros agentes econômicos com a garantia de existência de um mercado de grande escala. Por já incluírem determinadas externalidades negativas e devido à sua baixa procura, produtos e serviços que incorporam características mais sustentáveis que seus similares tradicionais são geralmente mais caros. O incentivo do Estado, direcionando suas compras para esses itens pode, então, gerar uma redução de seus custos de produção devido aos ganhos de escala.

Assim, o poder de compra do Estado pode funcionar como um instrumento econômico de baixo custo para a Administração Pública e, diferentemente dos demais instrumentos econômicos, atuar na redução dos custos de produção e no estímulo às atitudes positivas, automaticamente desestimulando as negativas. Puppim de Oliveira (2003, p.111), acrescenta:

Isto iria estimular a produção de novos produtos ambientalmente sustentáveis, alavancar sua escala de produção (o que poderia reduzir custos e preços, tendo, assim, um efeito catalisador) e, possivelmente, criar novas empresas com especialização em produtos mais sustentáveis.

Entre as vantagens anteriormente citadas para os instrumentos econômicos, pode-se dizer que o uso das contratações públicas também funciona como um instrumento flexível, pois os agentes podem escolher vender ou não para o Estado, e pode também ser um incentivo permanente à inovação e à melhoria ambiental, desde que os requisitos das contratações evoluam continuamente. Em relação aos custos de controle, não há dados para afirmar se as compras públicas estariam ou não em vantagem em relação aos demais instrumentos existentes, pois a fiscalização dos fornecedores permanece necessária. Por outro lado, conforme anteriormente comentado, ao exercer a fiscalização de seus fornecedores por meio de seus diversos compradores, o Estado fortalece o controle antes realizado apenas por instituições específicas. Por fim, as contratações públicas não geram receitas extras como outros instrumentos econômicos típicos, mas cabe ressaltar que a indução de padrões mais sustentáveis de produção pode reduzir gastos públicos em outras áreas, como, por exemplo, com a recuperação ambiental.

Seroa da Motta (2007) recomenda que se concentrem esforços no desenvolvimento de instrumentos econômicos adequados e que estes sejam viáveis, antes de os “melhores” ou “desejáveis”, para que sua implementação não gere despesas adicionais ao invés de receitas extras e os objetivos ambientais acabem sendo frustrados. Na formulação de um instrumento econômico, Seroa da Motta (2007) ressalta a importância de se avaliar os objetivos da política a que esse instrumento deve servir, as possíveis barreiras (capacidade de monitoramento, conflitos entre meio ambiente e crescimento, limitações políticas), a necessidade de remoção de subsídios ou impostos que incentivem o sobreuso de recursos naturais, a identificação clara das causas e origens da externalidade negativa, entre outros.

Ainda de acordo com Seroa da Motta (2007), deve-se avaliar a capacidade institucional para aplicação de determinado instrumento econômico, levando-se em conta parcerias com outras organizações governamentais ou privadas, além de possíveis barreiras legais. Segundo o autor, outro ponto importante para o sucesso de um instrumento dessa natureza é o envolvimento dos principais atores durante todo o seu processo de desenvolvimento para ajustar as estimativas e percepções, além de conscientizar este público sobre os principais custos e benefícios deste instrumento. Por fim, não se pode deixar de projetar indicadores de desempenho que demonstrem os resultados da implementação do instrumento econômico, orientem possíveis ajustes e ajudem na conscientização e aceitação do público.

Esses cuidados e esforços citados por Seroa da Motta (2007) para a escolha e implementação de instrumentos econômicos, naturalmente, também devem estar presentes quando o Estado decide usar seu poder de compra. Capacidade institucional, barreiras legais e envolvimento dos principais atores, conscientização sobre a importância desse instrumento, entre outros aspectos citados, são essenciais para o sucesso do uso das contratações públicas como instrumento econômico.

1.2.3. A conjunção de instrumentos de comando e controle com os econômicos

Conforme demonstrado, tanto os instrumentos de comando e controle como os instrumentos econômicos possuem vantagens e limitações. Assim, a utilização de cada um dentro dos seus limites, aproveitando os pontos fortes de cada instrumento, representa a melhor solução para a condução dos padrões de produção e consumo rumo a níveis mais sustentáveis.

O documento da Agenda 21 Global preconizou que a utilização conjunta desses instrumentos representaria uma solução mais eficaz para o desenvolvimento sustentável, destacando que:

8.27. As leis e regulamentações ambientais são importantes, mas não podem por si só pretender resolver todos os problemas relativos a meioambiente e desenvolvimento. Preços, mercados e políticas fiscais e econômicas governamentais também desempenham um papel complementar na determinação de atitudes e comportamentos em relação ao meio ambiente. (CNUMAD, 1992, capítulo 8).

Nesse sentido, Margulis (1996) destaca três aspectos que devem ser analisados para a escolha do melhor tipo de instrumento para cada caso. O primeiro aspecto fundamental é a aceitabilidade do instrumento entre os grupos afetados, ou a sua viabilidade política. O segundo aspecto se refere à viabilidade econômica, ou seja, avaliar qual medida assegurará os maiores ganhos com os recursos disponíveis. E, por fim, mas não menos importante, está a viabilidade institucional. Conforme já comentado, a escolha do instrumento mais apropriado precisa estar adequada à capacidade que as instituições responsáveis terão para a correspondente implementação. Para lidar com a capacidade institucional limitada, Margulis (1996) recomenda que não sejam abertas muitas frentes de trabalho ao mesmo tempo e que os esforços sejam dirigidos para as áreas e problemas onde os resultados sejam maiores e possam ser alcançados com menores riscos de fracasso.

1.2.4. Outros instrumentos que podem servir de estímulo aos padrões de Produção e Consumo Sustentáveis

Além dos instrumentos analisados, existem ainda outros instrumentos essenciais para a indução de padrões de produção e consumo sustentáveis, como instrumentos voluntários de autorregulação (certificações) e instrumentos informacionais (rotulagem e selos socioambientais, educação, marketing).

De acordo com Andrade, Marinho e Kiperstok (2001), os instrumentos baseados na abordagem da autorregulação, surgiram a partir de programas voluntários de gestão ambiental, com o objetivo de estabelecer diretrizes e códigos de conduta para as empresas, e evoluíram para a criação de normas internacionais sobre Sistemas de Gestão Ambiental, como, por exemplo, a norma ISO 14.001. Para esses autores, sistemas voluntários têm como vantagem o maior envolvimento dos agentes econômicos:

Desde que devidamente complementados com os mecanismos clássicos de “C&C”, esses sistemas voluntários trazem, como principal vantagem, o envolvimento ativo dos setores produtivos, na identificação de novas oportunidades para soluções dos problemas ambientais, e podem fomentar a resolução destes através do aperfeiçoamento das relações entre órgãos públicos de controle ambiental e demais partes interessadas com os agentes econômicos, baseados no princípio da “governança”. (ANDRADE; MARINHO e KIPERSTOK, 2001, p.328).

O IPEA (2011) ressalta a importância de instrumentos de informação como forma de prover os consumidores com dados e informações necessários ao entendimento e avaliação das características ou riscos socioambientais associados aos diversos processos produtivos ou ao uso desses produtos. Munidos de informação, consumidores podem fazer escolhas mais conscientes das externalidades relacionadas ao seu padrão de consumo e estimular a demanda por bens e serviços mais sustentáveis.

Selos, certificados e rótulos são instrumentos que indicam de forma simples e direta os atributos socioambientais dos itens que os recebem. Rotulagem ambiental, como o próprio nome diz, significa a prática de disponibilizar informações sobre o impacto ambiental nos rótulos das embalagens de produtos. Normalmente o rótulo ambiental relaciona-se a características do produto e destina-se ao consumidor final, enquanto a certificação ambiental relaciona-se aos métodos e processos produtivos, direcionando-se, principalmente, para consumidores intermediários (indústrias). Os programas de certificação também podem emitir um selo nos produtos, atingindo tanto as indústrias como os consumidores finais (IPEA, 2011).

Ainda segundo o IPEA (2011), além de um instrumento informacional, a rotulagem ambiental funciona como um instrumento econômico:

A rotulagem ambiental é, ao mesmo tempo, um instrumento econômico e de comunicação, visto que busca difundir informações que alterem positivamente padrões de produção e consumo, aumentando a consciência dos consumidores e produtores para a necessidade de usar os recursos naturais de forma mais responsável (IPEA, 2011, p.5).

Portanto, para viabilizar demanda e produção sustentáveis, o Estado tem um papel fundamental e conta com diversos instrumentos que devem ser utilizados em conjunto, devido à complementaridade entre eles. Por outro lado, as relações de produção e consumo não dependem apenas do Estado para avançarem no sentido da sustentabilidade. Segundo Betiol *et al* (2012, p.24):

Todos os atores envolvidos nas relações de consumo e produção impactam e são impactados mutuamente. Cada ator deve repensar as suas formas de consumir e de produzir, utilizando os meios disponíveis para fomento de um sistema com mais atributos de sustentabilidade.

Essas relações e os instrumentos que as intermediam podem partir do papel central que o Estado (Poder Público) e a sociedade desempenham no estímulo à mudança dos padrões de produção. Porém, o papel do Poder Público destaca-se, pois o mesmo atua como consumidor ao realizar suas compras e contratações, como indutor do mercado por meio de outros instrumentos econômicos e como regulador, ao normatizar os padrões de produção e consumo e fiscalizar o cumprimento dessas normas.

Note-se, que, para concretizar o uso do poder de compra do Estado como instrumento econômico, são necessárias normas internas (comandos) que estabeleçam as Contratações Públicas Sustentáveis como prioridade e um monitoramento (controle) assegurando que os gestores públicos viabilizem as contratações públicas nessa direção.

Desta forma, nos capítulos seguintes passaremos a analisar o papel do Estado, enquanto consumidor, no estímulo a padrões de produção e consumo mais

sustentáveis e as dificuldades e oportunidades enfrentadas nesse processo para inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas.

2. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Conforme tratado no capítulo anterior, o Estado possui um elevado poder de compra e pode fazer uso deste instrumento de forma a induzir padrões de produção e consumo que priorizem a justiça social, a eficiência econômica e a prudência ecológica, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável. A temática de contratações públicas sustentáveis (CPS)¹ começa a ganhar força na década de 1990. Nesse sentido, o presente capítulo analisa os principais marcos regulatórios que conduziram a esse debate, bem como os conceitos e critérios que o envolvem. Em seguida, é apresentado um panorama internacional das CPS e, com base nessas experiências, discutem-se as principais barreiras e soluções encontradas, visando extrair lições para os casos brasileiros que serão analisados nos capítulos seguintes.

2.1. MARCOS REGULATÓRIOS EM PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS

No início da era industrial, não existia uma cultura no sentido de se preocupar com a poluição gerada pelos processos produtivos, sendo o assunto simplesmente ignorado ou negado (BRASIL, 2011a). Posteriormente, a exacerbação e a banalização do consumo e os avanços das atividades industriais na sociedade capitalista trouxeram as primeiras preocupações de estudiosos, governos e sociedade civil em relação à pressão exercida sobre o meio ambiente. As duas décadas que antecederam a década de 1970, foram marcadas pela posição radical de ambientalistas e cientistas que questionavam as atitudes humanas em relação ao meio ambiente e o modelo de desenvolvimento vigente na época. Assim, já nos anos 70, os problemas ambientais relacionados ao desenvolvimento eram de conhecimento público (MACHADO, 2002).

A Conferência sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, é considerada o “marco internacional das discussões dos problemas ambientais globais, pois focaliza, de forma integrada, as questões ambientais, econômicas e sociais, inserindo-as no cenário político mundial” (MACHADO, 2002, p.14), porém, as ações adotadas posteriormente pelos países participantes não atenderam às expectativas dos ambientalistas desejosos por uma mudança nos rumos do desenvolvimento.

Segundo Cohen (2005), nessa época os problemas ambientais eram relacionados diretamente às falhas no processo produtivo, ou seja, não se atribuía responsabilidade aos padrões de consumo. Para este autor, isso se deve ao fato de que o aumento do consumo era desejado pelos tomadores de decisão para elevar os níveis de crescimento econômico e, também, porque se acreditava que os consumidores não tinham conhecimento suficiente para atuar sobre questões socioambientais, cabendo

¹ Nesta pesquisa a nomenclatura Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) será utilizada para se referir tanto às compras de bens e produtos, como à contratação de serviços.

essa obrigação aos produtores. Nesse sentido, prefere-se afastar as questões relacionadas ao consumo dos debates políticos e dedicar-se ao avanço tecnológico como caminho para a redução dos impactos ambientais.

Nesse contexto, nas décadas de 1970 e 1980 as ações adotadas para a gestão ambiental voltam-se a um caráter reativo, fazendo uso de instrumentos de comando e controle e de práticas de fim de tubo (ao final do processo industrial), ou seja, a ação ocorria apenas após concretização do dano e não na prevenção (SILVA JÚNIOR *et al*, 2009).

Pode-se considerar, então, que a Conferência de Estocolmo foi o primeiro marco regulatório voltado aos padrões de produção. A partir de meados da década de 1980, a problemática ambiental começa aos poucos a ser relacionada aos estilos de vida e padrões de consumo das sociedades mais afluentes. Em 1987, o Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), presidida pela Primeira-Ministra da Noruega GroHarlemBrundtland, estimula uma importante virada no discurso político dominante fazendo brotar o início de um reconhecimento formal da influência dos diferentes padrões de consumo na degradação ambiental (PORTILHO e RUSSO, 2008).

O Relatório Brundtland, conforme já comentado, recomenda um padrão de uso de recursos naturais que atenda às necessidades da humanidade presente e preserve o ambiente de modo que futuras gerações também possam atender às suas necessidades, consagrando, assim, o conceito de DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL fundado no tripé social, econômico e ambiental (VILELLA *et al*, 2011). Esta constatação pode ser observada, também, nas palavras dos seguintes autores:

Em 1987, é publicado o relatório Brundtland, onde a expressão desenvolvimento sustentável se consolida, conduzindo ao esclarecimento de que os problemas ambientais estão profundamente ligados aos problemas econômicos e sociais (MALHEIROS; ASHLEY e AMARAL, 2009, p.4).

Esse relatório deixou evidente a importância da vinculação entre a área econômica e ambiental, permitindo aos governos e à sociedade assumirem suas respectivas responsabilidades para com os danos ao meio ambiente e para com as políticas/atitudes que os causam. Tornou-se visível a preocupação mundial em busca de outro modelo de desenvolvimento, viável economicamente, adequado do ponto de vista ambiental, socialmente justo e capaz de garantir a manutenção da qualidade de vida das futuras gerações (MACHADO, 2002, p.17).

No início da década de 1990, impulsionado pelos desafios de uma visão mais holística dos processos produtivos, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente define o conceito de Produção mais Limpa (P+L) como sendo “aplicação contínua de uma estratégia ambiental preventiva integrada aos processos, produtos e serviços para aumentar a eco eficiência e reduzir os riscos ao homem e ao meio

ambiente” (PNUMA, 2004, p.7). Nesse período, as Nações Unidas também impulsionaram a evolução do conceito de Produção mais Limpa para considerar o ciclo de vida de produtos e serviços como um todo, inclusive na perspectiva do consumo (BRASIL, 2011a).

Embora a percepção sobre a influência dos padrões de produção e consumo sobre o meio ambiente e a sociedade tenha evoluído desde a década de 1970, foi apenas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que esses conceitos se consolidaram. Para Betiolet *al* (2012), a Eco-92 ou Rio-92, como ficou conhecida, foi um divisor de águas, pois conferiu força política e relevância ao Desenvolvimento Sustentável. Em paralelo ao fortalecimento do conceito de Desenvolvimento Sustentável, a Produção mais Limpa evoluiu para incorporar novas variáveis, incluindo com mais ênfase as questões sociais até então negligenciadas em relação às ambientais, o que levou à ideia de “Produção e Consumo Sustentáveis” (BRASIL, 2011a, p.4).

Durante a Rio-92, foram assinados diversos documentos relevantes para a inserção da sustentabilidade, como as convenções sobre diversidade biológica e mudanças climáticas. Foi também na Rio-92 que os 190 países participantes assinaram o documento conhecido como Agenda 21 (MACHADO, 2002).

A Agenda 21 é um protocolo de intenções que consolida um amplo programa de sustentabilidade ambiental a ser adotado pelos países signatários. Uma das mensagens mais importantes da Agenda 21 Global foi que o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida somente poderão ser alcançados se as nações reduzirem consideravelmente ou eliminarem os padrões insustentáveis de produção e consumo. (BRASIL, 2011a). A Agenda 21 dedica todo seu quarto capítulo à mudança dos padrões de consumo. E nesse contexto, o papel do Estado passa a ter maior peso, inclusive enquanto grande consumidor e indutor de padrões de produção. Em seu item 4.23 esta função é explicitada:

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional (CNUMAD, 1992, 4.23).

Assim, segundo Portilho e Russo (2008), a ideia de consumo sustentável é ampliada para incluir a percepção de que as instituições, inclusive as públicas, também são consumidoras, podendo ser consideradas até mais significativas, em termos de impacto ambiental, do que os consumidores individuais. O consumo sustentável é definido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente como:

[...] o uso de bens e serviços que atendam às necessidades básicas, proporcionando uma melhor qualidade de vida, enquanto minimizam o uso dos recursos naturais e materiais tóxicos, a geração de resíduos e a emissão de poluentes durante todo ciclo de vida do produto ou do serviço, de modo que não se coloque em risco as necessidades das futuras gerações (BRASIL, 2011a, p.4).

Nesse contexto, na década de 1990 surgem as primeiras iniciativas de uso do poder de compra do Estado como forma de estimular a produção sustentável de bens e serviços. É também a partir da Eco-92 que a percepção da produção e do consumo como fenômenos inseparáveis e interdependentes se consolida (PORTILHO e RUSSO, 2008).

Após a Rio-92 surgem, também, diversas iniciativas de mercado voltadas para a promoção de práticas sustentáveis que influenciem o consumo, como os instrumentos de autorregulação comentados no Capítulo 1. Exemplos dessas iniciativas são os sistemas de gestão ambiental (como os da série ISO 14.000, criada em 1993) e sistemas de certificação e rotulagem que consideram critérios socioambientais, como o *Forest Stewardship Council* (FSC), atualmente muito utilizado na certificação da produção de papel (BETIOL *et al*, 2012).

Apesar da grande importância da Agenda 21 para promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis, este documento não teve valor jurídico com compromissos obrigatórios e cada país adotou seus princípios na medida em que conveio (BETIOL *et al*, 2012). Assim, em 2002, durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, quando se fez um balanço da Rio-92, foi demonstrado que a maior parte dos governos ainda não havia implementado políticas públicas robustas que pudessem enfrentar os problemas relacionados à produção e ao consumo (BRASIL, 2011a).

Nesta cúpula, também conhecida como Rio+10, foi aprovado o Plano de Johannesburgo que propôs a elaboração de um conjunto de programas com duração de dez anos para apoiar e acelerar iniciativas nacionais e regionais de mudança de padrões de produção e consumo. A elaboração desse conjunto de programas, denominado *10 Year Framework Program* (10YFP), foi conduzida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente juntamente com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), em um processo lançado em 2003, que ficou conhecido como Processo de Marrakesh (BRASIL, 2011a). O principal desafio e, ao mesmo tempo, o maior valor agregado do Processo de Marrakesh é o desenvolvimento de instrumentos e metodologias de apoio aos programas (PORTILHO e RUSSO, 2008).

O Processo de Marrakesh foi implementado por meio de forças-tarefa lideradas voluntariamente por governos nacionais, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a UNDESA. Foram criadas sete forças tarefas para tratar de temas específicos, todos relacionados à produção e consumo. Uma dessas

forças tarefa dedicou-se exclusivamente às Contratações Públicas Sustentáveis, conforme destacado no item 18 do Plano de Implementação de Johannesburgo:

18. Incentivar as autoridades competentes de todos os níveis para que levem em consideração as questões do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no planejamento do desenvolvimento nacional e local, os investimentos em infraestrutura, desenvolvimento empresarial e aquisições públicas. Isto inclui a adoção de medidas, em todos os níveis, para:

[...]

c) Promover as políticas de aquisição pública que incentivem o desenvolvimento e a difusão de bens e serviços racionais sob o ponto de vista ambiental (CMDS, 2002, item 18).

Desta forma, o Processo de Marrakesh fortaleceu o tema das Contratações Públicas Sustentáveis, que havia sido introduzido no debate político mundial pela Agenda 21, na Rio-92. A força-tarefa em Contratações Públicas Sustentáveis foi conduzida pela Suíça. O objetivo da força-tarefa era reunir as experiências mais avançadas em produção e consumo sustentáveis nos países, e disseminá-las, incluindo manuais metodológicos e outros instrumentos de apoio (BRASIL, 2011a).

Nesse sentido, por meio da força-tarefa de Contratação Pública Sustentável, foi elaborada uma metodologia com uma abordagem holística para sua implementação. Esta metodologia foi, então, aplicada em 14 países-piloto em diferentes regiões do mundo, entre eles: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Gana, Líbano, Maurício, Nova Zelândia, Tunísia e Uruguai (MTF, 2012). No Brasil, o Estado de São Paulo foi convidado a apresentar sua experiência em reuniões da força-tarefa e pôde absorver lições de outros países (D'Amico, servidora do governo do estado de São Paulo, em entrevista à autora em 15 de agosto de 2012). O Brasil também aderiu ao Processo de Marrakesh, em 2007, e se comprometeu a elaborar um Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis, trabalho concluído em 2011.

A metodologia desenvolvida no Processo de Marrakesh para Contratação Pública Sustentável pode ser resumida da seguinte forma: O passo a passo inicia com uma avaliação do estado atual das compras e contratações do governo (*Status Assessment*), passa por uma revisão do arcabouço legal relacionado às aquisições públicas (*Legal Review*) e por uma análise do preparo do mercado (*Market Readiness Analysis*), para, enfim, estabelecer-se uma política de compras públicas sustentáveis (*SPP Policy Plan*), capacitar os envolvidos (*Training*) e implementar a política (*Implementation*) (MTF, 2012).

A abordagem do Processo de Marrakesh para Contratação Pública Sustentável foi desenvolvida dentro do contexto do tripé da sustentabilidade e, desta forma, busca um equilíbrio entre os pilares econômico, social e ambiental. Além disso, a metodologia utiliza um exercício de priorização, para orientar as ações para os grupos de despesas que oferecem os maiores impactos socioambientais (MTF, 2012).

As experiências coletadas e os instrumentos desenvolvidos no âmbito das sete forças-tarefa do Processo de Marrakesh forneceram dados significativos para a elaboração do *10 Year Framework Program*(10YFP). Com este produto, as atividades das forças-tarefa foram encerradas oficialmente em 2011 e o citado 10YFP foi aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20 (BETIOL *et al*, 2012). A partir de então, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente assumiu a responsabilidade pela implementação do referenciado 10YFP. Este conjunto de programas para a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo está previsto no documento final da Rio+20, denominado O Futuro que Queremos, conforme descrito em seu parágrafo 226:

226. Adotamos o quadro de 10 anos de programas em padrões de produção e consumo sustentáveis [10YFP], como consta do documento A/CONF.216/5, e destacamos que os programas incluídos no quadro de 10 anos são voluntários (CNUDS, 2012a, parágrafo 226, tradução nossa).

O texto aprovado para o *10 Year Framework Program*(10YFP) na Rio+20 prevê uma lista indicativa com cinco programas iniciais: (CNUDS, 2012b)

- I) Informação ao consumidor;
- II) Estilos de vida sustentáveis e educação;
- III) Compras Públicas Sustentáveis;
- IV) Construção de edifícios sustentáveis, e
- V) Turismo sustentável.

O *10 Year Framework Program* (10YFP) fornecerá apoio para capacitação, assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento para a promoção da produção e consumo sustentáveis. Para prover recursos financeiros para essas ações, um fundo para arrecadação de contribuições voluntárias (chamado de *Trust Fund*) será criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, [s.d.]).

Conforme mencionado, a Rio+20, realizada em 2012 no Rio de Janeiro, continuou o debate a respeito dos padrões insustentáveis de produção e consumo. Esta Conferência contou com representantes de 191 países e, segundo a Presidente do Brasil, Dilma Rousseff, foi a Conferência mais participativa da história da ONU (IISD, 2012a). A participação da sociedade civil foi ainda mais ampliada por uma plataforma inovadora de discussões *on-line*, a *Rio Dialogues*, que permitiu a contribuição de pessoas de diferentes países.

Por meio de um processo de votação *on-line*, foram eleitas as principais recomendações da plataforma em cada um dos dez temas debatidos. As recomendações mais votadas foram, então, levadas para um segundo momento de discussões presenciais, o Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável, no qual participaram palestrantes de renome no contexto da sustentabilidade e

representantes da sociedade civil. O objetivo dos debates era propor três recomendações finais sobre cada tema para serem levadas aos Chefes de Estado e de Governo no Segmento de Alto Nível da Conferência (IISD, 2012b).

A Economia do Desenvolvimento Sustentável, incluindo padrões sustentáveis de produção e consumo, esteve entre os temas debatidos no *Rio Dialogues*. Nesse contexto, a promoção de Contratações Públicas Sustentáveis também foi lembrada nos debates, como um catalisador de padrões sustentáveis de produção e consumo, ficando em oitavo lugar na votação on-line com 16% dos votos (RIO+20 DIALOGUES, [s.d.]). O aparecimento desse assunto em discussões realizadas em meio à sociedade civil demonstra a relevância deste instrumento cujos debates estariam essencialmente restritos ao ambiente governamental, mas, conforme observado, já foram disseminados para a esfera da sociedade como um todo.

O debate presencial sobre este tema contou com nomes como Gro Harlem Brundtland, Ignacy Sachs e Mathis Wackernagel. Brundtland abriu as discussões e concordou com o resultado da votação realizada pela sociedade civil via internet, mas também destacou a necessidade de mudança da forma como é mensurada a prosperidade e enfatizou a influência das CPS como catalisadoras da mudança que redirecionará os padrões insustentáveis de produção e consumo (IISD, 2012b).

Após a discussão, as três recomendações que seguiram para os Chefes de Estado foram: eliminação gradual dos subsídios prejudiciais e o desenvolvimento de taxas (impostos) verdes, tal como foi votado pelo público on-line; incluir os danos ambientais no Produto Nacional Bruto (PNB) e complementá-lo com medidas de desenvolvimento social, pela votação do público no debate; e promover CPS em todo o mundo, recomendação selecionada pelos palestrantes (IISD, 2012b).

No documento final da Conferência, é reconhecida a necessidade de uma ação urgente sobre os padrões insustentáveis de produção e consumo (CNUDS, 2012a, parágrafo 61). Por outro lado, ao reassumirem o compromisso estabelecido no Plano de Implementação de Johannesburgo no que tange à promoção do *10 Year Framework Program* (10YFP), conforme já apresentado, é ressaltado que esses programas são voluntários (CNUDS, 2012a, parágrafo 226). A despeito da discussão sobre o papel do Estado enquanto grande consumidor realizada durante o Rio Dialogues e da citação das Contratações Públicas Sustentáveis como instrumento catalisador de padrões mais sustentáveis de produção e consumo no rascunho zero da Conferência, isso não foi expressamente refletido no documento final da Rio+20. Segundo Betiol *et al* (2012, p.126), os três parágrafos que tratam do tema de produção e consumo sustentáveis (parágrafos 224 a 226) apenas “ratificaram o que já havia sido pactuado nas conferências anteriores e não trouxeram qualquer efeito legal vinculante”, no entanto, os autores argumentam que esta última conferência trouxe resultados não formais positivos:

Por outro lado, sob o ponto de vista positivo, percebeu-se que a Rio+20 catalisou forças na sociedade civil e promoveu sinergia entre os setores não governamentais e empresariais, o que resultou, entre outros pontos, na intenção de se reforçar na próxima década as práticas de produção e consumo sustentáveis. Inclui-se neste contexto de ruptura o poder de transformação associado às compras corporativas e governamentais, com diferenciais socioambientais que se refletem nas cadeias de fornecimento e também no comportamento de um “novo” consumidor final (BETIOL *et al*, 2012, p.126).

Outro resultado positivo da Rio+20 no que concerne às Contratações Públicas Sustentáveis foi o lançamento pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente de uma iniciativa para promover a transição para a economia verde por meio do uso do poder de compra dos Estados. A iniciativa, denominada *International Sustainable Public Procurement Initiative* (SPPI), tem o objetivo de aumentar os gastos públicos com produtos e serviços que maximizem os benefícios ambientais e sociais por meio da disseminação de conhecimento e ferramentas relacionadas às CPS, análise de obstáculos e busca de soluções, entre outros. Esta iniciativa reforça o citado 10YFP, também liderado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, e foi endossada por mais de trinta países e instituições, entre esses: Brasil, Suíça, Equador, Chile, Dinamarca, Holanda, Maurício, Costa Rica, China, Nova Zelândia, Líbano e Países Francófonos (PNUMA, 2012b).

Desta forma, apesar do resultado da Rio+20 parecer ter frustrado o meio acadêmico e toda a sociedade civil, pode-se dizer que para as Contratações Públicas Sustentáveis, tratando-se de programas de cooperação internacional, o saldo foi positivo.

2.2. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: CONCEITOS E CRITÉRIOS

Apesar da evolução do debate a respeito dos padrões de produção e consumo apresentados na seção anterior, o conceito de sustentabilidade englobando o seu tripé, ainda é difícil de traduzir na prática do consumo (incluem-se aqui as Contratações Públicas Sustentáveis). Segundo Meehan e Bryde (2011), muitas organizações têm adotado uma visão incompleta de sustentabilidade, se preocupando principalmente com temas ambientais e, embora esse seja um dos principais pilares do Desenvolvimento Sustentável, deve ser dada igual atenção às dimensões social e econômica. As organizações refletem o conhecimento dos consumidores a respeito da sustentabilidade que, segundo Angell (2000 *apud* MEEHAN; BRYDE, 2011) se concentra em grande parte em questões como reciclagem, reutilização e logística reversa.

O reconhecimento da importância das questões ambientais pelas organizações, sejam elas públicas ou privadas, é de suma importância, porém, ainda segundo Meehan e Bryde (2011), o foco ambiental prejudica a integração do tripé da sustentabilidade nas diretrizes e políticas das instituições. Por outro lado, pesquisas em instituições privadas que realizam compras sustentáveis com foco em aspectos

ambientais sugerem que este pode ser um caminho para a inclusão de outros critérios de sustentabilidade, pois, por exemplo, investimentos em eco-eficiência podem trazer economia financeira inserindo a dimensão econômica (VELEVA *et al*, 2003).

Por esses motivos, Meehan e Bryde (2011) sugerem que a integração do tripé da sustentabilidade nos processos de compra das organizações pode ser alcançada ao se concentrar esforços nas consequências socioeconômicas da inserção de critérios ambientais.

Um ponto de vista diferente é apresentado por McCrudden (*in* UNOPS, 2009). Ele afirma que, apesar das compras “verdes” serem mais conhecidas atualmente, a utilização de contratações públicas com fins sociais data de meados do século XIX na Europa e América do Norte. Como exemplos, o autor cita o uso de contratos públicos para a garantia de salários justos na Inglaterra na década de 1890, para garantia de emprego para veteranos de guerra com deficiência, nos Estados Unidos na década de 1930, e, ainda, como forma de promover a igualdade para negros ao longo da história americana.

Este mesmo autor afirma em trabalho anterior que normalmente as questões sociais são incluídas nos contratos públicos como forma de fazer cumprir a lei ou em concepções mais amplas com ações afirmativas de justiça distributiva. Ele comenta, ainda, que na década de 1990 as contratações públicas foram utilizadas como instrumento para fortalecer tratados de direitos humanos (McCRUDDEN, 2004).

Seja como for, McCrudden (2004) argumenta que o desenvolvimento de políticas de compras “verdes” na década de 1990 frequentemente aconteceu separado dos esforços para integrar questões sociais nas contratações públicas. Ele afirma que:

O desenvolvimento de "compras verdes" passou a ser visto como parte de uma série de iniciativas para promover o objetivo geral de desenvolvimento sustentável. Mais recentemente, portanto, tem sido crescente o debate sobre como os aspectos de contratos sociais podem ser combinados com os contratos verdes para produzir "compras sustentáveis", assim abordando tanto as questões sociais, como as ambientais (McCRUDDEN, 2004, p.257, tradução livre).

Nesse sentido, a pesquisa realizada por Steurer *et al* (2007a) em 26 Estados Membros da União Europeia (UE) concluiu que, das 103 iniciativas de Contratações Públicas Sustentáveis identificadas, 47,6% focavam em critérios ambientais e sociais, 41,7% tratavam apenas de critérios ambientais e 6,8% apenas sociais. Já na pesquisa realizada por Brammer e Walker (2011), os próprios autores se disseram surpreendidos pelos resultados que apontam para uma maior aplicação de critérios sociais em relação aos ambientais nas contratações públicas das mais de 280 organizações dos vinte países que responderam à pesquisa. Entre os aspectos sociais citados pelos participantes desta pesquisa encontram-se as compras de Micro e Pequenas Empresas (MPEs) locais e questões relacionadas a práticas responsáveis de trabalho e segurança.

Depreende-se das aulas do Curso de Especialização em Políticas Públicas que essas diferenças, provavelmente, decorrem do fato das lutas sociais serem mais antigas que o aparecimento da problemática ambiental, estando mais consolidadas nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais. Percebe-se, inclusive, que entre as questões sociais mais profundamente implementadas citadas por Brammer e Walker (2011), não se encontram aspectos voluntários como ações afirmativas, ou seja, cumpre-se o social até o limite da lei e se isso beneficia o desenvolvimento sustentável, melhor ainda.

Assim como há diferenças na aplicação das dimensões da sustentabilidade nas pesquisas apresentadas, existem diferentes definições para Contratações Públicas Sustentáveis que variam entre países e organizações. Seguem algumas das definições identificadas nesta pesquisa:

Licitação sustentável baseia-se nos princípios e boas práticas de aquisição “tradicional” e considera fatores adicionais para maximizar os benefícios sociais, ambientais e econômicos para a organização contratante, sua cadeia de suprimentos e para a sociedade como um todo (ROOS, 2012, p.2, tradução nossa).

A licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos (BIEDERMAN *et al*, 2008, p.25).

Compra sustentável é a compra consistente com os princípios do desenvolvimento sustentável, como a garantia de uma sociedade forte, saudável e justa, vivendo dentro de limites ambientais, e promovendo a boa governança (BRAMMER; WALKER, 2011, tradução livre)

Por último, cabe ressaltar a definição do Reino Unido, uma das mais citadas na literatura:

Contratação Pública Sustentável é o processo por meio do qual as organizações atendem às suas necessidades por produtos e serviços de forma que se atinja o “valor do dinheiro” em termos de geração de benefícios não apenas para a organização licitante, mas, também, para a sociedade e a economia, ao mesmo tempo em que minimiza os danos ao meio ambiente (DEFRA, 2006, p.10, tradução nossa).

Assim, considerando-se o tripé da sustentabilidade de forma integrada as contratações públicas devem se basear em critérios econômicos, sociais e ambientais, tais como (adaptado de STEURER *et al*, 2007a; ROOS, 2012; CORA *in* UNOPS, 2009; SANTOS, 2011; BETIOL *et al*, 2012):

a) Critérios econômicos (além do preço): promoção da inovação e da diversidade de mercados; considerar o custo dos produtos e serviços ao longo do seu tempo de vida (custo do ciclo de vida), bem como o custo para a sociedade como um todo; avaliar qualidade, disponibilidade e funcionalidade; promoção do desenvolvimento regional;

b) Critérios sociais: geração de emprego; melhoria das condições de trabalho e saúde dos empregados; igualdade de oportunidades e acessibilidade; salários justos e outras questões éticas (como o comércio justo, proteção dos direitos humanos e do trabalho); reconhecimento da diversidade; desenvolver comunidades locais; priorizar MPEs e fornecedores locais; proibição de empresas envolvidas em trabalho infantil ou trabalho análogo ao escravo; valorizar empresas geridas por mulheres e minorias, como quilombolas e indígenas; reduzir os impactos sobre a saúde do consumidor;

c) Critérios ambientais: redução dos impactos ambientais dos bens, obras e serviços durante a produção, distribuição, consumo e desfazimento (analisar o ciclo de vida); prezar pela conservação de recursos naturais, como água, terra e ar; minimizar a produção de resíduos e prevenir a poluição; eliminar resíduos e materiais perigosos; minimizar a utilização de recursos (reduzir, reciclar e reutilizar) em todo o fornecimento da cadeia; uso de recursos renováveis; eficiência energética; avaliação da durabilidade; biodegradabilidade; reciclabilidade e facilidade de reutilização, refabricação e reparo.

A partir das definições expressas acima, é possível sintetizar o processo de Contratação Pública Sustentável como aquele que integra considerações de eficiência econômica, justiça social e proteção ambiental.

2.3. PRINCIPAIS OBSTÁCULOS E SOLUÇÕES PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Embora muitas instituições possam ter a sustentabilidade em sua correspondente Agenda, as dificuldades de lidar com um conceito transversal e multifacetado podem levar a não aplicação desses princípios na prática. Meehan e Bryde (2011), ao analisarem esta situação, dizem que as dificuldades inerentes à implementação desse conceito nas práticas de contratações públicas podem ter como consequência uma inércia organizacional.

Conforme discutido, os caminhos percorridos por diferentes países para colocar em prática iniciativas de Contratações Públicas Sustentáveis muitas vezes são semelhantes e, da mesma maneira, são as barreiras e dificuldades encontradas nesses caminhos. Cabe, então, analisar as principais dificuldades citadas na literatura a esse respeito e as respectivas soluções ou oportunidades sugeridas, visando extrair lições para os casos brasileiros, foco desta pesquisa.

Em pesquisa contendo a participação de 283 instituições públicas de 20 países, Brammer e Walker (2011) identificaram quatro fatores que mais influenciam a realização de Contratações Públicas Sustentáveis: fatores informativos, financeiros, cultura organizacional e a disponibilidade de mercado.

Esses fatores confirmam as conclusões a que Steurer *et al* (2007a) já haviam chegado em pesquisa realizada na União Européia. Esses autores identificaram como as maiores barreiras a Contratações Públicas Sustentáveis: custos mais elevados de produtos verdes, falta de informação ambiental, de conhecimento e treinamento, bem como de apoio gerencial e político e aspectos relacionados à legislação.

Assim, com base nesses autores, esta seção será dividida na análise de cinco grupos de fatores que influenciam a prática de Contratações Públicas Sustentáveis: aspectos informativos, financeiros, organizacionais, de disponibilidade de mercado e legalidade dessa modalidade de contratação.

a) Aspectos Informativos

O primeiro fator que incide sobre a prática de Contratação Pública Sustentável está relacionado a aspectos informativos. Segundo Erdmenger (2003), a inserção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas é amplamente aceita, a dúvida é como fazer. Esta situação foi confirmada por Brammer e Walker (2011) que constataram na pesquisa realizada que 83% dos profissionais da área de compras se sentem mal preparados para implementar essa política pública. Nesse sentido, os autores afirmam que é fundamental que as instituições compreendam o conceito de Contratações Públicas Sustentáveis e tenham habilidades, competências e instrumentos necessários para colocar este conceito em prática.

ICLEI (2001) confirma que a escassez de informações disponíveis e confiáveis sobre as características ambientais de produtos e serviços é muitas vezes considerada como o principal obstáculo para futuras decisões de Contratações Públicas Verdes e, por isso, “muito frequentemente, tudo acaba em meras ações simbólicas” (ICLEI, 2001, p.10). Faltam definições claras para os compradores públicos e muitos ainda têm dificuldade para definir o que é um produto ou serviço “ambientalmente e/ou socialmente preferível” e como incluir essas exigências nas licitações (ICLEI, 2007).

Erdmenger (2003, p.120) argumenta que os compradores públicos não são *experts* na definição de especificações, mas sim na conversão dessas em “linguagem contratual, requisitando padrões de qualidade e comparando a performance de fornecedores”. Ainda segundo Erdmenger (2003), mesmo os especialistas no assunto têm dificuldade para definir qual critério ambiental é mais importante ao comparar diferentes produtos, e, para isso, fazem uso de metodologias de Análise de Ciclo de Vida (ACV).

Cada produto/serviço tem uma variedade de impactos ambientais diretos e indiretos e que aparecem em diferentes fases do ciclo de vida e na cadeia produtiva. Logo, ao comparar produtos diferentes é bem possível que cada um se sobressaia melhor em diferentes critérios. Nesse sentido, Erdmenger (2003) sugere que os compradores foquem as análises em determinados critérios-chave, pois poucos critérios correspondem à maior parte dos impactos e esses podem ser identificados

pelo senso comum. Para ele é mais importante que poucos critérios sejam aplicados por muitas instituições públicas, do que o contrário.

Para Kjöllnerström (*in* UNOPS, 2009), são necessárias ferramentas de orientação para Contratações Públicas Sustentáveis, bem como ferramentas práticas, tais como modelos de contratos e especificações para produtos sustentáveis. A autora indica também a realização de ações de sensibilização e capacitação. ICLEI (2001) corrobora a necessidade de capacitação adequada, bem como a importância de informações facilmente acessíveis.

Para garantir a eficácia dos processos de capacitação em CPS, Erdmenger (2003) sugere que este seja baseado em três aspectos: cooperação, simplificação e informação. A cooperação está relacionada à troca de experiências com o setor de meio ambiente, mas também entre os próprios compradores públicos em redes criadas para tal. Cooperação intergovernamental e a realização de seminários sobre o assunto foram citadas como os recursos mais importantes para difundir informações (PWC SUSTAINABILITY, 2009; STEURER *et al*, 2007a).

Simplificar significa priorizar alternativas sustentáveis que confirmam os maiores resultados. Nesse sentido, o autor destaca a importância de guias com critérios-chave. E, por fim, como já salientado por outros autores, Erdmenger (2003) diz que a informação deve ser de fácil acesso (por exemplo, na internet) e em linguagem adequada.

Para os entrevistados por Steurer *et al* (2007a) as ferramentas devem ser específicas para Contratações Públicas Sustentáveis e fornecer informações concretas e de fácil aplicação nas atividades do dia-a-dia de compradores públicos. Nesse sentido, conforme já discutido, a padronização de especificações e critérios, bem como o uso de listas padronizadas, pode ser um bom caminho. Já Betiol *et al* (2012) argumentam que a criação de uma instituição nacional verificadora dos produtos ou a criação de um programa nacional de certificação auxiliariam no momento de decidir entre diferentes alternativas nas contratações públicas.

Portanto, diversos instrumentos devem ser conjugados para fornecer informações sobre critérios de sustentabilidade de forma adequada aos compradores públicos e esses devem estar capacitados para compreender e utilizar essas informações na prática, pois, além da falta de informação e capacitação, a falta de tempo também foi apontada como barreira para o desenvolvimento de Contratações Públicas Sustentáveis (STEURER *et al*, 2007a).

b) Aspectos Financeiros

O segundo fator apontado por Brammer e Walker (2011) como determinante para a implementação de Contratações Públicas Sustentáveis está relacionado a aspectos financeiros, pois a percepção geral é de que os métodos de produção ambiental e/ou socialmente responsáveis são mais caros do que os métodos

tradicionais. Esta foi a barreira mais citada nas pesquisas realizadas por Brammer e Walker (2011) e Sterureret *al* (2007a), e também é apontada por diversos outros autores, como Roos (2012), Betiol *et al* (2012), ICLEI (2007) e Joshi (*in* IISD, 2012c).

Brammer e Walker (2011) argumentam que, caso a instituição pública perceba que pode comprar de forma sustentável e ainda gastar menos (o que eles chamam de situações do tipo ganha-ganha), as Contratações Públicas Sustentáveis têm grandes chances de serem implementadas. Por outro lado, se os ganhos não são claros e há conflito com as diretrizes de ampliar a concorrência e pagar o menor preço, as resistências às CPS podem ser significativas.

Nesse sentido, há duas abordagens apontadas pelos autores para a superação desta barreira. A primeira está relacionada à mudança de paradigmas e a segunda a estratégias para redução de preços.

Atualmente, em muitos casos o preço de produtos e serviços sustentáveis ainda é maior do que as demais alternativas, porém isso não é verdadeiro para todos os casos (ICLEI, 2007). Betiol *et al* (2012, p.41) argumentam que com o aumento da escala de produção, do desenvolvimento tecnológico e da consciência da sociedade em geral, “o custo financeiro de muitos processos e produtos ditos “sustentáveis” tem diminuído bastante nas últimas décadas” e “em alguns casos, não há sequer diferenças de preço”.

Um exemplo de que as Contratações Públicas Sustentáveis podem ser inclusive mais baratas que uma aquisição comum ocorreu no âmbito da Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais com o uso de asfalto produzido a partir da borracha de pneus usados: “Além de ser ambientalmente mais adequado, esse asfalto possui durabilidade 30% maior que a do convencional e, em termos financeiros, sua adoção significou, entre 2007 e 2011, uma economia de mais de R\$100 milhões para o Estado” (VILHENA, *in* BETIOL *et al*, 2012, p. 66).

Nesse sentido, a aquisição de produtos com maior durabilidade deve ser planejada para evitar a necessidade de compras futuras. Ou seja, comprar melhor para reduzir o consumo também deve ser considerada uma estratégia de Contratações Públicas Sustentáveis (ERDMENGER, 2003). Segundo ICLEI (2007, p.32), “evitar a necessidade de comprar é a maneira mais direta de cortar os custos de aquisição e conseguir economias ambientais”.

Uma das principais mudanças de paradigma se refere à diferença entre o preço imediato (valor despendido no momento da compra) e o custo de um produto que inclui, além do preço, os gastos que serão realizados durante o uso, manutenção e disposição final do produto adquirido, ou seja, o custo do ciclo de vida. Esta mudança de paradigma exige uma visão de longo prazo para que esses custos posteriores sejam incorporados.

Mesmo que o preço inicial de produtos e serviços mais sustentáveis seja superior aos tradicionais, produtos mais eficientes no consumo de água e energia, ou mais duráveis, implicam em economias a médio e longo prazos para a Administração Pública, reduzindo o custo durante a fase de uso (BETIOL *et al*, 2012). Ao mesmo tempo, a aquisição de produtos livres de metais pesados ou outras substâncias tóxicas, reduzem os custos de descarte. Isso sem considerar os custos maiores para a sociedade relacionados com a degradação ambiental e problemas de saúde (ICLEI, 2007).

Outro exemplo prático de redução de custos de operação e custos sociais foi obtido pelo governo de Hamburg, na Alemanha. Ao substituírem cada duas lâmpadas comuns por uma com maior eficiência energética em 300 edifícios públicos, foi possível reduzir o consumo anual de energia elétrica em 4,5 milhões de kWh, ou o equivalente a emissão de 2.700t de CO₂ (ICLEI, 2007).

Por outro lado, segundo a pesquisa realizada pela *PwC Sustainability* (2009), nem mesmo entre os líderes em Contratações Públicas Sustentáveis na União Européia, análises de custo do ciclo de vida estão totalmente incorporadas no processo de compra e o preço imediato ainda é mais utilizado. Nesses casos, a decisão por uma alternativa mais sustentável fica mais por conta do impacto ambiental, da disponibilidade no mercado e a familiaridade com a alternativa.

Seja como for, algumas pesquisas de análise de custo de ciclo de vida têm sido empreendidas por especialistas e comprovam que o “preço de compra é apenas um dos custos envolvidos na compra de um produto ou serviço” (JOSHI *in* IISD, 2012c, p.17).

Em uma análise de custo de ciclo de vida realizada nos Estados Membros da União Européia que compõem o Green-7, foi comprovado que, ao contrário da percepção geral, a inclusão de critérios ambientais nas contratações públicas pode reduzir custos. Ao considerar a abordagem do custo do ciclo de vida, o impacto financeiro calculado para o Green-7 foi de -1%. Ou seja, mesmo que o uso de critérios ambientais acarrete custos adicionais no momento da compra, ao final há uma redução de gastos para a Administração Pública, pois os preços superiores são compensados pela redução de custos em longo prazo (PWC SUSTAINABILITY, 2009).

Outro ponto de vista também é defendido por Betiol *et al* (2012) e Cepal (2002). Para esses autores, não é nenhum absurdo ético pagar mais caro por produtos ou serviços que tragam benefícios ambientais e sociais e, inclusive, esses custos devem ser internalizados no valor monetário dos bens. Cepal (2002) afirma que se devem valorizar as externalidades positivas do preço maior em contraposição às negativas do preço menor. E acrescenta:

É importante observar que, quando se decide utilizar o poder de compra do Estado como instrumento de desenvolvimento ou estímulo à produção de determinados bens ou serviços, ou de bens e serviços de um modo geral, produzidos por empresas de determinado porte ou grupo social, a sociedade está manifestando sua concordância em, eventualmente, pagar algum sobrepreço em favor do desenvolvimento da produção nacional (CEPAL, 2002, p.121).

No entanto, para fazer uso de análises de custo e justificar a compra de produtos sustentáveis mais caros, Brammer e Walker (2011) argumentam que é necessário um apoio na legislação:

Esta discussão sugere que, para os governos se empenharem mais ampla e profundamente na incorporação da sustentabilidade na prática das compras, eles precisam de apoio legislativo e regulamentar claro para CPS, e de flexibilidade orçamentária suficiente para as organizações realizarem investimentos em CPS, cuja eficiência financeira pode ser vista apenas em uma perspectiva de longo prazo (BRAMMER; WALKER, 2011, p.23, tradução livre).

Enquanto essas mudanças de paradigma em relação ao preço não atingem todos os órgãos públicos, Betiol *et al* (2012) sugerem o uso ferramentas para provocar redução de preços nos itens sustentáveis. Nesse sentido, a estratégia mais comentada entre os autores é a realização de compras conjuntas ou compartilhadas (BETIOL *et al*, 2012; ICLEI, 2007; KJÖLLERSTRÖM in UNOPS, 2009; CADER DA SILVA; BARKI, 2012).

No setor público, muitas instituições adquirem bens e serviços similares. Assim, nesses casos é possível realizar um único processo de compra para várias instituições, ou seja, realizar uma compra conjunta ou compartilhada. A realização de compras compartilhadas aumenta a escala da compra e pode levar a economias financeiras diretas, reduzindo os preços ofertados (CADER DA SILVA; BARKI, 2012; ICLEI, 2007).

Na experiência de compras compartilhadas sustentáveis coordenada pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, relatada por Cader da Silva e Barki (2012), foram adquiridos 48 itens de material de expediente com critérios de sustentabilidade e constatada uma economia de 49,89% sobre o valor inicialmente estimado para a compra. Assim, esse instrumento assume um importante papel para as CPS, na medida em que reduz preços de produtos sustentáveis muitas vezes considerados mais caros que os tradicionais.

Além dessas vantagens, Silva, Guimarães e Silva (2012) acrescentam que comprar de forma compartilhada otimiza as rotinas de compra e evita a realização de certames repetitivos. Outro benefício diretamente relacionado aos aspectos informativos discutidos anteriormente, é que o trabalho realizado em conjunto com diversas instituições promove a troca de diferentes experiências e habilidades, também disseminando princípios de CPS para outras instituições onde há pouco conhecimento ou suporte para compras sustentáveis. Essa pode ser uma forma bastante eficiente de convencer outras autoridades públicas a se dedicarem às CPS,

pois esses já serão apresentados à sustentabilidade atrelada à redução de custos financeiros e administrativos (ICLEI, 2007).

A demanda por bens mais sustentáveis em grande escala, promovida por compras compartilhadas, também pode criar um mercado e alavancar a inovação dos processos produtivos nesse sentido. Além disso, ao comprarem conjuntamente, há uma padronização das exigências socioambientais, facilitando a resposta dos fornecedores (ICLEI, 2007).

Outra estratégia para a redução de preços é comprar de fornecedores locais (ERDMENGER, 2003). Essa estratégia pode diminuir os preços por conta da redução das distâncias percorridas para a distribuição e, em consequência disso, reduzir emissões de poluentes, tornando a compra mais vantajosa também pelo lado ambiental. Compras locais também podem promover o desenvolvimento regional sustentável, completando o tripé da sustentabilidade.

c) Aspectos Organizacionais

Diversos aspectos organizacionais podem influenciar a disponibilidade das instituições públicas em empreenderem esforços para a inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Entre os aspectos identificados na literatura, destacam-se aqueles relacionados à cultura da organização, ao apoio político e à estrutura do sistema de compras (BRAMMER; WALKER, 2011; STEURER *et al*, 2007a; ICLEI, 2007; BETIOL *et al*, 2012; MACHADO, 2002; ERDMENGER, 2003; KJÖLLERSTRÖM in UNOPS, 2009; ICLEI, 2001).

As organizações do setor público podem apresentar culturas altamente resistentes à mudança e a realização de Contratações Públicas Sustentáveis muitas vezes requer mudanças nos procedimentos de contratações públicas habitualmente adotados. Desta forma, culturas organizacionais resistentes à mudança, podem ter consequências adversas para a implementação de Contratações Públicas Sustentáveis (BRAMMER; WALKER, 2011). Nesse sentido, Betiolet *al* (2012) e Machado (2002) argumentam que o maior desafio é promover o engajamento dos servidores públicos:

Uma barreira é a falta de engajamento dos servidores, normalmente sob a alegação de haver impedimentos legais para o enfoque socioambiental nas licitações. No entanto, parcela importante deste poder de transformações está associada a ações voluntárias e à consciência ambiental e social de cada indivíduo – sejam gestores públicos ou empresariais, tomadores de decisão em diferentes níveis, formadores de opinião ou simplesmente consumidores (BETIOL *et al*, 2012, p.50).

É um grande desafio promover a mobilização e o envolvimento dos servidores públicos, na (re) construção de nossas instituições públicas, a fim de que estas possam exercer com eficiência as suas funções e garantir uma melhor qualidade de vida a toda à sociedade, atendendo as suas necessidades mais básicas e assegurando a integridade da nossa maior riqueza natural – o meio ambiente, patrimônio da humanidade. Para que esse desafio seja vencido, é preciso que cada indivíduo compreenda a magnitude

dessa difícil, mas importante tarefa, e se proponha a engajar-se na (re) construção do Estado, tornando-o capaz de implantar um modelo de desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente equilibrado (MACHADO, 2002, p.8).

Nesse sentido, Demajorovic ([s.d]) aponta que a proatividade, em contraposição a posturas reativas, é o que determinará a capacidade das organizações em atender às novas demandas socioambientais. Diferentemente das culturas reativas, uma estratégia proativa tem foco na “integração da variável socioambiental nos objetivos de longo prazo da organização, influenciando as escolhas com respeito a novos produtos e processos” (DEMAJOROVIC, [s.d], p.9). Este autor elenca ações e características de uma abordagem proativa em relação às questões socioambientais, tais como:

- i) reúne informações e ideias dos diversos atores da organização;
- ii) estimula os indivíduos a experimentar e assumir riscos, considerando os erros como parte do processo de aprendizagem;
- iii) criação de grupos e comissões envolvendo os diversos setores da organização;
- iv) realização de treinamentos para todos os membros da organização, conscientizando para a necessidade da atuação de todos para a melhoria da performance socioambiental;
- v) realização de encontros formais e informais para debater o assunto;
- vi) divulgação de informações por meio de boletins internos, com o objetivo de disseminar a informação para todos os *stakeholders*;
- vii) criação de programas de premiação e incentivos para funcionários que apresentem novas ideias e iniciativas.

Steurer *et al* (2007a) também enfatizam o papel das capacitações para a promoção de um maior engajamento e o desenvolvimento de uma consciência de responsabilidade socioambiental nos servidores públicos. De acordo com os resultados da pesquisa realizada por esses autores, apenas 3,9% de todas as iniciativas de Contratações Públicas Sustentáveis identificadas na União Européia se dedicam a atividades educativas.

Já Betiolet *al* (2012), sugerem que obstáculos estruturais e culturais sejam superados por meio de planejamento, elaboração de metas e estratégias em conjunto com todos os envolvidos. Steurer *et al* (2007a) também sugerem que o envolvimento das partes interessadas, valorizando as ideias e opiniões individuais, pode garantir um maior compromisso com as Contratações Públicas Sustentáveis. Nesse sentido, cabe destacar o comentário de Erdmenger (2003, p.254) de que “a experiência mostra que a

motivação individual do comprador é crucial para o desenvolvimento de compras verdes na Administração Pública”.

Vale lembrar que instrumentos econômicos como bonificações salariais, como as utilizadas no Reino Unido (SANTOS, 2011) ou outros tipos de premiações, conforme sugerido por Demajorovic ([s.d]), também podem servir para estimular o engajamento dos servidores públicos em programas de CPS.

Além desses aspectos, o apoio político fraco ou inexistente para Contratações Públicas Sustentáveis é um dos fatores que frustram a implementação dessa ferramenta (BRAMMER; WALKER, 2011; STEURER *et al*, 2007a; ROOS, 2012). Caso a administração superior não emita diretrizes explícitas relativas ao seu compromisso com o Desenvolvimento Sustentável e com o uso de Contratações Públicas Sustentáveis como instrumento para o alcance desse compromisso, os compradores públicos não se sentem à vontade para inovar e inserir o tripé da sustentabilidade nos contratos (BRAMMER; WALKER, 2011).

Kjölllerström (in UNOPS, 2009) confirma que a partir da experiência de vários países fica demonstrado que o compromisso político de alto nível é fundamental para a implementação de Contratações Públicas Sustentáveis. Para a autora, essa liderança e empenho da alta Administração pode ser materializada por meio da definição de prioridades de sustentabilidade e requisitos obrigatórios de compras sustentáveis. Nesse sentido, Erdmenger (2003) acrescenta a importância de se ter uma política escrita de Contratações Públicas Sustentáveis para o estabelecimento de uma abordagem coerente e bem coordenada.

Também para ICLEI (2007) a definição de metas claras para Contratações Públicas Sustentáveis é importante para fortalecer o apoio político aos compradores públicos. Além disso, as metas são essenciais para acompanhar o progresso das iniciativas de CPS e, assim, engajar os servidores públicos na obtenção de resultados.

Betiol *et al*, (2012) também destacam a importância do apoio e compromisso da alta administração, mas por outro lado esses autores afirmam que esta não é indispensável, valorizando o empreendedorismo individual.

Mas ainda que seja importante, o envolvimento direto da liderança não pode ser considerado fator indispensável. A verdade é que, na prática, muitas iniciativas efetivas foram iniciadas por um único departamento ou por um único indivíduo empreendedor. Esses podem iniciar e dar um bom exemplo para o restante da organização (BETIOL *et al*, 2012, p. 104).

Destaca-se que a efetiva implementação de Contratações Públicas Sustentáveis pode melhorar a imagem pública e aumentar a legitimidade da instituição e, por consequência, dos Administradores que a apoiaram, demonstrando seu compromisso com a sustentabilidade como um todo (ICLEI, 2007).

Outro aspecto organizacional de destaque se refere ao sistema como são realizadas as compras nos diversos governos. Esse sistema varia entre estruturas centralizadas e descentralizadas e cada uma dessas apresenta suas vantagens e desvantagens no que tange à realização de Contratações Públicas Sustentáveis. De acordo com Brammer e Walker (2011), a maior parte das compras é realizada de forma descentralizada nas organizações.

Ao contrário das compras realizadas de forma centralizada, em estruturas descentralizadas é possível atender às especificidades de cada instituição compradora e reduzir desperdícios (ERDMENGER, 2003). Esse modelo também permite a contratação de fornecedores locais, promovendo o desenvolvimento regional e menores gastos com transporte (BETIOL *et al*, 2012).

Por outro lado, em uma estrutura descentralizada de compras é mais difícil e demorado apresentar novidades e aumenta consideravelmente o número de pessoas a serem capacitadas (BRAMMER; WALKER, 2011; ICLEI, 2001; ERDMENGER, 2003). Desta maneira, corre-se o risco de que Contratações Públicas Sustentáveis não sejam sistematicamente disseminadas por todos os setores (ICLEI, 2001; BETIOL *et al*, 2012).

Nesse contexto, sistemas eficazes de gestão, controle e fluxos de informação podem assegurar a aplicação coerente de critérios ambientais e sociais nas contratações das diversas instituições descentralizadas (ICLEI, 2007; ERDMENGER, 2003). ICLEI (2001) sugere, também, seguir o exemplo da Finlândia que indica uma pessoa por setor para ficar responsável pela implementação de critérios ambientais nas compras de seu departamento.

Outra desvantagem deste modelo decorre do fato de que a descentralização reduz o poder de compra do Estado, pois este será dividido e utilizado individualmente por cada instituição. Desta forma, a Administração Pública reduz seu impacto e poder para promover mudanças nos padrões de produção rumo a modelos mais sustentáveis (BETIOL *et al*, 2012; ERDMENGER, 2003).

Segundo Erdmenger (2003) os fornecedores só conseguem ofertar produtos sustentáveis a preços competitivos se um forte sinal é enviado para o mercado. Nesse sentido, se as autoridades públicas combinam seu poder de compra, por exemplo, por meio de compras compartilhadas, eles se transformam em fortes atores no mercado e podem compensar a perda de escala de estruturas descentralizadas (ERDMENGER, 2003; BETIOL *et al*, 2012).

d) Disponibilidade de produtos sustentáveis no Mercado

Outro fator determinante para a implementação de Contratações Públicas Sustentáveis, segundo Brammer e Walker (2011) está centrado no lado da oferta, ou seja, na disponibilidade de bens e serviços sustentáveis para abastecer o setor público. De acordo com esses autores, devido às especificidades dos bens e serviços adquiridos

pelo poder público, a identificação de fontes sustentáveis de fornecimento, em alguns contextos, pode ser muito desafiadora (BRAMMER; WALKER, 2011).

Esta dificuldade também é relatada por Kjällerström (*in* UNOPS, 2009), que cita o exemplo do México. Em 2008 o governo mexicano estabeleceu a exigência de que todos os papéis adquiridos pelo setor público tivessem pelo menos 50% de conteúdo reciclado, no entanto, a iniciativa foi frustrada pela disponibilidade insuficiente desse tipo de papel no mercado nacional.

Nesse sentido, Cora (*in* UNOPS, 2009) destaca que a realização de Contratações Públicas Sustentáveis não deve ser uma forma de sobrecarregar o mercado com requisitos extras, mas sim, uma estratégia bem definida e gradual de inserção de requisitos sustentáveis nos contratos públicos. Este autor ressalta, ainda, que a comunicação e o diálogo aberto entre fornecedores e compradores são essenciais para o sucesso de iniciativas de Contratações Públicas Sustentáveis. Por sua vez, Ross (2012) avalia que a preparação do mercado é especialmente relevante nos países em desenvolvimento, analisando-se, inclusive, os impactos potenciais que as estratégias de CPS trarão para pequenas e médias empresas locais.

Além do diálogo com o mercado, Betiol *et al* (2012) destacam a importância do planejamento das compras públicas com antecedência, informando aos fornecedores o que se pretende adquirir, em quais quantidades e por quanto tempo. Segundo Betiol *et al* (2012, p.38), “se emitir sinais claros, firmes e crescentes, o mercado responderá à demanda de maneira mais consistente”. Kjällerström (*in* UNOPS, 2009, p.8) acrescenta, ainda, que:

Apoiar o aumento da responsabilidade social e ambiental no setor privado por meio de regulamentação, incentivos e informação, bem como o fornecimento de treinamento e capacitação para pequenas e médias empresas, para que possam efetivamente fornecer produtos sustentáveis, são fundamentais para o sucesso da implementação de uma política de compras sustentáveis (KJÖLLERSTRÖM *in* UNOPS, 2009, p.8, tradução nossa).

Nesse contexto, cabe ressaltar a importância dessas ferramentas de diálogo, planejamento da demanda, incentivos e capacitações junto aos fornecedores para impulsionar o desenvolvimento da produção local em abordagens ambientalmente e socialmente inovadoras, além de proporcionar potenciais mercados para esses produtos (ICLEI, 2007).

e) Aspectos legais

Segundo Betiol *et al* (2012), o Estado por meio de suas contratações busca corrigir ineficiências do mercado e satisfazer as necessidades coletivas dos cidadãos. Além disso, ao realizar suas compras, o poder público ainda precisa se atentar às determinações legais, como a garantia da isonomia, legalidade, impessoalidade,

moralidade, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, transparência e publicidade.

Tendo em vista esta quantidade de requisitos, preocupações com a legalidade da inclusão de aspectos ambientais e sociais nas compras públicas surgem como um fator influente na decisão sobre empreender ou não iniciativas de Contratações Públicas Sustentáveis. ICLEI (2001) ressalta que a priorização de princípios de livre concorrência muitas vezes pode ser vista como desfavorável à realização de CPS. Essas preocupações foram constatadas na pesquisa realizada por Steurer *et al* (2007a), que sugerem o investimento em campanhas de sensibilização e treinamentos para enfrentar este obstáculo. Nesse contexto, cabe destacar a colocação de Steurer *et al* (2007b):

Leis e planos de ação são elementos fundamentais de uma política abrangente de Contratações Públicas Sustentáveis. No entanto, se as entidades adjudicantes públicas não são educadas e treinadas para implementá-las [...], a sua eficácia pode ser gravemente prejudicada. Assim, a construção de respectivas capacidades e recursos para CPS entre compradores públicos é importante para fazer a diferença na prática (STEURER *et al*, 2007b, p.3, tradução livre).

De acordo com Steurer *et al* (2007a), apesar de a maior parte das leis não tratar de Contratações Públicas Sustentáveis, elas abrem possibilidades para a inclusão de considerações sociais e/ou ambientais. Desta forma, percebe-se novamente a necessidade de capacitar os gestores públicos para aproveitarem as possibilidades deixadas na legislação.

Seja como for, Brammer e Walker (2011), também constataram em sua pesquisa que leis que apoiem Contratações Públicas Sustentáveis estão entre os determinantes mais citados para este instrumento. Eles afirmam que nos locais onde existem políticas e leis concretas relacionadas às Contratações Públicas Sustentáveis, a implementação parece ter obtido maior sucesso. Por outro lado, se essas modalidades de contratação são colocadas como ações voluntárias, outras prioridades dominam, como o já citado estímulo à concorrência (BRAMMER; WALKER, 2011).

Por fim, com base nas referências analisadas neste capítulo, percebe-se que apesar das claras evidências e da argumentação teórica em favor dos benefícios do uso do poder de compra do Estado para obtenção de resultados econômicos, sociais e ambientais, a mudança do padrão das compras públicas não é um processo simples e depende de diversos fatores. Por outro lado, para cada desafio evidenciado, existem oportunidades de superação.

Assim, nos próximos capítulos serão analisados os processos por meio dos quais o Governo Federal tem empreendido esforços para inserir o tripé da sustentabilidade em suas contratações. Nesse contexto, as análises que se seguem serão baseadas em instrumentos jurídicos que regulamentam as compras públicas nesse nível governamental, bem como nos demais instrumentos que prestam apoio às

Contratações Públicas Sustentáveis. Por último, será realizada análise com base na experiência recente da Advocacia-Geral da União com as licitações sustentáveis, para oferecer um panorama sobre as principais dificuldades e oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil, a partir do enfoque tratado no presente tópico, para verificar se os fatores informativos, financeiros, cultura organizacional e disponibilidade de mercado são relacionados pelos agentes públicos da AGU como as maiores barreiras à implementação dessa política pública afeta à inserção da sustentabilidade nas licitações.

3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO PANORAMA DO GOVERNO FEDERAL

Para materializar os objetivos das ações do Estado, são adquiridos bens e contratados serviços no mercado interno ou externo. Portanto, para tratar da inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas, faz-se necessário analisar o meio pelo qual essas contratações se concretizam – as licitações públicas.

No cenário nacional, desde o período colonial observam-se, nas ordenações e leis do Reino de Portugal, disposições sobre as contratações públicas, mas foi em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, que a licitação inseriu-se como princípio constitucional e, por conseguinte, uma política pública, tornando-se, então, obrigatória para a Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme disposto em seu art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988a).

Assim, no Brasil, as aquisições de bens e serviços, salvo exceções à regra, são realizadas por meio de licitações públicas. A palavra licitação está ligada à ideia de oferecer, arrematar, fazer preço sobre coisa, disputar ou concorrer (MOTTA, 1999).

Segundo Meirelles (2006, p. 266), licitação é:

[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa proporcionar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões

previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de matérias e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento e o contrato subsequente.

A Lei de Licitações e Contratos atualmente em vigor (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993) foi publicada em meio ao discurso anticorrupção do período pós-impeachment do presidente Fernando Collor e trouxe profundas mudanças no assunto licitações. De acordo com Motta (1999) a Lei 8.666/93 significou a adoção de um texto com legitimidade democrática e trouxe sensível avanço político-institucional. Apesar disso, o autor admite que a referida lei não tenha obtido uma existência pacífica, sofrendo críticas de todas as ordens.

Em se tratando de Contratações Públicas Sustentáveis, uma crítica recorrente está relacionada à rigidez imposta pela Lei 8.666/93, porém, conforme comentado, esta rigidez foi reflexo do período anticorrupção em que a lei foi promulgada. Aliás, conforme colocado por SILVA (2008, p.81), a falta de confiança nos administradores públicos “é um dos fundamentos, nem sempre confesso, da manutenção da licitação como princípio geral”.

Tantas foram as críticas à Lei 8.666/93 que, após a sua entrada em vigência, diversas medidas provisórias foram editadas para alterar seu texto, introduzindo novas hipóteses de dispensa de licitação e flexibilizando outros dispositivos, possibilitando, inclusive, casos de tratamento diferenciado – o que corresponde a um reflexo do princípio da isonomia, ou seja, conferir tratamento diferenciado aos desiguais para que todos tenham igual possibilidade de contratar com o Estado. Mais adiante, serão discutidas as disposições presentes na atual redação da lei que possibilitam inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações.

A reforma do Estado, iniciada na década de 1990, é outro aspecto relevante do período em que a Lei 8.666/93 foi publicada e que motivou suas alterações posteriores. Nesta reforma buscava-se dotar a administração pública de flexibilidade, passando-se de um modelo burocrático para um modelo de administração aos moldes da iniciativa privada, privilegiando a inovação e a desestatização. Essas ideias, além da exigência por maior transparência, redução de custos, racionalidade e democratização da participação, refletem-se nas licitações públicas, que passam a buscar maior eficiência, agilidade e controle (SILVA, 2008).

Como consequência desta busca por agilidade, em 2002, por meio da Lei 10.520, é criada uma nova modalidade de licitação: o Pregão. Esta modalidade, como será discutido mais a frente, flexibilizou os trâmites para aquisição de bens e serviços e é tida como uma grande inovação no campo das compras públicas (SPRICIGO; FONSECA, 2008).

Vale destacar as conclusões de SILVA (2008) ao traçar a evolução histórica da regulamentação legal das licitações no Brasil:

[...] partindo de uma visão estritamente liberal, onde as liberdades individuais prevalecem sobre os interesses do Estado, impedindo-o de tomar ações discricionárias e permitindo o acesso universal às contratações públicas exclusivamente por meio das licitações, chegue-se aos dias atuais, em que, depois de idas e vindas, o processo licitatório passe a possibilitar um tratamento diferenciado para aqueles que desejam contratar com o Estado, o qual, não se utilizando de critérios arbitrários, de modo a ferir os princípios basilares da licitação, possa **ampliar os resultados advindos desta sua necessidade de bens e serviços**, que não seja somente o de garantir o seu funcionamento regular e a execução de suas políticas públicas (SILVA, 2008, p.79, grifos não constantes do original).

É neste contexto de ampliar os resultados advindos das licitações que se enquadram as CPS, que, conforme discutido nos capítulos anteriores, consistem no uso do poder de compra do Estado de forma a promover a proteção ambiental, a equidade social e eficiência econômica. Desta forma, este capítulo discute as normas e demais instrumentos criados pelo Governo Federal e que se relacionam direta ou indiretamente com a prática de Contratações Públicas Sustentáveis.

3.1. MARCOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO GOVERNO FEDERAL

Conforme apresentado, o regramento das contratações públicas brasileiras, apesar de atualmente ainda ser considerado rígido e burocrático, tem buscado maior agilidade e flexibilidade. Uma das formas de conferir mais agilidade aos processos administrativos é sua descentralização. Assim, no Brasil as contratações públicas são realizadas de forma descentralizada, ou seja, cada ente federativo realiza diretamente as suas próprias contratações. Além disso, internamente, tanto a União como a maior parte dos estados, também descentralizam esta responsabilidade para os órgãos e entidades que os compõem. Apesar disso, é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, o que não exclui a competência suplementar dos estados (BRASIL, 1988). Em 2011, apenas pelo Governo Federal, foi investido em compras e contratações um montante superior a R\$ 51 bilhões em suas mais de 200 instituições públicas, que se dividem em aproximadamente 3.000 unidades compradoras, espalhadas por todo o território nacional (BRASIL, 2011b; Delfino Natal de Souza, doravante Souza, Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em entrevista à autora em 27 de novembro de 2012).

O Estado, representando a coletividade, ao efetuar suas contratações deve buscar o bem comum. Isso quer dizer que a finalidade dos atos administrativos não é atender ao indivíduo em particular, ou mesmo ao interesse imediato do Estado, mas sim ao interesse do grupo social a que se destina, reconhecendo, assim, o princípio da

supremacia do interesse público (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012). Segundo Barcessat (*in* SANTOS; BARKI, 2011) a sociedade brasileira evoluiu no sentido de considerar como bem comum temporal, um meio ambiente equilibrado. Desta forma, para que as contratações públicas atendam ao bem comum, dentre outros critérios, devem levar em conta, também, o equilíbrio ambiental.

Esta seção aborda os principais normativos e instrumentos emanados do Governo Federal relacionados às contratações públicas, principalmente com foco nas diretrizes de inserção da sustentabilidade nas contratações. Considerando-se o tripé da sustentabilidade, além de ressaltar os aspectos normativos relacionados às questões ambientais das compras públicas, este trabalho buscará instrumentos que possam trazer para Contratações Públicas Sustentáveis questões sociais e de desenvolvimento econômico.

Sendo a licitação um instrumento da Administração Pública para garantir a seleção da proposta mais vantajosa, ou seja, aquela que atenda ao interesse público, deveria ser desnecessário adjetivá-la como “sustentável” para a garantia da proteção ambiental, da equidade social e do desenvolvimento econômico equilibrado. Porém, como na prática raras vezes se observava a inclusão desses critérios foi preciso normatizar as Contratações Públicas Sustentáveis na esperança de que, a partir de então, o tripé da sustentabilidade estivesse presente nas licitações públicas brasileiras.

Assim, as discussões internacionais a respeito do desenvolvimento sustentável vieram ao longo dos anos a se refletirem, direta ou indiretamente, nas normatizações nacionais relacionadas às contratações públicas. O interesse pelo tema de Contratações Públicas Sustentáveis no Governo Federal é uma clara demonstração desses reflexos.

O Governo Federal sempre procurou trabalhar as compras públicas para além da mera missão de suprir as necessidades de consumo do Estado. Consciente de seu alto poder de compra, a Administração Pública direciona suas contratações para determinados setores econômicos considerados estratégicos, demonstrando a importância desse instrumento para políticas econômicas nacionais.

No processo de aprimoramento das contratações públicas, primeiramente o governo teve que se dedicar às questões de economicidade e eficiência, pois se pagava muito caro pelos produtos e serviços contratados. Essa preocupação resultou em melhorias de processos que geraram uma maior transparência e economias significativas aos cofres públicos (principalmente por meio das compras eletrônicas). De todo modo, cabe observar que, apesar das economias financeiras geradas pelas melhorias de processos, ainda se paga um valor elevado para a aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública. Além disso, sabe-se que de forma geral paga-se caro por bens e serviços de baixa qualidade.

Em seguida, iniciou-se um trabalho para desenvolver aspectos socioeconômicos nas contratações, como o tratamento diferenciado às Micros e Pequenas Empresas (MPes). Antes mesmo disso, a própria Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/93) já trazia várias previsões normativas de minimizar a desigualdade encontrada no mercado no que se refere a questões sociais, como, por exemplo, a contratação de mão de obra local.

Nesse sentido, pode-se afirmar que há muitos anos o governo federal já vinha trabalhando os aspectos econômicos e sociais das contratações públicas, mas faltava então inserir a questão ambiental para completar o tripé da sustentabilidade. Foi aí que se iniciaram as discussões sobre Contratações Públicas Sustentáveis que resultaram em sua normatização específica a partir de 2010.

Assim, marcos normativos que remetem, direta ou indiretamente, à inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas não são novidade no Brasil, entretanto, é a partir de 2010 que as Contratações Públicas Sustentáveis entram definitivamente no regramento das contratações públicas do governo federal.

3.2. REGULAMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE

Nesta seção serão analisados os instrumentos mandatórios que regulamentam as contratações públicas em nível nacional (Constituição Estadual, Lei de Licitações e Contratos e o Regime Diferenciado de Contratações), sob a perspectiva da inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos.

a) A Constituição Federal de 1988

Conforme mencionado anteriormente, o art. 37 da Constituição Federal de 1988 consagra a licitação como regra geral para as contratações públicas e define seus princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Sobre esses princípios, vale destacar a questão da eficiência. Este princípio pressupõe não apenas o alcance dos resultados almejados, mas o uso de meios adequados para tal, ou seja, devem-se utilizar adequadamente os recursos organizacionais disponibilizados para alcançar o melhor resultado da compra.

Ainda em relação ao art. 37, inciso XXI, ressalta-se que é estabelecido que só serão admitidas “exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (BRASIL, 1988). Sobre este assunto, Bim (in SANTOS; BARKI, 2011), argumenta que na fase de habilitação da licitação (momento em que os licitantes apresentam as exigências citadas), não é possível inserir práticas que caracterizem a licitação sustentável, tendo em vista que os requisitos desta fase são interpretados restritivamente pela jurisprudência. O autor observa que, para ampliar as possibilidades de exigências na fase de qualificação seria necessário alterar o entendimento do texto constitucional, interpretando que são necessárias garantias

não somente ao cumprimento das obrigações do contrato, mas ao “bom” cumprimento dessas. Essa interpretação coaduna com o princípio da eficiência: não basta atingir os resultados, mas devem-se observar os meios utilizados para tal.

Considerando-se, para efeito deste trabalho, a “melhor compra” como aquela que leva em conta o tripé da sustentabilidade, discute-se a seguir os artigos da Constituição Federal relacionados a essas três dimensões.

Em seu art. 6º são definidos os direitos sociais. Dentre esses, destacamos: a saúde, a alimentação, o trabalho, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. No artigo seguinte, são estabelecidos os direitos do trabalhador. A título de exemplo, o art. 7º declara, dentre os seus 37 incisos, os seguintes direitos do trabalhador: fundo de garantia por tempo de serviço, duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, proteção do mercado de trabalho da mulher, redução dos riscos inerentes ao trabalho e proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 e de qualquer trabalho a menores de 16 anos.

Em uma contratação pública que leve em consideração o aspecto social da sustentabilidade, esses direitos precisam ser observados. Alguns desses direitos – a exemplo do fundo de garantia – são comumente cobrados como condição para o pagamento dos serviços prestados, mas outros, como a proteção do mercado de trabalho da mulher, decorrem de políticas afirmativas, como a exigência de igualdade de gênero. Porém, neste caso, como não há lei que regulamente essa exigência nas licitações públicas, o gestor público não se sente seguro em inserir tal critério em seus editais.

Fica ainda mais clara a necessidade de garantia de direitos trabalhistas em uma contratação pública, ao observarmos que o Brasil ratificou sete das oito Convenções Fundamentais da OIT (Organização Internacional do Trabalho). Entre essas convenções ratificadas estão as seguintes: sobre a Igualdade de Remuneração (nº 100), sobre a Abolição do Trabalho Forçado (nº 105), sobre a Discriminação no Emprego e Profissão (nº 111), sobre a Idade Mínima para Admissão no Emprego (nº 138) e sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil (nº 182).

A proibição do trabalho infantil apresenta-se na Lei de Licitações e Contratos como requisito de habilitação com base no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1993, art. 27, V; BRASIL, 1988, art. 7º, XXXIII). Essa exigência reforça o papel fiscalizador do Estado contra uma questão ainda latente na sociedade brasileira. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012a), de 2000 para 2010 o número de pessoas ocupadas de 10 a 15 anos de idade reduziu em 10,8%, porém, ainda existem no Brasil mais de 1,5 milhão de pessoas nessa faixa etária trabalhando.

Os temas das demais convenções da OIT supracitadas não estão explícitos na Lei de Licitações e Contratos, porém, o inciso XXVI, art. 7º, da Constituição Federal elenca entre os direitos trabalhistas o “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho”². Além disso, a dignidade humana é fundamento da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, art. 1º, III). Sendo assim, apoiando-se no texto Constitucional, na Convenção nº 105 da OIT, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e, porque não dizer, no bom senso, o Governo não pode contratar fornecedores que submetam seus trabalhadores a condições análogas à de escravo.

De acordo com a OIT Brasil (2002), em pleno século XXI, a existência de situações de escravidão no Brasil ainda surpreende e preocupa. Cabe, então, ao Estado adotar meios para combater e erradicar qualquer forma de atentado à liberdade do trabalhador. Sendo assim, as contratações públicas, no âmbito da cadeia de suprimentos do Estado, podem ser utilizadas como meio auxiliar no combate ao trabalho escravo. Para tanto, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) criou, por meio da Portaria MTE 540, de 15 de outubro de 2004, o Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo. Este é um instrumento que precisa ser incluído como critério em qualquer contratação pública, principalmente se ela deseja receber o adjetivo sustentável.

As Convenções 100 e 111 da OIT, assim como o art. 7º, inciso XX, da Constituição sobre a proteção do mercado de trabalho da mulher, remetem a condições de igualdade de oportunidades. O Brasil possui uma realidade de intensa desigualdade social que deve ser enfrentada para superação da pobreza. Discriminações de gênero e raça fazem com que mulheres e negros enfrentem barreiras adicionais para acesso ao trabalho decente e superação da pobreza. Em 2010, aproximadamente 55% da população brasileira era composta por mulheres e negros (IBGE, 2010), no entanto, apesar da evidência desses fatos, essa é uma situação geralmente não explorada nas contratações públicas no Brasil.

Outro grupo social que enfrenta discriminação no mercado de trabalho é o dos portadores de necessidades especiais (PNEs). Porém, ao contrário do grupo de negros e mulheres, a participação de portadores de necessidades especiais no mercado de trabalho já foi objeto da Lei 8.213/1991. A Lei de Cotas, como é conhecida, estabelece em seu artigo 93 a obrigação de percentuais mínimos de beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência para empresas com 100 empregados ou mais.

² A Constituição Federal define como direito trabalhista o reconhecimento de convenções de trabalho (BRASIL, 1988, art. 7º XXVI), assim, acreditamos que as convenções da OIT estejam incluídas entre esses direitos. Logo, mesmo que a Lei 8.666/93 não elenque todos os temas das convenções da OIT, a Constituição Federal garante que esses sejam aplicados às relações de trabalho, inclusive, em nosso entendimento, às realizadas por meio de contratos públicos.

Porém, de acordo com pesquisa do Instituto Ethos (2010), na realidade isso não tem sido observado. A pesquisa “Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 Maiores Empresas do Brasil e suas Ações Afirmativas” constatou que, apesar dos portadores de necessidades especiais representarem 14,5% da população brasileira, essas pessoas representam apenas 1,5% do quadro funcional das empresas pesquisadas (percentual inferior ao mínimo estabelecido em lei, de 2%) (ETHOS, 2010).

Retornando à Carta Magna, em seu capítulo sobre os Princípios Gerais da Atividade Econômica, art. 170, são estabelecidos os princípios da ordem econômica:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Este artigo é de suma importância para as Contratações Públicas Sustentáveis, pois traz em seu conteúdo aspectos de justiça social e valorização do trabalho humano, além de aspectos socioeconômicos e ambientais. Ao estabelecer como princípio da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” não resta dúvida quanto à possibilidade, e até mesmo o dever, de inserirem-se critérios ambientais nos certames públicos. E o texto constitucional vai além, ao dizer que os impactos ambientais devem ser observados, inclusive no processo produtivo de bens e nos procedimentos de prestação de serviços.

Os três últimos incisos, mais de caráter socioeconômico, podem ser analisados de maneira conjunta no que diz respeito às Contratações Públicas Sustentáveis. De acordo com Martins (*in* SEBRAE SP, 2011), as Micro e Pequenas Empresas representam 99% das empresas no Brasil e respondem por mais de 50% dos empregos formais. Porém, segundo Jacoby Fernandes (2008), é elevado o índice de fechamento dessas empresas, principalmente devido à concorrência com grandes empresas bem consolidadas e melhor estruturadas.

Isso evidencia a importância do tratamento favorecido às Micro e Pequenas Empresas em licitações públicas, conforme estabelecido no art. 170 da Constituição, e, posteriormente, sacramentado pela Lei Complementar 123/2006. Além disso, o apoio às MPEs contribui diretamente para a manutenção de grande parte dos empregos

formais no Brasil, atendendo ao inciso VIII do art. 170 supracitado. O incentivo aos pequenos empresários e aos fornecedores locais também são aspectos fundamentais para a redução das desigualdades regionais e sociais (BRASIL, 1988, art. 170, VII).

Por fim, a Constituição Federal dedica todo o Capítulo VI ao meio ambiente, e inicia por seu artigo 225 que diz:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; [...] (BRASIL, 1988).

Santilli (2005) afirma que esta é a primeira vez que os direitos das gerações futuras são assegurados. Para a autora, esses direitos restringem e condicionam o consumo dos recursos naturais pelas gerações atuais e as políticas públicas adotadas pelo Estado. Assim sendo, as políticas públicas relacionadas ao consumo (entre elas, as compras públicas) não podem se eximir de atender ao art. 225 da Constituição Federal.

O inciso IV traz a obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental para obras e atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente. Este requisito aplica-se, também, às obras contratadas pelo Estado. Para atender ao inciso V, as contratações públicas novamente aparecem como importante instrumento, pois ao usar seu poder de compra direcionado à aquisição de bens e à contratação de serviços que causem menos impactos ambientais, o mercado será induzido a se adaptar às demandas do Estado. Por fim, cumprindo seu papel como consumidor consciente o Estado dá o exemplo e promove uma maior conscientização pública.

b) A Lei de Licitações e Contratos

Conforme apresentado no início deste Capítulo, as licitações e contratos no Brasil são regidos pela Lei 8.666/93, que foi promulgada em meio ao movimento anticorrupção do período *pós-impeachment*. Esse momento se refletiu no texto da lei, que se tornou extenso, detalhado e burocrático. Por esse motivo, o volume de críticas a essa lei é superior aos elogios e a Lei 8.666/93 vem sofrendo diversas alterações ao longo do tempo com o intuito de torná-la mais flexível. Por outro lado, conforme colocado por Spricigo e Fonseca (2008), o Poder Legislativo é moroso na discussão e aprovação de projetos, não acompanhando as necessidades da administração pública

no ritmo compatível com o surgimento de novas demandas. Hirai (2005 apud SPRICIGO; FONSECA, 2008, p. 6) destaca alguns pontos negativos da Lei 8.666/93:

[...] lembra a rigidez do processo, a perda de tempo, o alto risco de impugnação dos participantes e a possibilidade de acordos espúrios entre as empresas proponentes que, muitas vezes acabam negociando entre si para definir, previamente, os futuros vencedores dos certames.

O risco de impugnação é um dos motivos comumente citados pelos gestores públicos em relação às implicações para Contratações Públicas Sustentáveis (conforme será relatado mais adiante pelos resultados desta pesquisa), pois, de acordo com as palavras da autora supracitada, mesmo uma licitação aos moldes tradicionais corre alto risco de impugnação no caso de erros, omissões ou vícios na aplicação da lei. Apesar de considerarem a Lei de Licitações defasada no novo contexto mundial, Spricigo e Fonseca (2008) ressaltam que no contexto histórico em que foi promulgada, ela teve importância fundamental.

Não obstante as críticas à lei de licitações, Santos Neto ressalta que a Lei 8.666/93 possui várias pontos positivos no que diz respeito à sustentabilidade das licitações. Em verdade, conforme será abordado adiante, a lei e suas alterações posteriores ressaltam questões de cunho ambiental, social e econômico que coadunam com o agora explícito novo objetivo colocado em seu artigo terceiro: o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 3º 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 e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993, grifos meus).

O termo “desenvolvimento nacional sustentável” foi incluído no texto por meio da Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Assim, a sustentabilidade do desenvolvimento nacional é colocada no ordenamento jurídico que trata das licitações e contratos como finalidade desses atos administrativos, ao lado e em pé de igualdade com a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Valente (2011, p.8) destaca que essa inovação legal “modifica radicalmente o quadro jurídico e operacional das licitações públicas no Brasil, obrigando todos os entes da Federação a promoverem licitações públicas sustentáveis”.

Neste ponto, antes de se iniciar a discussão a respeito dessas três finalidades das licitações, cabe observar que a Medida Provisória nº 495, de 2010, posteriormente convertida na Lei 12.349/2010, previa apenas o termo “desenvolvimento nacional”, sendo o “sustentável” introduzido na lei pelo Congresso Nacional. Pelo trecho extraído

da Exposição de Motivos Interministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT, de 18 de junho de 2010, ficam claros os motivos que ensejaram a alteração da Lei Geral de Licitações:

6. A modificação do caput do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. (BRASIL, 2010f).

A partir desse trecho, percebe-se o viés econômico e, de alguma forma, social na intenção da Medida Provisória. Esse viés possivelmente poderia ter sido diferente, caso outros Ministérios, como o do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tivessem participado da edição da referida norma, porém, conforme os Ministérios elencados na Exposição de Motivos citada, não houve essa participação. E aí resta a dúvida de como será interpretado o termo “sustentável” do desenvolvimento nacional por esses entes viesados pelo critério econômico.

Por outro lado, ainda parece faltar uma definição clara de sustentabilidade fato que pode levar, também, ao “esverdeamento” do termo, não se levando em conta o tripé da sustentabilidade de uma forma integrada no momento da realização de uma contratação pública. Isso pode ser observado na fala de Meneguzzi (*in* SANTOS; BARKI, 2011, p. 34): “Por ocasião da conversão da MP em lei, foi acrescentado um adjetivo que revela o apreço que o Congresso Nacional possui pelo tema ambiental”.

Retomemos então o art. 3º. Ao colocar o desenvolvimento nacional sustentável como finalidade das licitações públicas, cabe discutir esta em relação às demais finalidades: princípio da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa. A inserção de critérios de sustentabilidade nas especificações do objeto a ser contratado pode ferir a isonomia do certame? E sendo os produtos e serviços sustentáveis mais caros que os tradicionais, há afronta à obtenção da proposta mais vantajosa?

O princípio da isonomia é consagrado no art. 5º da Constituição Federal e consiste em tratar igualmente os iguais. A própria Constituição se encarrega de garantir direitos diferenciados aos desiguais, como é o caso do tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços previsto em seu art. 170, inciso VI.

Outros casos de tratamento diferenciado são previstos na Lei 8.666/93 e podem ser considerados importantes para Contratações Públicas Sustentáveis, tais como os casos de margem de preferência para produtos nacionais (art. 3º § 5º), a dispensa de licitação para a contratação de instituições dedicadas à recuperação social do preso (art. 24, XIII), bem como para a contratação de associações de portadores de deficiência física (art. 24, XX) e de catadores de materiais recicláveis (art. 24, XXVII), todas sem fins lucrativos (BRASIL, 1993). Essas últimas questões destacam a

preocupação com a equidade social nas contratações públicas, ao prover um incentivo por meio do uso do poder compra do Estado direcionado para instituições que agregam pessoas que não concorrem em igualdade com as demais por uma vaga no mercado de trabalho.

No que tange à inserção social das cooperativas de catadores de lixo, a Advocacia-Geral da União, em outubro do corrente ano, completou o ciclo para implementação da política da coleta seletiva solidária do Programa Esplanada Sustentável – PES do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

Assim, Barcessat (in SANTOS; BARKI, 2011) afirma que o princípio da isonomia vinha sendo utilizado de forma errônea para impugnar a adoção pelo Estado de exigências que permitissem as licitações sustentáveis. Discordando, em termos, das palavras de Barcessat, de acordo com Rafael Lopes Torres e Fernando Dorna Magalhães (servidores do Tribunal de Contas da União, doravante Torres e Magalhães), na verdade esse entendimento errôneo não chegou a ser utilizado com frequência por fornecedores solicitando a impugnação de editais, pois até o momento, apenas um edital sustentável havia sido analisado por eles nesses termos. Ou seja, o entendimento equivocado da isonomia, bem colocado por Barcessat, pode estar repercutindo na não elaboração de editais sustentáveis por parte dos gestores públicos responsáveis pelas contratações.

Assim, ainda segundo Barcessat (in SANTOS; BARKI, 2011, p. 73), “[...] sendo isonômica, a lei não pode discriminar arbitrariamente, ou seja, qualquer discriminação há que se observar o requisito constitucional de correlação lógica concreta entre o fator de *discrímen* e a diferenciação dela decorrente”. Neste ponto cabe destacar que os concorrentes que atenderem aos requisitos especificados para o objeto sustentável serão todos tratados em igualdade, ou seja, tratados isonomicamente.

Em relação à incompatibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa por meio de licitações sustentáveis, percebe-se outro entendimento equivocado. Geralmente a proposta mais vantajosa é interpretada cegamente como a mais barata. Essa preocupação é pertinente, pois o recurso público não pode ser utilizado sem se atentar para o pagamento de um preço justo, porém, a vantajosidade não pode se restringir a esse requisito, como declaram diversos autores:

É comum considerar-se que a maior vantagem para a Administração está sempre no menor preço. Isso reflete o entendimento, equivocado, de que a lei consagra a tese de que o mais barato é sempre o melhor, sem contemplação com a técnica e a qualidade. Esse entendimento não corresponde ao disposto na Lei 8.666/93 e conflita com os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, que regem os atos administrativos, inclusive os procedimentos licitatórios (AMARAL, 2000, p. 2).

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. [...] A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a

realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração (JUSTEN FILHO, 2011, p. 5).

Com o advento de previsão legislativa expressa estabelecendo que a licitação destina-se a garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável [...] nas contratações públicas a vantajosidade para a Administração não pode ser considerada apenas sob o ponto de vista econômico (direito ao desenvolvimento), importando também o ambiental (direito ao meio ambiente sadio) (BARKI, in SANTOS; BARKI, 2011, p. 53).

Não se olvide ainda que, consumado o dano ambiental, sua reparação é sempre incerta ou exige custos excessivamente onerosos, fatores que também têm que ser levados em conta, por parte do Poder Público, na análise da opção mais vantajosa (BERTOGNA, in SANTOS; BARKI, 2011, p. 99).

Convém ressaltar, de antemão, que o conceito de menor preço foi superado pelo de menor custo, é dizer, a melhor oferta almejada pelas contratações públicas não é mais unicamente o menor preço, mas sim o menor custo nas esferas social e ambiental para a sociedade pelo uso deste produto (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p.48).

Assim como no caso do tratamento isonômico, cabe ressaltar que as Contratações Públicas Sustentáveis seguem a mesma lógica de uma contratação pública padrão, ou seja, dentre os bens e serviços que atendam às especificações contidas no instrumento convocatório, será considerado vencedor do certame, o licitante que ofertar o menor preço. Isso quer dizer que a proposta mais vantajosa será aquela que corresponda ao solicitado no edital e, ao mesmo tempo, atenda ao critério de menor preço. Por esse motivo, a especificação do objeto a ser licitado deve ser completa (BRASIL, 1993, § 7º, I). Desta forma, a legislação diz como deve ser o procedimento para uma contratação pública, mas definir o que será contratado cabe ao gestor público, tendo em vista, sempre, o bem comum.

Ainda no art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/93, apresenta-se outro dispositivo que deixa os gestores públicos receosos em realizar Contratações Públicas Sustentáveis:

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que **comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes **ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante** para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 (BRASIL, 1993, grifos nossos).

A primeira questão a se notar no texto acima citado é que a lei não veda completamente a restrição à competitividade. Ao estabelecer que são vedadas circunstâncias impertinentes ou irrelevantes, a própria lei declara que a competitividade pode ser restringida caso as circunstâncias sejam pertinentes e relevantes. Essa questão já foi abordada por diversos autores como Bim (*in* SANTOS; BARKI, 2011) e a pioneira no assunto, a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2006a, p.15), que afirma que “se pertinentes, relevantes e motivadas, a própria lei admite que se façam distinções para a contratação objetiva pela Administração Pública, sempre em prol do interesse público”.

Conforme colocado por Costa (2011, p.26) “especificar de forma precisa o objeto a ser contratado é obrigação do gestor” e “ao escolher, já foi feita uma restrição”, ou seja, “escolher pressupõe discriminar” e o que não se admite “é a restrição descabida e desarrazoada”. De qualquer forma, o autor recomenda que o gestor consulte o mercado para verificar se tem condições de atender às novas demandas da administração (COSTA, 2011). Conforme Bim (*in* SANTOS; BARKI, 2011), apesar de pertinente e relevante, a sustentabilidade da contratação pública não pode “aniquilar a competitividade”.

O gestor público, muitas vezes por receio da corrupção, acaba se isolando do mercado, mas é preciso ultrapassar essa barreira, sem se abster dos princípios básicos das contratações públicas que estão previstos no art. 3º da Lei, e se aproximar dos fornecedores para que a mudança do padrão de consumo da administração pública possa repercutir nos processos produtivos, criando novos competidores para determinado bem que poderia frustrar a competitividade. Essa conversa com o mercado é importante, também, porque muitas vezes o mercado está preparado para atender à nova demanda do governo e o gestor por desconhecer este fato não insere critérios de sustentabilidade em seu edital com receio de frustrar a competitividade.

A última parte do art. 3º, §1º, ao citar “ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991”, trata da margem de preferência conferida para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras. Desta forma, em disputas com produtos e serviços estrangeiros, os nacionais podem ter margem de preferência de até 25%, conforme disposto nos decretos que regulamentam a questão, ou até mesmo ter licitação restrita aos nacionais, como no caso das contratações de sistemas de tecnologia da informação e comunicação que são considerados estratégicos. Essa é uma importante medida de estímulo à produção doméstica e ao desenvolvimento nacional, que já vinha sendo empregada em outros países como Argentina, Colômbia, Estados Unidos e China (VALENTE, 2011).

Seguindo na análise da Lei 8.666/93 quanto à sustentabilidade das contratações públicas, tem-se o art. 12 que estabelece os requisitos para projetos básicos e executivos de obras e serviços. Em seus sete incisos, estão dispostos aspectos que se relacionam à sustentabilidade, são eles:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; e
- VII - impacto ambiental (BRASIL, 1993, art. 12).

Os incisos I e VI evidenciam a preocupação com a saúde do trabalhador; o inciso II remete à noção de bem comum, ou seja, o interesse público; o inciso III traz à tona a questão econômica, mas também pode ser interpretado como economia de recursos naturais como água e energia que terão repercussão financeira, pois ressalta que essas economias devem ser observadas em todo o ciclo de vida da obra ou serviço; e este ciclo deverá ser prolongado, pois o inciso V revela a importância da durabilidade da obra ou serviço, reduzindo-se a necessidade de descarte e geração de resíduos; e, por fim, o inciso VII fecha este artigo declarando explicitamente que nas especificações técnicas de obras e serviços deve-se observar o impacto ambiental.

A partir do art. 12 desta lei e da análise Constitucional, conclui-se que mesmo antes da inclusão do princípio do desenvolvimento nacional sustentável no art. 3º da Lei 8.666/93, já era possível realizar Contratações Públicas Sustentáveis no Brasil. Essa conclusão é confirmada por Costa (2011), Barki (SANTOS; BARKI, 2011) e Valente (2011).

Já na Seção V da Lei 8.666/93, dedicada à aquisição de produtos, não há, explicitamente, artigo que remeta à sustentabilidade, porém, cabe destacar que seu artigo 14 estabelece que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto”, ou seja, cabe ao gestor especificar o bem que deseja adquirir com critérios de sustentabilidade (BRASIL, 1993, art. 14).

A partir do Capítulo II, a Lei 8.666/93 passa a descrever o procedimento e as regras que devem ser aplicados às contratações públicas. Como esta análise não é foco deste estudo, serão destacadas aqui apenas as questões que, de alguma forma, possam facilitar ou dificultar as Contratações Públicas Sustentáveis.

O art. 22 define as modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão) que se distinguem, principalmente, conforme o grupo de concorrentes e o valor do certame. Neste ponto ressalta-se que com o advento da modalidade pregão, introduzido por meio da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, as demais modalidades foram praticamente suprimidas a obras e serviços de engenharia

que não podem ser realizadas por meio dessa nova modalidade. Portanto, aqui cabe um parênteses para tratar dessa modalidade que tem sido amplamente utilizada no Governo Federal, bem como em vários estados e municípios.

A modalidade Pregão foi inicialmente instituída apenas no âmbito da União com a Medida Provisória nº 2.026-3, de 28 de julho de 2000, e regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Apenas em 2002, foi estendida aos estados e municípios por força da Lei 10.520/2002.

Conforme definido nessas normas, o pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns (cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos objetivamente no edital), independentemente do valor da contratação. De acordo com o art. 3º do Decreto 3.555/2000, essa modalidade deve ser prioritariamente adotada, ou seja, as demais modalidades praticamente só serão utilizadas quando não couber o pregão.

Nesta modalidade de licitação a disputa é realizada por meio de propostas seguidas de lances em sessão pública, o que tem como consequência a redução de valores das propostas. Além disso, ao final, o pregoeiro (servidor responsável pelo pregão) pode negociar diretamente com o ofertante da proposta de menor valor e reduzir ainda mais o valor final da contratação. De acordo com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em 2012, comparando-se o valor despendido nas contratações públicas com o valor de referência adotado nessas transações, as compras realizadas por meio de pregão eletrônico geraram uma economia de 19% (BRASIL, 2012c).

Outra vantagem do pregão, e que lhe garante maior agilidade, é que a fase de habilitação é realizada após a etapa competitiva, ou seja, só serão analisados os documentos do licitante vencedor. Cabe destacar que o art. 3º do Decreto 3.555/2000 estabelece que o pregão se destina a garantir a compra mais econômica, segura e eficiente. Além disso, a Lei 10.520/2002 coloca em seu art. 4º, VII, que, aberta a sessão, o pregoeiro deverá verificar a conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no edital e ressalta, em seu inciso X, que o critério de menor preço será adotado, observadas as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital. Assim fica mais uma vez explicitado o cuidado que deve ser tomado na elaboração do edital.

De acordo com o art. 4º, parágrafo único, do Decreto 3.555/2000, o pregão deve ampliar a disputa (competitividade) entre os interessados, fato que poderia ser alegado como um empecilho às Contratações Públicas Sustentáveis que normalmente contam com menor número de fornecedores, porém, nesse mesmo artigo, é colocado que a ampliação da competitividade não pode comprometer o “interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação”. Desta forma, sendo o interesse da Administração a defesa do bem comum, e sendo o bem comum

incontestavelmente promovido por meio da manutenção do equilíbrio ambiental, a promoção da equidade social e o desenvolvimento econômico equilibrado, uma contratação pública bem motivada por esse tripé, não deveria ser contestada por reduzir a competitividade.

Como processo evolutivo desta modalidade, em 2005, por meio do Decreto 5.450, de 31 de maio, foi regulamentada a forma eletrônica do pregão, trazendo ainda mais agilidade para esta modalidade de licitação. Segundo Spricigo e Fonseca (2008, p. 6) “as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) agilizaram a circulação de um grande volume de dados e informações, gerando uma verdadeira revolução na gestão administrativa e sugerindo a possibilidade do surgimento de uma nova “era pós-burocrática””.

Este Decreto também torna obrigatório o uso do pregão e estabelece que deve ser preferencialmente realizado sob a forma eletrônica (BRASIL, 2005, art. 4º). O pregão eletrônico segue os mesmos procedimentos do pregão presencial, porém é realizado à distância - no Governo Federal é realizado por meio da página eletrônica www.comprasnet.gov.br, no ar desde o ano 2000. Assim, ressalta-se que esta pode ser considerada uma modalidade mais sustentável de licitação, primeiramente sob o ponto de vista ambiental, pois os licitantes não precisam se deslocar para participar, evitando-se emissões de gases de efeito estufa; mas também é mais sustentável sob o ponto de vista socioeconômico, pois reduz os custos de deslocamentos para fornecedores e pode ampliar a competitividade, além de manter a característica do pregão presencial de economicidade financeira para o Poder Público. Um benefício adicional da modalidade eletrônica do pregão, tanto para os licitantes, como para a sociedade de uma forma geral, é o aumento da transparência desses processos (SILVA, 2008; SPRICIGO; FONSECA, 2008).

Outro fator de sustentabilidade ambiental, estimulado pela forma eletrônica de contratação, mas disponível para qualquer modalidade, é a existência do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), pois por meio desse sistema os fornecedores da Administração Pública Federal cadastram as certidões necessárias à habilitação jurídica, à comprovação da regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira, não necessitando imprimir essas certidões a cada certame do qual participam. Esses sistemas, também desoneram os fornecedores nesta etapa burocrática da licitação e facilitam a entrada de Micro e Pequenas Empresas. É também no SICAF que são registradas as sanções aplicadas pela Administração Pública, relativas ao impedimento para contratar com o poder público. Cabe lembrar que o descumprimento de variáveis de sustentabilidades previstas no edital pode acarretar sanções administrativas para esses fornecedores (BRAUCH, 2012).

Retornando para a Lei 8.666/93, além das modalidades de licitação, a lei estabelece, em seu art. 45, § 1º, três tipos de licitação ou critérios de julgamento das propostas para aquisição de bens ou contratação de serviços: “menor preço”, “melhor

técnica” e “técnica e preço”. Conforme já discutido, o tipo menor preço não ignora a qualidade do objeto a ser contratado, mas restringe sua avaliação ao que está disposto no edital. Este é o único critério de julgamento permitido para a modalidade pregão, logo, como essa modalidade em sua forma eletrônica correspondeu a 91% dos certames licitatórios em 2012, o tipo menor preço é majoritariamente utilizado (BRASIL, 2012c). Os tipos “melhor técnica” e “técnica e preço” são exclusivos para serviços de natureza predominantemente intelectual.

Apesar disso, muitos destacam a obrigatoriedade do menor preço como um fator que dificulta tanto a garantia de qualidade - e a baixa qualidade dos objetos contratados pela Administração Pública é de conhecimento geral – como a inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações. Assim, em nosso entendimento, é crucial que a lei incorpore outros critérios de julgamento, considerando não apenas o preço imediato, mas todos os custos e benefícios diretos e indiretos, incluindo questões ambientais, sociais e econômicas, conforme já incluído no Regime Diferenciado de Contratações que será discutido adiante. Outra alteração que seria relevante para a superação dos problemas ocasionados pelo critério do menor preço, seria a extensão do critério técnica e preço para outras situações além daquelas de natureza intelectual.

A lei também elenca os casos em que a licitação pode ser dispensada (por critério de valor ou outros específicos) e os casos de inexigibilidade de licitação. Em relação à dispensa, conforme anteriormente comentado, associações voltadas para a inclusão social do preso, formadas por deficientes físicos ou por catadores de materiais recicláveis, entre outros casos, podem ser contratados diretamente pela Administração Pública (BRASIL, 1993, art. 24, XIII, XX, XXVII). Já o art. 25 estabelece que:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local [...] (BRASIL, 1993, art. 25, I).

Este dispositivo poderia ser utilizado, no caso de Contratações Públicas Sustentáveis, como indutor de inovações, para estimular outras empresas a desenvolverem produtos ou serviços que correspondam ao critério de sustentabilidade que, naquele momento, possuía um único fornecedor. Porém, na prática, sabe-se que a motivação desta escolha teria que ser muito bem fundamentada para convencer os órgãos de controle externo de que apenas aquele produto ou serviço atenderia à necessidade da Administração. Ou seja, essa insegurança sobre a aceitabilidade da justificativa que se venha a fazer para utilizar a inexigibilidade no caso de Contratações Públicas Sustentáveis, praticamente inviabiliza a sua aplicação.

Em seu art. 27, a Lei 8.666/93 elenca, a partir do disposto na Constituição Federal art. 37, XXI, a documentação que poderá ser exigida como habilitação dos interessados em participar do procedimento licitatório, quais sejam: habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico financeira, regularidade fiscal e o cumprimento da “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz” (BRASIL, 1988, art. 7º, XXXIII).

Assim, alguns requisitos de cunho social são explicitamente declarados como exigência de habilitação, como o citado em relação ao trabalho infantil e outros relativos à regularidade do fornecedor quanto ao pagamento de encargos trabalhistas. Para complementar essas exigências no que tange ao combate ao trabalho em condições análogas à escrava, a Lei 8.666/93 poderia explicitar entre os requisitos de habilitação a não existência de registros do fornecedor no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo. Não se trata aqui de uma duplicação normativa, tendo em vista que reduzir alguém à condição análoga à de escravo é crime já tipificado pelo art. 149 do Código Penal (BRASIL, 1940), mas de estabelecer um procedimento instrumental por meio do qual o assunto será tratado nas contratações públicas.

Conforme anteriormente comentado, na etapa de habilitação não é possível inserir práticas que caracterizem a licitação sustentável, tendo em vista que os requisitos desta fase são interpretados restritivamente pela jurisprudência (BIM *in* SANTOS; BARKI, 2011), porém, como para a qualificação técnica deve-se exigir prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial (art. 30, IV), o Acórdão 246/2009 do TCU afirma que inexistente ilegalidade na exigência de legislação ambiental entre os requisitos de habilitação:

A existência de órgãos fiscalizadores do Meio Ambiente não exime a Administração de atentar para aspectos que envolvam o atendimento de requisitos previstos em lei especial, nos termos dos arts. 28, inciso V e 30, inciso IV, da Lei 8.666/93 (BRASIL, 2009g, p.213).

Desta forma, como critério ambiental, poderá ser cobrada a comprovação de atendimento à legislação ambiental específica, conforme exigido de determinada atividade produtiva. A título de exemplo, caso o fornecedor exerça atividade efetiva ou potencialmente poluidora, este deverá possuir licença de operação nos termos do art. 10 da Plano Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981), e esta poderá ser cobrada como requisito de qualificação técnica.

Finalizada a licitação, o gestor público ainda precisa observar se o bem adquirido ou serviço contratado realmente cumprirão com os requisitos estabelecidos no edital (inclusive os critérios de sustentabilidade). Para tanto, a lei garante ao gestor, em seu art. 73, a possibilidade do recebimento provisório para que se possam averiguar todas as condições necessárias ao atendimento do edital e do contrato

(anexo do edital). Nesse sentido, coloca-se também que ensaios, testes e demais provas, exigidos por normas técnicas oficiais, podem ser exigidos do contratado com a finalidade de garantir a boa execução do objeto do contrato (BRASIL, 1993, art. 75).

Em caso de descumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais ou especificações, ou mesmo por razões de interesse público de alta relevância, dentre outros motivos, o contrato poderá ser rescindido (BRASIL, 1993, art. 78). Além disso, pela inexecução total ou parcial do contrato, o fornecedor poderá ser sancionado com advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de contratar com a Administração Pública e declaração de inidoneidade (BRASIL, 1993, art. 87).

Um instrumento pouco utilizado e que pode ser coadjuvante das licitações sustentáveis é a pré-qualificação dos licitantes. O uso desse instrumento nas concorrências públicas é autorizado, pelo art. 114 da Lei de Licitações, sempre que o objeto da contratação recomendar análise mais detalhada da qualificação técnica dos interessados. A pré-qualificação em uma Contratação Pública Sustentável poderia garantir que os candidatos a fornecerem determinado bem realmente tenham condições de fazê-lo com os requisitos de sustentabilidade exigidos. Por outro lado, esse é um procedimento que demanda recursos humanos qualificados e em número necessário para atender a todos os interessados, fatores esses muitas vezes não disponíveis na Administração Pública.

c) Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)

Em busca de maior agilidade nos processos licitatórios para grandes eventos nacionais, em uma clara demonstração da burocracia e defasagem presentes na Lei 8.666/93, em 2011 foi sancionada a Lei 12.462, de 04 de agosto, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). De acordo com Costa (2011, p. 20), “a referida lei traz relevantes alterações e sinaliza para os agentes públicos como o Estado deve lidar doravante com a questão ambiental no processo de compras de produtos e contratações de serviços e obras”.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas foi inicialmente instituído para ser aplicado exclusivamente às licitações e contratos destinados à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014, incluindo a infraestrutura e serviços para aeroportos das capitais próximas às cidades sede desses eventos. Em julho de 2012, porém, foram incluídas as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no rol de possibilidades de uso do RDC. Por se tratarem de contratações específicas, porém de grande vulto, serão abordadas neste estudo apenas as inovações trazidas por essa lei e que podem refletir em contratações mais sustentáveis.

Uma grande inovação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas é a ideia da busca de uma melhor relação entre custos e benefícios em contraposição à regra geral do menor preço da Lei 8.666/93. Avaliar o custo, quer dizer, pensar não somente no desembolso imediato, mas, também, nas despesas que determinada contratação poderá gerar a médio e longo prazo. Portanto, a proposta mais barata não será aquela de menor preço, mas aquela que for mais econômica durante seu ciclo de vida. Essa ideia é apresentada já em seu art. 1º, § 1º, inciso II, como objetivo do RDC:

§ 1º O RDC tem por objetivos:

[...]

II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; (BRASIL, 2011c, art. 1º, § 1º, inciso II).

E em seu art. 4º, inciso III, é explorado, de forma bastante moderna, esse conceito como diretriz desta lei:

III - busca **da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental**, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância; (BRASIL, 2011c, art. 4º, inciso III, grifos nossos).

A partir deste artigo fica clara a orientação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas para Contratações Públicas Sustentáveis, incluindo de forma completa o tripé da sustentabilidade. Ao elencar a possibilidade de consideração de custos e benefícios indiretos à contratação, o RDC sinaliza para o gestor a diferença entre preço e custo, ao mesmo tempo em que afasta a insegurança de incluir critérios de sustentabilidade que não tenham vinculação direta com o objeto contratado.

Esse mesmo artigo, em seu § 1º dispõe sobre diversos critérios socioambientais que devem ser observados nas contratações realizadas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas:

§ 1º As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à:

I - **disposição final ambientalmente adequada** dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - **mitigação por condicionantes e compensação ambiental**, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de **produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais**;

IV - avaliação de **impactos de vizinhança**, na forma da legislação urbanística;

V - **proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial**, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; e

VI - **acessibilidade para o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida**. (BRASIL, 2011c, art. 4º, § 1º, grifos não constantes do original).

Outra inovação do RDC é a possibilidade declarada de solicitação de certificação ambiental no caso de aquisição de produtos (BRASIL, 2011c, art. 7º, III). Até então, essa questão vinha sendo combatida pelo TCU por não haver previsão legal (COSTA, 2011) e por ocasionar uma provável redução da competitividade, restringindo a licitação àqueles que já possuírem a certificação solicitada. Para o TCU é possível incluir os requisitos de uma certificação nos editais de licitação, mas esses poderão ser comprovados de outras formas, não se podendo exigir a certificação em si.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas também possibilita a remuneração variável da contratada com base, entre outros, em parâmetros de sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2011c, art. 10, art. 70). Assim, o fornecedor poderá ser remunerado de acordo com seu desempenho ambiental. Essa é uma importante ferramenta para garantir o cumprimento dos critérios ambientais durante a execução do contrato, tendo em vista que, o fornecedor, desejando auferir o maior lucro possível com a contratação, será estimulado a garantir um desempenho ambiental exemplar.

A Lei 12.462/2011 também inova nos tipos de licitação. No RDC o critério de julgamento de menor preço ou maior desconto, considera o menor dispêndio para a Administração e não somente o menor preço imediato do objeto contratado. Além disso, para auferir o menor dispêndio, custos indiretos poderão ser considerados, desde que objetivamente mensuráveis (BRASIL, 2011c, art. 19, § 1º). Outra novidade é a extensão do uso do tipo de julgamento técnica e preço. Enquanto na Lei 8.666/93 esse tipo é exclusivo de serviços de natureza predominantemente intelectual, no Regime Diferenciado de Contratações Públicas ele pode ser utilizado para contratar objetos fruto de inovação tecnológica ou técnica e que possam ser executados por diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado (BRASIL, 2011c, art. 28). Essas novas possibilidades de uso do critério de julgamento do tipo técnica e preço permitem, portanto, a comparação entre diferentes processos e tecnologias no que tange à sustentabilidade, permitindo a escolha da proposta mais sustentável.

Além dessas inovações, o RDC evidencia o uso da pré-qualificação como procedimento auxiliar das licitações e mantém as vantagens que conferem agilidade ao pregão, como a realização por meio eletrônico, a possibilidade de negociar propostas mais vantajosas com o vencedor do certame e a análise dos documentos de habilitação apenas do licitante vencedor.

3.3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS

Algumas políticas de cunho socioeconômico fazem uso do poder de compra do Estado para alcançar seus objetivos. Nesta seção serão discutidas políticas emanadas do Governo Federal para: estímulo às Micro e Pequenas Empresas, alimentação escolar e agricultura familiar, além de outras políticas que não citam as contratações

públicas como instrumento de sua promoção, ou, quando citam não aproveitam todo o potencial desse instrumento.

a) A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas

Tendo em vista a já citada importância das Micro e Pequenas Empresas para a economia nacional, sua imensa capacidade de gerar emprego e renda e promover o desenvolvimento local, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei-Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006), introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a novidade do uso do poder de compra do Estado dentro de uma lógica associada ao incentivo a esse setor. O investimento em Micro e Pequenas Empresas tem o objetivo de gerar economias de escala e estimular inovações produtivas ou mesmo de processos nesse segmento (SILVA, 2008).

Segundo Jacoby Fernandes (2008), o uso do poder de compras direcionado ao estímulo às Micro e Pequenas Empresas permite que:

- a) os fluxos de negócio e geração de renda se distribuam no contexto local ou regional;
- b) a renda das famílias seja ampliada; e
- c) o mercado se desenvolva, aumentando a arrecadação de impostos que se reverterão em receita para programas e ações locais.

Ou seja, cria-se um ciclo de desenvolvimento sustentável, pois a comunidade que produz para o mercado local e regional, geralmente, consome também produtos desses mercados (JACOBY FERNANDES, 2008, p. 15).

Desta forma, os arts. 42 a 49 da Lei-Complementar 123/2006, bem como o posterior Decreto 6.204/2007 que regulamenta esses artigos, estabelecem o tratamento diferenciado e favorecido às Micro e Pequenas Empresas nas contratações públicas. A primeira vantagem conferida a esses fornecedores é o prazo estendido para regularização fiscal. Como tratamento diferenciado, o art. 44 da Lei-Complementar 123/2006 confere preferência para as Micro e Pequenas Empresas em caso de empate, sendo que o empate é considerado quando as propostas oferecidas pelas Micro e Pequenas Empresas são iguais ou superiores em até 10% (ou 5% no caso de pregão) à proposta melhor classificada. Ocorrendo esse empate, a MPE mais bem colocada poderá apresentar proposta inferior à melhor proposta ofertada e ganhar a licitação.

Além disso, as licitações cujos valores sejam de até 80 mil reais poderão ser exclusivas para Micro e Pequenas Empresas; poderá ser exigida a subcontratação de MPE pelo licitante vencedor, em até 30% do total licitado; ou, ainda, no caso de bens e serviços de natureza divisível, ser estabelecida cota de até 25% para contratação de Micro e Pequena Empresa (BRASIL, 2006, art. 48). Essas disposições somente se aplicam caso existam ao menos três fornecedores competitivos enquadrados como Micro e Pequenas Empresas no local ou região onde ocorre o processo licitatório, ou

seja, o objetivo é privilegiar o desenvolvimento regional (BRASIL, 2007b, art. 9º, inciso I).

Apesar da edição desses normativos ter ampliado consideravelmente a participação de Micro e Pequenas Empresas nas contratações públicas (de 2002 a 2011 houve um crescimento real acumulado de 597%, segundo BRASIL (2012e)), Baccarat (in SEBRAE SP, 2011) aponta que algumas das medidas previstas na lei não estão sendo aplicadas na prática, como a subcontratação de até 30% do total licitado em obras de grande porte. Cabe ressaltar, também, que o valor das licitações que se utilizem do tratamento diferenciado para Micro e Pequenas Empresas não pode passar de 25% do total anual licitado (BRASIL, 2006, art. 48, § 1o), ou seja, apesar de empregarem mais de 50% da mão de obra nacional (MARTINS, in SEBRAE, 2011), por meio do tratamento diferenciado as MPEs nunca chegarão à paridade de valores com grandes empresas.

b) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Alinhada ao conceito de desenvolvimento sustentável, a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, trouxe importantes inovações no âmbito da aquisição de alimentos para a merenda escolar. Esta lei estabelece em seu art. 2º as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos;

[...]

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com **incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais**, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; (BRASIL, 2009a, art. 2º, grifos não constantes do original).

Seguindo essas diretrizes, e considerando-se que a alimentação escolar movimentava bilhões de reais por ano, o referenciado Programa passa a ser um importante instrumento de Contratações Públicas Sustentáveis, englobando, principalmente, questões sociais e de desenvolvimento regional, mas, também, contribuindo para a valorização da biodiversidade brasileira. Ao mesmo tempo em que esta política respeita a cultura e as tradições locais, ao incluir no cardápio alimentos que guardem relação com os hábitos dos alunos, promove a manutenção da biodiversidade, por escolher alimentos diversificados. Além disso, o Programa Nacional de Alimentação Escolar está estritamente relacionada com o desenvolvimento regional sustentável, priorizando a produção local e inserindo comunidades tradicionais menos assistidas, como os agricultores familiares, quilombolas e índios. Outra importante vantagem ambiental representada pela compra local refere-se à redução de emissões de gases de efeito estufa pelo encurtamento das distâncias entre o produtor e o

consumidor (CARVALHO, 2009). Essas também são as diretrizes seguidas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como será apresentado adiante.

Além disso, a Lei 11.947/2009 estabelece em seu art. 14 que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para o Programa Nacional de Alimentação Escolar devem ser utilizados para a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, priorizando as comunidades citadas e assentamentos de reforma agrária. Estas aquisições, desde que os preços sejam compatíveis com os do mercado local, poderão ser realizadas por dispensa de licitação (BRASIL, 2009a, art. 14, § 1o).

O SEBRAE SP (2011) enfatiza a importância do casamento entre a agricultura familiar e a alimentação escolar:

Ao todo, hoje, o Brasil possui pouco mais de 50 milhões de alunos matriculados na rede pública, distribuídos em 190 mil escolas em todo o território nacional, segundo dados do Ministério da Educação. O casamento dessa cadeia com a agricultura familiar gera uma série de benefícios, como maior desenvolvimento local, segurança e garantia de comercialização para o mercado institucional, aumento do dinamismo na economia local e desconcentração da renda regional, estímulo ao consumo de produtos orgânicos ou agroecológicos na alimentação escolar, disseminando, assim, sistemas de produção de menor impacto ambiental. (SEBRAE SP, 2011, p.28).

Desta forma, a efetiva implementação dos dispositivos estabelecidos no Programa em questão coloca-se como uma importante ferramenta para a inserção do tripé da sustentabilidade nas aquisições públicas de alimentos para abastecimento das escolas.

c) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, por meio da Lei no 10.696, no âmbito da Estratégia Fome Zero, com a finalidade de estimular a agricultura familiar e atender à demanda por alimentos por parte da população em situação de insegurança alimentar, bem como a formação de estoques estratégicos. Em 2012, o Decreto no 7.775, de 4 de julho desse ano, criou uma nova modalidade no PAA que visa ao atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da Administração Pública, o “Consumo Institucional” (BRASIL, 2003a; BRASIL, 2012f, art. 17, V; BRASIL, 2012g).

O art. 2º do Decreto 7.775/2012 acrescenta, ainda, como finalidades do PAA:

- I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;
 - II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- [...]

IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos;

[...]

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; (BRASIL, 2012f, art. 2º).

Portanto, da mesma forma que o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos usa o poder de compra do Estado para: promover a agricultura familiar, gerando renda e contribuindo para a permanência da população no campo e para o desenvolvimento regional sustentável; fortalece o mercado local, evitando grandes deslocamentos e emissões de gases de efeito estufa; promove a saúde da população que recebe esses alimentos e reduz os impactos ambientais pela valorização de produtos orgânicos (não citados no PNAE). Essas aquisições também podem ser realizadas por meio de dispensa de licitação, nos limites estabelecidos no Decreto (BRASIL, 2012f).

Outra novidade trazida pelo Programa referenciado é a política afirmativa de inclusão de gênero. Em seu art. 4º § 3º, coloca-se que deverão ser priorizadas organizações constituídas por mulheres. Entre todos os normativos consultados para este estudo, esse foi o único caso declarado de política de gênero diretamente relacionada às compras públicas. Além disso, coloca-se que serão estabelecidos mecanismos para ampliar a participação de fornecedores em situação de extrema pobreza, jovens e mulheres (BRASIL, 2012f art. 4º e art. 46).

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desde 2003 já foram investidos cerca de R\$ 4 bilhões no Programa de Aquisição de Alimentos, beneficiando, em média, 150 mil famílias de agricultores por ano. Apesar de não estar declarado no Decreto 7.775/2012, o MDS afirma que comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais também podem participar do PAA (BRASIL, 2012g).

A agricultura familiar representa a maior parte da produção agrícola do Brasil, chegando a ser responsável por 60% da safra nacional de alguns produtos básicos como feijão, arroz, milho, hortaliças e mandioca. Desta forma, políticas de compras públicas destinadas a esse setor, proporcionam o escoamento da produção e garantem uma renda mínima aos pequenos agricultores (SEBRAE SP, 2011).

d) Outros potenciais instrumentos para incremento da sustentabilidade social nas contratações públicas

Além dos programas discutidos, o governo federal tem diversos outros programas que podem ser fomentados por Contratações Públicas Sustentáveis. Alguns

desse citam diretamente as compras públicas como um instrumento de sua implementação, como o Plano Brasil Maior que trata do incentivo à inovação; o Plano Brasil sem Miséria que inclui as compras governamentais no mesmo sentido abrangido pelo Programa de Aquisição de Alimentos, mas também poderia aproveitá-las como uma medida de inclusão dos beneficiários do Programa Bolsa Família no mercado de trabalho; o Plano de Promoção da Sociobiodiversidade e o Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável e Economia Solidária. Há ainda outros programas que nem ao menos perceberam o potencial das contratações públicas para sua implementação, como o Programa Brasil Raça e Gênero e o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente.

3.4. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS AMBIENTAIS

Nesta seção serão tratadas as políticas ambientais do Governo Federal diretamente relacionadas às Contratações Públicas Sustentáveis: Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional sobre Mudança do Clima, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis.

a) A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)

A Lei no 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), foi o marco inicial de uma política ambiental pública efetiva no país. Lima (2009) ressalta que a PNMA foi integralmente acolhida pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Souza (in SANTOS; BARKI, 2011, p. 104) coloca que “a Administração Pública deve pautar sua atuação em qualquer dos papéis que o Estado exerce, na direção indicada pela referida política, notadamente nas compras públicas que realiza”.

O art. 2º da Lei 6.938/81 estabelece como objetivos da PNMA: “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Cabe destacar, também, seu art. 4º que estabelece diversos requisitos que podem ser interpretados como orientadores para as Contratações Públicas Sustentáveis:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

[...]

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

[...]

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas á sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
[...] (BRASIL, 1981, art. 4º)

Entre os instrumentos da Política, descritos em seu art. 9º, além das avaliações de impacto e do licenciamento ambiental, vale destacar o uso de instrumentos econômicos, incluído na lei em 2006. Assim, como instrumento econômico de política pública, as CPS podem ser enquadradas como instrumento de apoio à Política Nacional do Meio Ambiente.

Outra previsão dessa Política que remete às Contratações Públicas Sustentáveis é o disposto no artigo 13. Nele, coloca-se que o Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

- I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;
- II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;
- III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais. (BRASIL, 1981, art. 13).

Conforme tratado no decorrer deste trabalho, o uso do poder de compra do Estado pode incentivar a inovação voltada à redução de impactos ambientais, estimular o uso de equipamentos que provoquem menos danos ao meio ambiente e, principalmente, por meio de CPS, dar o exemplo com iniciativas de racionalização do uso de recursos naturais.

b) Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), definida pela Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, trouxe um novo aporte para a sustentabilidade ambiental das contratações públicas. A PNMC adota como uma de suas diretrizes o estímulo e o apoio à promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo (art. 5º, XIII, b). Em seguida, ao definir os instrumentos da Política, as CPS são colocadas em evidência:

Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para **as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos**; (BRASIL, 2009b, art. 6º, XII, grifos não constantes do original).

Desta forma, a Política Nacional sobre Mudança do Clima declara explicitamente que as Contratações Públicas Sustentáveis podem estimular mudanças nos processos produtivos de forma a contribuir para a redução de emissões de gases

de efeito estufa, contribuindo, assim, para o cumprimento do compromisso voluntário assumido pelo Brasil de reduzir em 36,1% a 38,9% as emissões projetadas até 2020 (BRASIL, 2009b, art. 12). Souza (in SANTOS; BARKI, 2011) ressalta que o texto do art. 6º referenciado não se restringe ao prestígio das propostas com reflexos sobre a questão climática, pois deixa em aberto os critérios ambientais a serem adotados quando estabelece a preferência para propostas que propiciem maior economia de “energia, água e outros recursos naturais”, além da redução da produção de resíduos.

Apesar dessa Política apresentar um grande passo para Contratação Pública Sustentável, Bim (in SANTOS; BARKI, 2011) argumenta que a lei poderia ter sido mais incisiva nesta questão caso tivesse estipulado como devem ser feitas as escolhas de materiais, certidões e cadastros a serem exigidos ou mesmo técnicas de produção e prestação de serviços.

c) Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)

Enquanto a Política Nacional sobre Mudança do Clima traz uma aporte ambiental para as contratações públicas, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) se preocupa com o viés socioeconômico, além, é claro, da questão ambiental relacionada à gestão de resíduos. De acordo com o CEMPRE ([s.d.]), a Política Nacional de Resíduos Sólidos consagra o viés social da reciclagem, valorizando a participação de cooperativas de catadores nesse processo.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi instituída pela Lei 12.305, de 03 de agosto de 2010, após quase 20 anos de tramitações. Tanto essa Política, como a referenciada Política Nacional sobre Mudança do Clima, são citadas no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) como marcos legais para orientação dos agentes econômicos e da sociedade brasileira em direção ao desenvolvimento sustentável.

Com efeito, a Política Nacional de Resíduos Sólidos é regida pelo princípio da responsabilidade compartilhada mediante o qual todos os geradores de resíduos, quer sejam públicos ou privados, devem colaborar para o alcance dos objetivos da Política. Embora o foco da lei seja a gestão de resíduos, ela trata de todo o ciclo de vida do produto, da produção ao pós-consumo (BRASIL, 2011a).

Esta Política reconhece “o resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (art. 6º, VIII) e, no tocante às CPS, estabelece como um de seus objetivos a prioridade nas aquisições e contratações governamentais “para produtos reciclados e recicláveis” e para “bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis” (BRASIL, 2010b, art. 7º, XI, “a” e “b”).

Além desse dispositivo estritamente vinculado às Contratações Públicas Sustentáveis, outros artigos da Política Nacional de Resíduos Sólidos também remetem a questões que devem ser observadas nas compras governamentais. Por exemplo, o

art. 9º estabelece que a gestão de resíduos deve observar “a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”, ou seja, a preocupação de que a contratação pública gere o mínimo de resíduos possível deve vir à tona antes mesmo de se pensar na destinação adequada dos resíduos produzidos em decorrência dessa contratação.

Ao pensar na destinação adequada dos resíduos, a Administração Pública poderá se fazer valer de outro dispositivo presente na lei: a logística reversa, que, segundo a PNRS é o conjunto de procedimentos com o objetivo de “viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos ao setor empresarial” para o reaproveitamento, reciclagem ou destinação final adequada (BRASIL, 2010b, art. 3º, XII).

No entanto, apesar da lei definir em seu art. 33 os setores que são obrigados a implementar a logística reversa, no Governo Federal, apenas para embalagens de agrotóxicos, pneus e embalagens de óleos lubrificantes esta situação já está regulamentada. A logística reversa de embalagens de agrotóxicos já estava organizada mesmo antes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da Lei 9.974/2000. Em relação aos pneus, a Resolução CONAMA 416/2009 já definia que “para cada pneu novo comercializado para o mercado de reposição, as empresas fabricantes ou importadoras deverão dar destinação adequada a um pneu inservível” (BRASIL, 2009f, art. 3º). Já para as embalagens de óleo lubrificante foi firmado acordo entre o MMA e entidades representativas do setor em dezembro de 2012 (BRASIL, 2012h).

Os demais setores, como os de pilhas, baterias e lâmpadas fluorescentes, ainda carecem de acordos setoriais, regulamentos ou termos de compromisso, conforme estabelecido no Decreto 7.404/2010 que regulamenta a referenciada Política. As propostas de logística reversa dos setores de lâmpadas fluorescentes, medicamentos e resíduos eletroeletrônicos estão sendo avaliadas pelo comitê responsável (BRASIL, 2012h). Assim, à exceção das embalagens de agrotóxicos, pneus e embalagens de óleos lubrificantes, ainda não é possível exigir a logística reversa do fornecedor.

Por fim, em relação às Contratações Públicas Sustentáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos, cabe citar o art. 44 do Decreto 7.404/2010 que ressalta, conforme anteriormente discutido, a possibilidade conferida pela Lei 8.666/93 da dispensa de licitação para contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Desta forma, por meio de Contratações Públicas Sustentáveis, a Administração Pública colabora com uma população de catadores que já corresponde a aproximadamente um milhão de pessoas no Brasil, bem como com a redução do desperdício de benefícios potenciais da reciclagem, que hoje atingem o valor estimado de oito bilhões de reais (CEMPRE, [s.d.]; IPEA, 2010).

d) Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) surgiu em 1999 como um projeto do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o objetivo de mudar os padrões de produção e consumo e a adoção de hábitos mais sustentáveis nas instituições da administração pública. Em 2001, o projeto foi transformado em Programa e, já em 2002, recebeu da UNESCO o prêmio “O melhor dos exemplos” na categoria Meio Ambiente (BRASIL, 2009c). Para Valente (2011), a A3P pode ser considerada como o marco indutor de adoção de uma gestão mais sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira, mas, por não possuir natureza impositiva, não representa um marco regulatório.

A A3P é um programa de adesão voluntária, aberto para todas as instituições públicas das esferas federal, estadual e municipal. Entre os objetivos deste programa destacam-se a promoção do uso racional dos recursos naturais aliada à redução de gastos institucionais e a contribuição para a revisão dos padrões de produção e consumo. A Agenda é estruturada em cinco eixos temáticos: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada dos resíduos gerados; qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização e capacitação dos servidores; e licitações sustentáveis.

O Manual da A3P considera o tripé da sustentabilidade ao definir licitações sustentáveis como “aquelas que levam em consideração a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos produtos e processos a ela relativos” (BRASIL, 2009c, p.47). Por outro lado, ao discorrer sobre as Contratações Públicas Sustentáveis e citar exemplos, o manual privilegia a questão ambiental, deixando de lado o potencial das compras públicas na promoção do desenvolvimento econômico equilibrado e na garantia de direitos sociais. Essa questão é confirmada pelo seguinte trecho do manual: “não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preços” (BRASIL, 2009c, p.48).

De acordo com informações do Ministério do Meio Ambiente, atualmente existem 133 instituições que formalizaram adesão à A3P (BRASIL, [s.d.]), porém, em auditoria operacional realizada pelo TCU em 2010 em 71 instituições da administração pública federal, 66% responderam desconhecer ou não fazer parte da rede A3P. Por seu caráter voluntário, a A3P ganha em simpatia das instituições que aderem por vontade própria, mas também perde força de indução de mudanças em instituições que não estão pensando em tornar seus processos internos mais sustentáveis. Apesar disso, essa Agenda Ambiental foi o primeiro programa a tratar formalmente de Contratações Públicas Sustentáveis.

e) Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis

O Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh em 2007 e, em virtude dos compromissos assumidos nesse acordo internacional, iniciou no mesmo ano os

trabalhos para a elaboração do Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS). Por meio da Portaria MMA nº 44, de 13 de fevereiro de 2008, foi instituído o Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentáveis, composto por diversos ministérios, instituições representantes do setor empresarial, academia e organizações da sociedade civil. Este Comitê tinha como objetivo número 1 a construção conjunta desse Plano de Ação. No final de 2010, o Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis passou por consulta pública no site do MMA e incorporou essas contribuições em sua versão final, apresentada em 2011.

O Plano tem conexão com diversas políticas nacionais, bem como acordos e convenções internacionais, porém, explicita as relações com a política do clima, a sustentabilidade e o combate à pobreza. Assim, o referenciado Plano de Ação incorpora metas e diretrizes dos Planos Brasil Sem Miséria e Brasil Maior, o Plano Nacional de Mudança do Clima e a Política Nacional de Resíduos Sólidos em sintonia com a busca pela mudança do atual paradigma de produção e consumo, de forma a contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável. O Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis também tem estreita relação com as Contratações Públicas Sustentáveis e estabelece como uma de seus princípios a liderança governamental por meio do exemplo (BRASIL, 2011a).

Para a primeira etapa do Plano (2011-2014), foram elencadas 6 (seis) prioridades:

- I) Educação para o consumo sustentável
- II) Compras públicas sustentáveis
- III) Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)
- IV) Aumento da reciclagem de resíduos sólidos
- V) Varejo e consumo sustentáveis
- VI) Promoção de iniciativas de PCS em construção sustentável

Cabe destacar que Contratações Públicas Sustentáveis, além de ser uma prioridade em separado no Plano, a exceção das atividades com foco no varejo, tem relação direta ou indireta com todas as demais prioridades. Por meio do exemplo, e mostrando para a sociedade que o governo não só se preocupa, mas também cumpre seu papel como consumidor responsável, é possível utilizar essa modalidade de Contratação para a educação da sociedade como um todo. As Contratações Públicas Sustentáveis também compõem um dos 5 (cinco) eixos temáticos da A3P; incentivam o consumo de produtos reciclados, viabilizando um aumento na demanda das indústrias recicladoras e apoiando associações de catadores de materiais recicláveis; e, por meio das obras públicas, promovem construções sustentáveis.

O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis assim define a prioridade para Contratações Públicas Sustentáveis:

Compras públicas sustentáveis – Para impulsionar a adoção das compras públicas sustentáveis no âmbito da administração pública, nas três esferas de governo, incentivando setores industriais e empresas a ampliarem seu portfólio de produtos e serviços sustentáveis, induzindo com essa dinâmica a ampliação de atividades compatíveis com a economia verde (*green economy*) ou de baixo carbono; (BRASIL, 2011a, p.22).

Ao estabelecerem as metas do citado Plano de Ação, afirma-se que a ausência de estudos sobre as bases atuais de produção e consumo representaram uma dificuldade. Porém, em relação às Contratações Públicas Sustentáveis, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do MPOG deixou de fornecer, na oportunidade, dados quantitativos que embasassem melhor a meta estabelecida para esta prioridade. O Plano em questão definiu para Contratações Públicas Sustentáveis uma meta de apenas 20 processos licitatórios com critérios de sustentabilidade na administração federal até 2014. Apenas em 2012, as Contratações Públicas Sustentáveis representaram 1.481 processos de aquisições no governo federal (ou o corresponde a 0,6% do total) (BRASIL, 2012i).

3.5. INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Por fim, esta seção agrupa os instrumentos relacionados mais diretamente às Contratações Públicas Sustentáveis, bem como aqueles por meio dos quais se realizam as contratações públicas de uma forma geral. São eles: Instrução Normativa nº 01/2010; Decreto nº 7.746/2012; Instrução Normativa nº 10/2012; Portal Comprasnet e o Catálogo de Materiais; Sanções Administrativas; Site de Contratações Públicas Sustentáveis; Capacitação; Guias; e os Relatórios de Gestão do Tribunal de Contas da União.

a) Instrução Normativa nº 01/2010

A Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, editada pela SLTI/MPOG, foi o primeiro marco regulatório para Contratações Públicas Sustentáveis no âmbito do governo federal. Apesar de sua amplitude limitada, em virtude de sua natureza de ato administrativo normativo, foi um instrumento de suma relevância para o início da mudança dos padrões de consumo da Administração Pública Federal (VALENTE, 2011).

Em seu preâmbulo é colocado que a Instrução Normativa (IN) dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas. Realmente, é esse o critério preponderante em todo o texto da IN que passamos a comentar.

Em seu art. 1º a IN traz que:

[...] as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os

processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas (BRASIL, 2010a, art. 1º).

Por este artigo depreende-se que o gestor público responsável pelas contratações deverá atentar-se a todo o ciclo de vida do produto ou serviço, e incluir, se possível, critérios que minimizem os impactos ambientais em todas essas fases.

Estudos em Avaliação do Ciclo de Vida (ACV)³ ainda são incipientes no Brasil. O Programa Brasileiro de Avaliação do Ciclo de Vida (PBACV), aprovado pela Resolução CONMETRO nº 4/2010, objetiva avançar nessa área. Entretanto, como a própria Resolução ressalta, “a análise de ACV é um desafio, pois além de exigir uma enorme quantidade de informações com qualidade, requer intensa explicação e interpretação” (CONMETRO, 2010, Anexo, item 6.4). Portanto, o art. 1º da IN 01/2010, não deve ser interpretado como a necessidade de realização de Avaliação de Ciclo de Vida, mas como uma chamada para que o gestor amplie seu campo de visão ao especificar o objeto a ser contratado, incluindo descrições que abranjam a maior parte dos possíveis impactos ambientais relativos a este. De toda forma, essa ainda é uma árdua tarefa para o gestor público não habituado a realizar este tipo de análise e seria amplamente facilitado pela existência de estudos técnicos desse tipo de Avaliação.

Ainda em relação ao art. 1º desta IN, cabe destacar o verbo “dever” utilizado em seu texto, ou seja, este artigo leva a entender que a inclusão de critérios ambientais nas contratações públicas passa a ser obrigatória, não dependendo da discricionariedade do gestor. Porém, em outros artigos mais adiante, a IN abranda esse entendimento utilizando o verbo “poder”, assim como na maior parte do Decreto nº 7.746/2012.

Em seguida o art. 2º da referenciada Instrução Normativa dispõe que as exigências de natureza ambiental não podem frustrar a competitividade do certame. Esta referência parece estar incompleta, quando comparada ao disposto no art. 3º § 1º da Lei 8.666/93, que permite restringir ou frustrar a competitividade, desde que as circunstâncias sejam pertinentes e relevantes. Por outro lado, a IN não estabelece a impossibilidade de restringir a competitividade, apenas dispendo sobre a frustração desta.

A partir deste ponto, a Instrução Normativa se divide em dois assuntos para os quais traz exemplos de critérios de sustentabilidade: Obras Públicas Sustentáveis e Bens e Serviços.

No caput de seu art. 4º, a IN incorpora o que já estava presente na Lei 8.666/93, art. 12, sobre o projeto básico de obras públicas, quais sejam: economia da

³ Avaliação do Ciclo de Vida (ACV): “consiste no exame do ciclo de vida de um produto, processo, sistema ou função, visando identificar seu impacto ambiental, no decorrer de sua “existência”, que inclui desde a extração do recurso natural, seu processamento para transformação em produto, transporte, consumo/uso, reutilização, reciclagem, até disposição final. É comum utilizar-se a figura de linguagem “do berço ao túmulo”, para exemplificar o conceito” (BIDERMAN et al, 2008, p. 22).

manutenção e operacionalização da edificação (a Instrução Normativa não ressalta economia na execução da obra, disposta na Lei 8.666/93, art. 12, III) e a **redução do impacto ambiental e o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local** (um dos poucos critérios sociais presentes na IN). Este artigo também estabelece como diretriz para as obras públicas a economia de água e energia e traz exemplos de materiais e equipamentos que podem ser aplicados para este fim, tais como equipamentos de climatização mecânica, uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes de alto rendimento e o aproveitamento da água de chuva. Além disso, em consonância com o Programa Nacional de Resíduos Sólidos, a IN 01/2010 ressalta a importância do uso de materiais reciclados, reutilizados ou biodegradáveis e, em atenção à redução de desmatamentos ilegais, destaca a obrigação de comprovação da origem da madeira utilizada na obra.

Assim, o art. 4º da IN 01/2010 apenas exemplifica e ressalta o que já estava disposto na Lei de Licitações e Contratos, provando que, mesmo antes da IN já era possível incluir critérios ambientais nas obras públicas, e facilitando a compreensão do gestor público por meio de exemplos. Até por essa previsão legal, o art. 4º diz que as obras e serviços de engenharia “devem” seguir o disposto, e não apenas “podem”.

Por outro lado, o § 3º deste artigo vai ao encontro do entendimento da Lei 8.666/93 em relação ao menor preço, pois coloca que as obras devem utilizar agregados reciclados, mas, somente se o custo desses for inferior ao dos agregados naturais. Ora, se a maior luta dos que defendem as Contratações Públicas Sustentáveis é provar que se mantém o critério do menor preço dentre os itens que atendam à especificação do edital, como pode a própria Instrução Normativa indicar que se devam comparar custos de produtos diferentes? Porém, como essa IN cita custos e não preços, cabível a interpretação no sentido de que a intenção foi justamente provocar uma análise dos custos gerais desses produtos, incluindo-se aí, os custos ambientais.

Na seção seguinte, a IN cita critérios de sustentabilidade que podem ser exigidos na aquisição de bens e na contratação de serviços diversos. Assim, seu art. 5º dispõe:

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2;

II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e

IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs) (BRASIL, 2010a, art. 5º).

Apesar do referenciado artigo dessa Instrução Normativa tratar de critérios ambientais, seu último inciso, além de remeter à redução de impactos ambientais pela extração e destinação final de substâncias perigosas, também traz à tona o cuidado com a saúde dos usuários desses bens. Porém, como a diretiva RoHS é um normativo europeu, e existem normativos nacionais para este fim, a exemplo da Resolução Conama 401/08, Santos e Barki (2011) acreditam que o seu uso poderá trazer inúmeros problemas e privilegiar fornecedores que exportam para o mercado europeu.

Para que o gestor público possa comprovar que os bens fornecidos atendem às especificações sugeridas no art. 5º, a IN sugere que sejam exigidas certificações ou outros meios de prova dos fornecedores e que a entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação ao edital. Assim, essa Instrução Normativa respeita o posicionamento contrário do TCU em relação à exigência de certificações e define que os critérios exigidos podem ser atestados por meio de certificações ou de outros instrumentos comprobatórios.

O art. 6º da IN apresenta os critérios que devem ser previstos nos editais de contratação de serviços (a maior parte aplicável a serviços de limpeza), quais sejam:

I – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;

II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;

III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;

IV – forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;

V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;

VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e

VIII – preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999 (BRASIL, 2010a, art. 6º)

Algumas críticas são apontadas por Santos e Barki (2011) em relação a esse artigo: o inciso II cita um Decreto do Estado de São Paulo, que não tem juridicidade para a Administração Pública Federal, e a Resolução CONAMA citada no inciso VIII, foi revogada pela 401/08.

Neste artigo também vale ressaltar a presença de critérios sociais como o cuidado com o nível de ruído emitido pelos equipamentos utilizados, a exigência de equipamentos de proteção e segurança para os empregados e até mesmo a exigência de produtos de limpeza liberados pela ANVISA, pois o uso de produtos “de fundo de quintal” pode ser prejudicial à saúde dos funcionários que os manipulam.

Assim, apesar das críticas, a IN 01/2010 foi responsável por introduzir o debate sobre as Contratações Públicas Sustentáveis de forma mais consistente na Administração Pública Federal, porém, como a força de uma instrução normativa é restrita, a alteração do art. 3º da Lei 8.666/93, incluindo o “desenvolvimento nacional sustentável” entre os princípios da licitação, e a edição do Decreto 7.746/2012 abriram outro capítulo para a inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.

b) Decreto 7.746/2012

No dia mundial do Meio Ambiente e a poucos dias do início da Rio+20, a Presidente Dilma Rousseff assinou o Decreto 7.746/2012, com o objetivo de, segundo suas próprias palavras, “sinalizar a importância que o meio ambiente tem para o Governo Federal” (BRASIL, 2012d). O Decreto 7.746, de 05 de junho de 2012 regulamenta o artigo 3º da Lei 8.666/1993 e estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

Diferentemente da IN 01/2010, o Decreto 7.746/2012 trata a sustentabilidade de forma geral, não restringindo seu escopo à sustentabilidade ambiental (apesar deste continuar sendo o foco principal) e inicia de forma mais branda ao dizer que a administração pública federal “poderá” e não “deverá” considerar critérios de sustentabilidade em suas contratações. Assim como na IN, mais uma vez, e logo no início do documento é ressaltada a importância de se preservar a competitividade do certame (BRASIL, 2012a, art. 2º).

O Decreto, apesar de mais superficial que a IN 01/2010, traz importantes colocações para dirimir as dúvidas do gestor público. Uma delas é colocada em seu art. 3º que diz que “os critérios e práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão

veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada”, ou seja, é nessas etapas, de descrição do objeto e das obrigações da contratada, e não na fase de habilitação, que a sustentabilidade deve ser inserida. Por outro lado, este trecho não considera a possibilidade de se exigir leis ambientais especiais como qualificação técnica, conforme anteriormente discutido.

O Decreto não traz muitos exemplos práticos de critérios de sustentabilidade que podem ser exigidos, limitando-se a apresentar diretrizes:

Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e

VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras (BRASIL, 2012a, art. 4º).

As novidades presentes nesse artigo em relação à IN 01/2010 são a preocupação social com a maior geração de empregos e o uso de inovações. Apesar de válidas e constantemente citadas na literatura como questões aplicadas a Contratações Públicas Sustentáveis, ambas são questões complexas de serem implementadas na prática das contratações públicas. Para priorizar uma maior geração de empregos na contratação de serviços, o gestor público encontra o complicador de não poder estabelecer no edital o quantitativo de mão de obra a ser empregado, pois se contrata o serviço e não a mão de obra. Já para induzir a inovação, o gestor enfrenta a tão debatida restrição da competitividade, pois se algo ainda está no campo da inovação é porque poucos produzem e ainda não há economia de escala para gerar preços competitivos.

Outra novidade implementada pelo Decreto está relacionada ao planejamento dos rumos das Contratações Públicas Sustentáveis no governo federal. Em seu art. 9º é instituída a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), comissão essa de caráter consultivo e permanente, com a função de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal. A comissão, presidida pelo MPOG e MMA, é composta ainda pela Casa Civil, Ministérios de Minas e Energia (MME), do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI), da Fazenda (MF) e pela Controladoria Geral da União (CGU).

Destaca-se a ausência na comissão de Ministérios de cunho mais social, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou o Ministério do Trabalho

e Emprego, que conduzem importantes programas que poderiam ser fomentados pelas contratações públicas, como o Brasil sem Miséria, Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável e Economia Solidária, o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente e o Programa Brasil Raça e Gênero.

As competências estabelecidas no Decreto para a CISAP são:

Art. 11. Compete à CISAP:

I – propor à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação:

- a) normas para elaboração de ações de logística sustentável;
 - b) regras para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável, de que trata o art. 16, no prazo de noventa dias a partir da instituição da CISAP;
 - c) planos de incentivos para órgãos e entidades que se destacarem na execução de seus Planos de Gestão de Logística Sustentável;
 - d) critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações, utilização dos recursos públicos, desfazimento e descarte;
 - e) estratégias de sensibilização e capacitação de servidores para a correta utilização dos recursos públicos e para a execução da gestão logística de forma sustentável;
 - f) cronograma para a implantação de sistema integrado de informações para acompanhar a execução das ações de sustentabilidade; e
 - g) ações para a divulgação das práticas de sustentabilidade; e
- II – elaborar seu regimento interno (BRASIL, 2012a, art. 11).

Os membros da CISAP foram designados ainda em 2012 e, segundo informações coletadas em entrevistas realizadas com seus membros, até o momento a CISAP trabalhou na elaboração de seu Regimento Interno e nas regras para os Planos de Logística Sustentável (PLS), já publicadas por meio da IN 10/2012.

Pelas competências estabelecidas, a CISAP será um instrumento de grande importância para a efetivação das CPS no âmbito do governo federal e poderá estabelecer regras mais palpáveis para a “sustentabilidade” nas contratações públicas, tendo em vista a falta de definição precisa para este termo. Por outro lado, conforme ressaltado, na falta de Ministérios Sociais em sua composição, pode ser que este critério seja deixado de lado nos normativos que tratarão das CPS, não se incluindo de forma completa o tripé da sustentabilidade.

c) Instrução Normativa nº 10/2012

Conforme anteriormente relatado, a IN nº 10, de 12 de novembro de 2012, já é fruto dos trabalhos da CISAP. Esta IN estabelece as regras para os Planos de Logística Sustentável (PLS), a partir de então, obrigatórios para a administração pública federal. Cabe destacar que a IN 10/2012, dentre os instrumentos normativos apresentados, é a que define de forma mais completa os critérios de sustentabilidade, incluindo de maneira explícita os impactos ambientais, sociais e econômicos (art. 2º, II). Nesse sentido também foi estabelecida a definição de logística sustentável:

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - logística sustentável: processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a proteção

ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado; (BRASIL, 2012b, art. 2º, I, grifos nossos).

Assim, o conceito de Contratação Pública Sustentável no governo federal tem avançado para incluir o tripé da sustentabilidade, porém, os critérios práticos avançam mais na questão ambiental, com restritas citações a questões sociais e aspectos econômicos do desenvolvimento (além do menor preço).

O estabelecimento do Plano de Logística Sustentável também se configura como um avanço, na medida em que, ao menos em tese, obriga as instituições federais a pensarem na sustentabilidade de seus fluxos de materiais e serviços, estabelecendo ações, metas, prazos e mecanismos de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2012b, art. 3º). Porém, apesar da obrigatoriedade estabelecida, questiona-se a capacidade do MPOG em monitorar e cobrar o cumprimento desta IN. Este monitoramento poderá ser fortemente apoiado pelo sistema integrado de informações, citado no Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a, art. 11, “f”). A obrigatoriedade do PLS também foi definida pelo Decreto, não podendo ser questionada sua força, mas daí em diante é preciso monitorar e cobrar para que esta não seja apenas mais uma norma que “não pega”.

Assim, a IN 10/2012 estabelece que o conteúdo mínimo dos Planos de Logística Sustentável, que deverá ser elaborado e monitorado por Comissão Gestora composta por no mínimo três servidores da instituição, deverá abranger:

- I - atualização do inventário de bens e materiais do órgão ou entidade e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;
- II - práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;
- III - responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e
- IV - ações de divulgação, conscientização e capacitação. (BRASIL, 2012b, art. 5º)

Neste artigo fica demonstrado o que foi anteriormente comentado: avança-se na questão ambiental, mas deixam-se de lado os demais aspectos do tripé da sustentabilidade ao definir que devem ser identificados similares apenas de menor impacto ambiental. Com esta avaliação não se pretende relegar a importância dos avanços na inclusão de critérios ambientais nas contratações públicas, mas apenas ressaltar que o que tem sido desenvolvido em grande parte se refere a compras verdes, usando-se de forma incorreta o termo sustentável, na medida em que não inclui as três principais dimensões da sustentabilidade.

As prioridades para inclusão de práticas de sustentabilidade, segundo o art. 8º da IN 10/2012, são: materiais de consumo (papel, copos descartáveis e cartuchos para impressão); energia elétrica; água e esgoto; coleta seletiva; qualidade de vida no ambiente de trabalho; compras e contratações sustentáveis (obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial); e deslocamento de pessoal (redução de

gastos e de emissões de substâncias poluentes). O Anexo II da IN traz alguns exemplos dessas práticas, facilitando a definição de ações no Plano de Logística Sustentável.

Neste ponto, vale questionar se o PLS não está se tornando uma Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P) obrigatória, pois dentre suas prioridades estão elencados explicitamente quatro dos cinco eixos estruturantes da A3P (gestão de resíduos, uso racional de recursos naturais, licitações sustentáveis e qualidade de vida no trabalho), faltando apenas o eixo da sensibilização e capacitação dos servidores, que deverá ser incluído para que as ações do Plano de Logística Sustentável atinjam suas metas.

Além dos exemplos de práticas de sustentabilidade apresentados no Anexo II, a IN traz também exemplos de indicadores que deverão ser utilizados para avaliar semestralmente os resultados alcançados.

Entre as novidades elencadas no Anexo II, pode-se citar o incentivo às compras compartilhadas, instrumento, até então, não citado nos demais normativos de Contratações Públicas Sustentáveis.

O Anexo II, por influência do Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG), também traz aspectos que estão estritamente ligados à redução de gastos na administração pública, como o redimensionamento de contratos de limpeza e vigilância. Até que ponto essas questões estão relacionadas à sustentabilidade é questionável, pois, apesar de propiciar uma redução de gastos, poupando-se os recursos públicos que poderão ser aplicados em outras áreas, essas medidas podem ocasionar a demissão de funcionários, o que conflita com a diretriz do Decreto 7.746/2012 de maior geração de empregos.

d) Portal Comprasnet e o Catálogo de Materiais

O Portal Comprasnet foi lançado em 1998 e, inicialmente, serviu para divulgar avisos, editais e resumos dos contratos firmados pelo governo federal (BRASIL, 2002b). Atualmente, o Comprasnet é o portal por meio do qual são realizadas todas as contratações eletrônicas do governo federal (pregão eletrônico e dispensa de licitação por cotação eletrônica) e registradas as demais formas de contratação tradicionais. O portal também reúne informações e estatísticas sobre as contratações públicas, legislação pertinente, normas, manuais, editais, entre outros. O Comprasnet mudou a forma de relacionamento entre o poder público, seus fornecedores e a sociedade, pois trouxe maior agilidade e transparência às contratações públicas.

Este Portal, disponível no endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br, também oferece serviços de cadastramento de fornecedores e consulta ao catálogo de materiais (CATMAT). Nesse catálogo os materiais são cadastrados como sustentáveis ou não sustentáveis e é possível filtrar a pesquisa por meio desses critérios.

No entanto, a falta de certificações é o maior desafio para o cadastramento de itens sustentáveis e admite ser difícil caracterizar a sustentabilidade de maneira objetiva na ausência de certificações que assim o atestem. Essa dificuldade foi reportada, também, pelos servidores responsáveis pela catalogação de materiais na SLTI. Segundo eles, normalmente o cadastramento de um item sustentável é realizado a pedido das unidades compradoras que devem indicar os critérios adotados para tal.

Cabe destacar que a SLTI, pelas informações colhidas até a conclusão do presente trabalho, possui apenas duas pessoas dedicadas a essa catalogação e são recebidos em torno de 50 pedidos de cadastramento de produtos por dia (sustentáveis ou não), ou seja, não há uma equipe dedicada exclusivamente à análise de produtos sustentáveis (fato comunicado, em 7 de novembro de 2012, pelos servidores responsáveis pela catalogação de materiais na SLTI). Existem atualmente aproximadamente 180 mil materiais cadastrados no CATMAT, dos quais apenas 759 são classificados como sustentáveis.

Para facilitar a escolha de equipamentos de TI mais sustentáveis (chamados de TI Verde), a SLTI/MPOG padronizou a especificação desses bens por meio da Portaria SLTI/MPOG nº 2/2010. Esta portaria institui a política de aquisição de equipamentos de TI e traz a especificação de sete equipamentos, dentre os quais quatro são considerados TI Verde. Cabe ressaltar que mesmo nos equipamentos não considerados como “verdes” há requisitos de sustentabilidade, como a exigência de certificação de economia de energia e o atendimento às normas quanto à emissão de ruídos.

Outra dificuldade para a realização de Contratações Públicas Sustentáveis está na seleção de itens sustentáveis no momento da compra. O sistema por meio do qual os gestores responsáveis pelas compras selecionam os produtos, apesar de ser interligado com o Comprasnet, não possui a opção de busca por item sustentável, como apresentado no CATMAT. Desta forma, caso o gestor queira optar por um item sustentável, ele precisará consultar o Comprasnet e copiar o código do produto, o que pode desestimular o gestor, por representar um trabalho adicional, além de dificultar o conhecimento da possibilidade de optar por itens mais sustentáveis.

Em relação aos serviços, não há um catálogo disponível no Comprasnet para acesso público e esses não são caracterizados como sustentáveis ou não, ficando essa responsabilidade a cargo dos servidores que os especificam. De todo modo, cabe lembrar que, ao menos para os serviços de limpeza, a IN 02/2008 traz diversos critérios socioambientais que devem ser aplicados nos editais como responsabilidade da contratada.

e) Sanções Administrativas

O Portal da Transparência do Governo Federal disponibiliza a relação de pessoas físicas e jurídicas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da

Administração Pública nas diversas esferas federativas e estão impossibilitadas de licitar ou celebrar contratos públicos. Este banco é mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e inclui além das empresas e pessoas jurídicas sancionadas pelo governo federal, aquelas sancionadas por outros 15 estados (incluindo São Paulo) e o Distrito Federal. Atualmente o cadastro conta com mais de 7.600 empresas e pessoas físicas sancionadas (CGU, [s.d.]).

De acordo com informações do site do governo (CGU, [s.d.]), as penalidades divulgadas incluem proibições de licitar e contratar, suspensões temporárias de direito, declaração de inidoneidade previstas nas Leis de Licitações (Lei 8.666/93), do Pregão (Lei 10.520/2002), de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), na Lei Eleitoral (Lei 9.504/97) e na Lei Orgânica do TCU. Além dessas, também estão incluídas as restrições ao direito de participar de licitações ou contratar com a Administração Pública previstas na Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98).

Segundo servidores da SLTI/MPOG (comunicado em 7 de novembro de 2012 pelos servidores responsáveis pela catalogação de materiais na SLTI), as informações desse Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas não estão interligadas com o sistema de compras do governo e, mesmo sancionadas, essas empresas e pessoas físicas ainda têm a possibilidade de participar das licitações, cabendo ao servidor responsável pela licitação consultar o portal do governo para desclassificá-las do certame. Destaca-se que o descumprimento de cláusulas do edital ou do contrato relacionadas aos critérios desustentabilidade, assim como de qualquer outra cláusula comum, podem acarretar as sanções previstas nas leis anteriormente citadas. O rigor no cumprimento dos contratos e a sanção dos maus fornecedores não podem ser deixados de lado, pois garantem a qualificação dos fornecedores do Estado.

f) Site de Contratações Públicas Sustentáveis

De acordo com o art. 8º da IN 01/2010 a SLTI deveria disponibilizar um espaço específico no Comprasnet para divulgar:

- I - listas dos bens, serviços e obras contratados com base em requisitos de sustentabilidade ambiental pelos órgãos e entidades da administração pública federal;
- II – bolsa de produtos inservíveis;
- III - banco de editais sustentáveis;
- IV – boas práticas de sustentabilidade ambiental;
- V – ações de capacitação conscientização ambiental;
- VI - divulgação de programas e eventos nacionais e internacionais; e
- VII – divulgação de planos de sustentabilidade ambiental das contratações dos órgãos e entidades da administração pública federal. (BRASIL, 2010a, art. 8º).

Desta forma, foi criado um site específico sobre Contratações Públicas Sustentáveis⁴, com link disponível no Comprasnet. Neste site está disponível a lista completa de materiais classificados como sustentáveis no CATMAT, conforme inciso I do artigo supracitado. Em relação ao inciso III, foi disponibilizado espaço para divulgação de editais e termos de referência sustentáveis, porém esse banco necessita da colaboração dos demais órgãos do governo federal com o envio de material para ser divulgado e, até o momento, existem apenas 11 documentos disponíveis. Atendendo aos incisos V e VI, por meio deste site também são divulgados eventos e capacitações relacionadas a Contratações Públicas Sustentáveis. Além disso, são divulgadas notícias sobre essa modalidade de contratação, algumas boas práticas de sustentabilidade (inciso IV), leis, normas e sites relacionados.

Também são publicados alguns planos de sustentabilidade ambiental de órgãos e entidades públicas federais (inciso VII), porém não específicos sobre Contratações Públicas Sustentáveis. Atualmente existem apenas oito iniciativas de instituições públicas divulgadas, além de um *link* para a A3P e Agenda 21. Este espaço provavelmente será mais utilizado a partir do momento que as instituições passarem a construir seus Planos de Logística Sustentável (PLS).

Verifica-se que apenas o inciso II não foi atendido, pois a bolsa de produtos inservíveis (aqueles que não servem mais a determinada instituição, mas podem ser úteis para outra) não foi disponibilizada no site até o momento.

Por outro lado, apesar da existência do site eletrônico, em consonância com o estabelecido pela IN 01/2010, este não é constantemente atualizado e não há um espaço para lançamento de dúvidas e trocas de experiências entre instituições públicas, como um fórum, o que poderia enriquecer as informações disponíveis, aumentar os acessos ao site e estimular a realização de Contratações Públicas Sustentáveis. O *site* possibilita o cadastramento de multiplicadores, o que habilita a pessoa a enviar artigos e matérias para serem divulgados, mas a troca de informações e experiências por meio de fóruns possibilitaria desmistificar alguns impedimentos criados em relação à inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas, bem como levaria ao conhecimento da SLTI/MPOG as maiores dúvidas e dificuldades enfrentadas no dia a dia de gestores públicos engajados nesse programa.

g) Capacitação

Para que as Contratações Públicas Sustentáveis se tornem uma prática constante na Administração Pública, não basta normatizar e criar ferramentas, é preciso ainda capacitar e sensibilizar os atores direta ou indiretamente envolvidos. Desta forma, após o lançamento da IN 01/2010, o MPOG em parceria com o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) desenvolveu um curso à distância sobre CPS. O curso foi gratuito e aberto para servidores públicos de todos os entes da federação.

⁴ Site sobre CPS criado pela SLTI/MPOG: <http://cps sustentaveis.planejamento.gov.br/>

Durante o ano de 2011 foram capacitados 1.115 servidores, mas cabe lembrar que a previsão inicial era de capacitar anualmente 3.000 servidores (BRASIL, 2011a), porém, o curso não teve continuidade.

A capacitação prevista para ser concluída em trinta dias, era composta por 3 módulos. O primeiro módulo tratava de conceitos gerais sobre sustentabilidade e CPS. Ressalta-se que o material utilizado neste módulo do curso enfatiza o tripé da sustentabilidade, como se observa no seguinte trecho extraído desse material: “Não basta reduzir a pressão sobre os recursos naturais deve-se, além disso, garantir a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos e a prosperidade dos setores produtivos, para que as nações sejam desenvolvidas com equilíbrio, hoje e no futuro” (ICLEI, [s.d.]).

Ao tratar de conceitos de produção e consumo sustentáveis, o primeiro módulo do curso insere as Contratações Públicas Sustentáveis como uma prática que pode ser utilizada para promover a redução dos impactos ambientais, a igualdade social e estimular novos mercados. São apresentados também um breve panorama sobre CPS; exemplos de critérios de sustentabilidade para as contratações públicas; uma breve discussão a respeito da metodologia de Avaliação do Ciclo de Vida e sua aplicabilidade nessa modalidade de contratação; além de casos de sucesso no Brasil e no mundo.

No segundo módulo, são apresentadas ferramentas e metodologias desenvolvidas pelo ICLEI para CPS utilizadas na União Europeia - Campanha Procura+ e Smart SPP (ambas focadas em critérios ambientais) e a metodologia desenvolvida para o Programa Fomentando Compras Públicas Sustentáveis no Brasil, que consiste em um passo a passo iniciado pelo mapeamento do perfil de consumo da instituição, levantamento de alternativas sustentáveis, e especificação desses materiais. Em seguida, é apresentado um modelo de Matriz de Impactos para auxiliar na identificação de impactos, critérios e indicadores socioambientais para produtos adquiridos pela Administração Pública. Porém, o uso dessa matriz não é explicado em detalhes, o que dificulta sua aplicação pelos gestores públicos.

O último módulo traz aspectos legais e normativos relacionados às CPS no Brasil. São abordadas as disposições contidas na Constituição Federal, PNMA, PNMC, Lei de Crimes Ambientais, Lei 8.666/93, além de Convenções Internacionais acatadas pelo governo brasileiro. Nesse contexto jurídico, o módulo 3 destaca a obrigatoriedade de atendimento aos princípios da isonomia e da competitividade. Em relação à isonomia, é colocado que há descumprimento desse princípio quando as exigências são desvinculadas do objeto, desnecessárias, não envolvem vantagem para a administração ou incluem requisitos desproporcionais às necessidades da contratação. No entanto, o texto carece de exemplos práticos para que os gestores não tenham receio de ferir este princípio ao incluir qualquer critério de sustentabilidade.

O curso também tenta esclarecer que a proposta mais vantajosa não é apenas aquela que apresenta o menor preço, mas a que satisfaz as necessidades da administração em termos de desempenho, custo e sustentabilidade socioambiental. Ao final do 3º módulo, são apresentados exemplos práticos relacionados a construções sustentáveis, consumo de água e energia, reciclagem e reutilização, entre outros.

De uma forma geral, o curso oferecido pelo MPOG apresenta subsídios básicos para a prática de CPS e aborda este tema em relação a critérios ambientais, sociais e econômicos. Por outro lado, carece de elementos relacionados à sensibilização dos servidores para que esses se sintam responsáveis pela multiplicação desse conhecimento. É importante, também, que seja dada continuidade à capacitação, tendo em vista que novos instrumentos normativos foram editados após a realização do curso e o desafio de capacitar um grande número dos envolvidos nos processos de contratações públicas.

h) Guias

Além das capacitações é importante que sejam desenvolvidos outros instrumentos de consulta sobre CPS. Nesse sentido, foram identificados três guias produzidos por diferentes instituições públicas federais: MPOG, Advocacia Geral da União (AGU) e Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).

O guia do MPOG (também em parceria com o ICLEI) foi o primeiro guia desenvolvido no âmbito do governo federal. Lançado em 2010, este guia segue em linhas gerais a mesma estrutura do curso realizado por essas instituições. O guia trata de conceitos e aspectos gerais sobre sustentabilidade e CPS, aspectos jurídicos, casos de sucesso e algumas ferramentas, como certificações socioambientais e a rotulagem ambiental. O passo a passo para CPS sugerido no guia é o mesmo do Projeto Fomentando Compras Públicas Sustentáveis no Brasil (ICLEI) e a metodologia de definição de critérios de sustentabilidade é a Procura+, porém, apesar de citarem essa metodologia, o detalhamento para sua implementação não consta no guia (BRASIL, 2010h).

O guia lançado pela AGU foi desenvolvido pela Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo (CJU/SP), publicado em 2011, com última atualização em março de 2012. A CJU/SP tem como uma de suas atribuições a análise jurídica dos processos de licitação e contratações dos órgãos assessorados. Desta forma, os servidores envolvidos na análise desses processos perceberam que é corriqueira a preocupação com a vantajosidade econômica da contratação (diga-se, o menor preço), porém, outros aspectos que deveriam ser considerados prioritários (digam-se os ambientais) são normalmente deixados em segundo plano. Assim, o objetivo do guia desenvolvido pela CJU/SP foi agrupar as informações legais mais relevantes do ponto de vista ambiental sobre objetos habitualmente contratados pelos órgãos públicos. Ou seja, é

um guia jurídico (e não técnico) e com foco no pilar ambiental da sustentabilidade (BRASIL, 2011f).

Desta forma, o guia apresenta de maneira bastante prática normativos ambientais que devem ser exigidos de acordo com o objeto contratado. Entre os bens analisados estão: agrotóxicos, equipamentos elétricos e eletrodomésticos, óleos lubrificantes, pilhas e baterias, pneus, produtos florestais, tintas, veículos, produtos que contenham mercúrio metálico ou outras substâncias poluentes, entre outros. Também são abordados serviços relacionados à construção civil, limpeza e conservação (BRASIL, 2011f).

O modelo do guia tem aplicabilidade prática direta, pois traz inclusive o texto que deve constar do edital e relaciona em que campo cabe tal exigência legal, se entre os requisitos de habilitação, no termo de referência ou na minuta de contrato (BRASIL, 2011f). Assim, tendo em vista o aporte jurídico e prático trazido por este guia da AGU, seria interessante o desenvolvimento de guias semelhantes abordando aspectos socioeconômicos da sustentabilidade nas contratações públicas.

O terceiro guia identificado, Guia de Inclusão de Critérios de Sustentabilidade nas Contratações da Justiça do Trabalho, lançado em 2012 pelo CSJT, une aspectos jurídicos e técnicos para apoiar a escolha por produtos e serviços mais sustentáveis sob o ponto de vista do tripé da sustentabilidade. O Guia foi desenvolvido com foco na Justiça do Trabalho, mas salvo alguns apontamentos de instruções normativas que só se aplicam aos órgãos que a compõem, pode ser utilizado por outras instituições públicas. Como não poderia deixar de ser, este guia coloca em destaque os direitos humanos e trabalhistas, porém esses são abordados mais fortemente em relação à contratação de serviços (CSJT, 2012a).

O Guia do CSJT é dividido em: diretrizes gerais que devem ser observadas em qualquer contratação, como a preferência por produtos de baixo impacto ambiental; diretrizes gerais por tipo de contratação (aquisição de bens e materiais de consumo, contratação de serviços gerais e obras e serviços de engenharia) e recomendações específicas dentro de cada tipo de contratação (CSJT, 2012a).

Por exemplo, como diretrizes gerais do grupo de materiais estão a busca por itens classificados como sustentáveis no CATMAT e a aplicação da margem de preferência para produtos nacionais. Já como recomendação específica do grupo de materiais de consumo pode-se citar a especificação para a compra de sabão: “Sabão em barra e detergentes em pó preferencialmente à base de coco ou isentos de fósforo e, quando inexistentes no mercado, exigência de comprovação de teor que respeite o limite máximo de concentração de fósforo, conforme Resolução 359/2005 do CONAMA” (CSJT, 2012a, p.13). Desta mesma forma há recomendações para materiais de expediente, gêneros alimentícios, mobiliários, lâmpadas, entre outros.

Como requisitos abordados para a contratação de serviços pode-se destacar a inexistência de condenação por infringir as leis de combate à discriminação de raça ou gênero, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo (CSJT, 2012a). Apesar de citarem esses requisitos, em contato com Ana Maria Castro Borges (servidora do CSJT que coordenou a elaboração do guia), restou claro que, à exceção do trabalho infantil, cuja inexistência é requisito de habilitação na Lei 8.666/93, a exigência dos demais requisitos citados não tem segurança jurídica por não estarem explicitamente contemplados na Lei de Licitações. De toda forma, é um passo importante a inserção desses requisitos, principalmente por vir do órgão máximo da Justiça do Trabalho.

Por fim, como requisitos para as construções sustentáveis estão aspectos como a garantia da eficiência energética, proibição do amianto, gerenciamento de resíduos e o uso de mão de obra e matérias primas locais. Cabe destacar que o CSJT possui resolução a respeito da contratação de egressos do sistema penitenciário (CSJT, 2012a), assim como o governo do Estado de São Paulo.

Importante ressaltar, também, que este guia foi aprovado por meio de Resolução do CSJT, assinada pelo dirigente máximo do órgão, o que confere força institucional à aplicação deste instrumento no âmbito da Justiça do Trabalho, colocando-se, inclusive que anão observância de suas diretrizes deverá ser expressamente justificada e fundamentada. (CJST, 2012b, art. 2º, § 2º). Esta mesma resolução institui um Fórum Permanente de Compras e Contratações Sustentáveis no âmbito do CSJT, a capacitação continuada, a realização de eventos nacionais ou regionais e o estabelecimento de metas e indicadores, estruturando um programa interno de CPS (CJST, 2012b, art. 4º, incisos I a V). Uma primeira capacitação no âmbito deste programa do CSJT foi realizada em conjunto com o MMA, em novembro de 2012.

Assim, após análise dos três guias de CPS identificados no governo federal, pode-se dizer que o guia do MPOG fornece um referencial mais teórico de metodologias para o desenvolvimento de planos de ação em CPS, o guia da AGU oferece um aporte jurídico para critérios ambientais e o guia do CSJT complementa com questões mais práticas e aplicáveis aos bens e serviços habitualmente contratados pelos órgãos públicos, incluindo requisitos ambientais, sociais e econômicos.

i) Relatórios de Gestão do Tribunal de Contas da União (TCU)

A edição da IN 01/2010, em conjunto com a alteração do art. 3º da Lei de Licitações, impôs uma nova forma de ver as contratações públicas também por parte do Controle Externo (COSTA, 2011). Esta nova visão começou a ser ressaltada em Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) a partir de 2010, quando o TCU editou o Acórdão 1260/2010 por meio do qual analisou o questionamento de um licitante a respeito da inobservância de critérios de sustentabilidade em licitação para

contratação de serviços de clipping para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O IBAMA foi consultado e suas justificativas foram acatadas pelo TCU. No entanto, o Ministro Relator recomendou a averiguação do atendimento de critérios ambientais por parte da Administração Pública Federal, inclusive em relação à aplicação da IN 01/2010 (BRASIL, 2010g).

Este acórdão suscitou, então, a realização pelo TCU de uma auditoria operacional para avaliar a atuação da Administração Pública Federal em relação ao uso racional e sustentável dos recursos naturais. Os resultados dessa auditoria foram apresentados no Acórdão TCU 1752/2011 e demonstram a falta de integração entre políticas públicas voltadas à sustentabilidade ambiental e a baixa adesão às CPS. Foi constatado que 73% das 71 instituições auditadas não realizavam licitações sustentáveis (BRASIL, 2011e). Ainda de acordo com o Acórdão 1752/2011, as ações existentes são resultantes da iniciativa particular de cada gestor:

257. Verifica-se, portanto, que existe um desperdício do potencial de economia e sustentabilidade no consumo e no gasto da Administração Pública. Os resultados são mais esporádicos e isolados, não alcançando o potencial global existente, pois dependem muito mais de ações pessoais de cada gestor do que de uma agenda institucionalizada de Governo. A auditoria constatou que existem ações isoladas que representam boas práticas, mas elas ainda não têm se multiplicado em todo o Governo. Portanto, apesar do compromisso brasileiro de atuar pela sustentabilidade, essa missão não tem sido desempenhada a contento dentro da própria Administração Pública, o que demonstra uma dissociação entre o discurso e a prática (BRASIL, 2011e, p.55).

Todos os órgãos da Administração Pública Federal prestam contas anualmente ao TCU e, desde os relatórios de gestão referentes ao exercício de 2010, são cobradas informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e na contratação de serviços ou obras (BRASIL, 2011e, p.55).

Nos modelos de relatório preenchidos pelos órgãos públicos federais, referentes aos exercícios de 2010, 2011 e 2012, há um anexo que trata de gestão ambiental e licitações sustentáveis (Anexo A). São colocadas dez perguntas relacionadas a Contratações Públicas Sustentáveis, uma sobre coleta seletiva, uma sobre o consumo de água e energia e outra sobre ações gerais voltadas à preservação ambiental. Segundo Magalhães e Torres, servidores do TCU que atuam na auditoria de processos de Contratações Públicas Sustentáveis, o TCU ainda não consolida esses relatórios, pois é necessário aperfeiçoar o sistema para que isso seja feito automaticamente. De acordo com Magalhães, como a normatização sobre CPS ainda é recente, também não foram realizadas auditorias com base nesses aspectos do relatório de gestão.

Costa (2011) avaliou os relatórios de 2010 de 34 Ministérios e Secretarias com status de Ministério. Em relação à primeira pergunta do relatório a respeito de CPS, na

qual se questiona se a instituição tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações, 64,71% responderam ser inválida ou totalmente inválida, demonstrando que as Contratações Públicas Sustentáveis não estão efetivamente implantadas na maior parte desses órgãos.

Cabe destacar que no relatório há uma questão específica em relação ao uso de certificações. Esta questão parece estar em conflito com o posicionamento do TCU, já comentado, de restringir o uso de certificações nas contratações públicas, permitindo, apenas, utilizar as características que compõem o certificado, cujo atendimento poderá ser comprovado de outras formas. Para Costa (2011) o TCU deverá rever esta questão para evitar que se crie a sensação de que estão fomentando a exigência de certificações.

Apesar do TCU ainda não ter feito uma análise mais profunda e consolidada desses relatórios de gestão, a simples inclusão de questões a respeito de Contratações Públicas Sustentáveis pode servir como estímulo para instituições que temiam o julgamento negativo do controle externo em relação à inclusão de critérios ambientais nas contratações. Por outro lado, a realização de auditorias a esse respeito e cobranças por parte do TCU, principalmente após a edição do Decreto 7.746/2012 e do estabelecimento da obrigatoriedade de PLS, serão essenciais para reforçar o dever de realizar contratações públicas mais sustentáveis.

Por fim, cabe destacar que nos relatórios de gestão o TCU vem tratando as licitações sustentáveis como licitações verdes, relacionando-a apenas a critérios ambientais. Portanto, caberia uma revisão do modelo desses relatórios para incluir também aspectos socioeconômicos na avaliação realizada.

Conforme discutido, a inclusão de critérios ambientais, sociais e de desenvolvimento econômico vem aos poucos sendo ampliada no ordenamento jurídico que já traz uma grande bagagem, possibilitando, principalmente, a inclusão de critérios ambientais nas contratações públicas. Por outro lado, existem políticas e normativos que induzem a inclusão de critérios socioeconômicos, como a Lei Geral das MPEs, os decretos de margem de preferência para produtos nacionais, os Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros. Assim, o que falta é integrar essas políticas para que os gestores públicos possam perceber a sustentabilidade de forma completa e não fragmentada como está hoje.

É compreensível que o governo federal queira dar um passo de cada vez e que o passo dado para a inclusão de critérios ambientais ainda tem um longo caminho a ser percorrido para se efetivar, mas começar um planejamento de sustentabilidade fragmentando seu conceito pode levar à consolidação deste de forma incompleta pelos gestores públicos.

Encerra-se aqui a análise de instrumentos que tratam de Contratações Públicas Sustentáveis no âmbito do governo federal.

4. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ÂMBITO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

A partir da análise das respostas dos questionários encaminhados aos servidores da AGU que lidam com contratações públicas, pretendeu-se verificar se as principais dificuldades citadas na literatura para inserção do tripé da sustentabilidade e as respectivas soluções ou oportunidades sugeridas se enquadram nos cinco grupos de fatores que mais influenciam a realização de Contratações Públicas Sustentáveis: aspectos informativos, financeiros, organizacionais, de disponibilidade de mercado e legalidade da inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos (além do preço) nas compras públicas.

Para tanto, selecionou-se o estudo de caso afeto à aquisição de papel pela Instituição. Porém, as respostas parecem contemplar de forma geral as contratações públicas no âmbito da AGU, na medida em que pode se perceber que é incipiente a inserção do critério de sustentabilidade na cultura organizacional, conforme questionário aplicado nas 5 (cinco) unidades responsáveis pelas compras que envolvem cerca de 800 (oitocentos) órgãos jurídicos da Instituição espalhados em todo Território Nacional.

Segundo a quase totalidade dos entrevistados, sem prejuízo do guia da AGU oferecer um aporte jurídico para critérios ambientais ainda faltam questões mais práticas e aplicáveis aos bens e serviços habitualmente contratados pelos órgãos públicos, incluindo requisitos ambientais, sociais e econômicos.

Os gestores públicos têm dificuldade na opção por produtos sustentáveis, embora conheçam, em geral, as ferramentas disponíveis na rede mundial de computadores para facilitar o acesso ao rol de produtos dessa natureza, porém reclamam, especialmente, da falta de inserção do advogado público na motivação que precisam realizar para a correspondente opção do produto com a característica sustentável.

As entrevistas também revelam que não houve, até então, capacitação específica da AGU em licitação sustentável, especialmente a voltada para a prática dessa modalidade de contratação pelo gestor.

Elegem, em geral, como essencial para a concretização da política de licitações públicas sustentáveis, maior clareza da prioridade desse tipo de contratação diante dos crescentes cortes orçamentários, fator que dificulta, em muito, qualquer inovação, sem maiores garantias no sentido da efetiva vantajosidade do produto sustentável.

Observam significativa mudança de postura da AGU diante da sustentabilidade, mais de forma muito incipiente e com pouca adesão pelos servidores. Citam que até então não havia sido implementado qualquer instrumento de medição dos gastos com papéis, energia e água. Acreditam, todavia, que a partir desse registro recente, especialmente pela adesão ao Programa Esplanada Sustentável pela Instituição, os

resultados dos dados coletados poderão contribuir para o maior envolvimento dos servidores e advogados públicos nessa política.

Os gestores públicos apontaram o critério social como o mais enfatizado até então em matéria de sustentabilidade no âmbito institucional, na medida em que a coleta seletiva solidária foi o projeto piloto da Instituição decorrente do programa da A3P, recentemente inserido nas unidades descentralizadas da Secretaria-Geral de Administração da Advocacia-Geral da União, denominadas Superintendências de Administração (SAD/DF, SAD/PE, SAD/RJ, SAD/SP e SAD/RS).

Conforme noticiado no sítio eletrônico da AGU, o Projeto Piloto⁵ foi realizado em Brasília, a partir da separação e mensuração somente do papel branco (A4) a ser destinado à cooperativa de catadores. A partir dessas experiências, estão sendo construídas referências para serem utilizadas pelas unidades. Modelos de levantamento, estratégias de disseminação e capacitação, planilhas para registro e controle dos materiais a serem descartados serão disponibilizados para adaptação e uso pelas outras unidades da Instituição.

Também se extrai do *site* da AGU as seguintes informações de boas práticas no programa da Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P:

Casos de sucesso acerca das aquisições sustentáveis

As boas práticas nacionais e internacionais de licitações públicas sustentáveis, o mercado de bens e serviços e os aspectos jurídicos relacionados a essas contratações foram debatidos de 7 a 9 de junho, em Brasília, durante o Congresso Internacional sobre Contratações Sustentáveis. O evento foi promovido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento e reuniu especialistas da área de licitação pública, compradores do governo e representantes de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União. Na avaliação da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação Substituta, do Ministério do Planejamento, Loreni Foresti, o evento esclareceu vários aspectos da Instrução Normativa nº 1: “Um dos principais objetivos do evento foi nivelar os conhecimentos em relação às políticas de contratação sustentáveis na parte ambiental”, salientou.

Segunda ela, os órgãos de controle puderam assimilar as regras de contratação propostas pelo Governo Federal, o que deve facilitar o trabalho dos gestores públicos. Loreni acrescentou que outra vantagem das compras sustentáveis, além de priorizar as questões ambientais, é o estímulo à participação das micro e pequenas empresas nas compras do governo, o que resulta no desenvolvimento deste setor.

Experiências internacionais

Representantes do Reino Unido, da Argentina, do Chile e da Costa Rica apresentaram, durante o Congresso Internacional, as iniciativas em curso em seus países na área de contratações públicas sustentáveis. Entre elas, estão normas específicas para regular as aquisições sustentáveis, ações de conscientização sobre a relevância do tema junto a servidores que atuam na área e fornecedores, além de treinamentos. No caso do Reino Unido, as iniciativas apresentadas incluem pré-qualificação de fornecedores,

⁵<https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=204732&idSite=8942&aberto=&fechado>

treinamento de servidores públicos, aquisição de computadores e equipamentos eletrônicos com mais eficiência energética, destinação adequada para resíduos alimentares gerados em prédios públicos, entre outras. A meta do Reino Unido é chegar a 50% de contratos públicos sustentáveis. Mais informações podem ser obtidas em: www.defra.gov.uk

Portal de Sustentabilidade

Está no ar desde abril de 2010 o Portal de Contratações Públicas Sustentáveis do Governo Federal (<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br>) voltado para os servidores públicos que atuam na área e empresas fornecedoras de bens e serviços públicos que atuam na área e empresas fornecedoras de bens e serviços aos órgãos governamentais. O portal traz informações sobre legislação existente na área e iniciativas de sustentabilidade em curso em órgãos públicos do país. Disponibiliza também editais e contratos sustentáveis publicados pelo Governo Federal. Em abril deste ano, o Ministério do Planejamento promoveu em Brasília o Curso de Multiplicadores de Compras Sustentáveis, com duração de três dias, e que reuniu servidores que atuam na área de contratações públicas.

Percebe-se do trecho transcrito, nitidamente, a título de ilustração, que a informação disponibilizada na página da AGU registra a preocupação e inserção da Instituição nas contratações públicas sustentáveis é crescente.

Sem prejuízo dessa preocupação e inserção em matéria de coleta seletiva, na opinião dos entrevistados, em sede de contratações públicas, ainda é incipiente a implementação dessa política pública, especialmente pela insegurança dos gestores em relação ao preço do produto, falta de capacitação específica em matéria de sustentabilidade (muitos não associam qualidade do produto ou serviço com o critério sustentável) e carência de fornecedores no mercado local e regional.

A maioria dos entrevistados reputam que precisam ser melhores trabalhados no Brasil, os seguintes aspectos das contratações públicas sustentáveis:

- a) capacitação de servidores em CPS;
- b) capacitação de fornecedores;
- c) regulamentação legal adequada; e
- d) modernização de processos de compras públicas.

Significa dizer que, conforme pesquisa aplicada, a hipótese levantada a partir das principais dificuldades citadas na literatura a esse respeito e as respectivas soluções ou oportunidades sugeridas, enquadram-se nos cinco grupos de fatores que mais influenciam a realização de Contratações Públicas Sustentáveis: aspectos informativos, financeiros, organizacionais, de disponibilidade de mercado e legalidade da inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos (além do preço) nas compras públicas.

No âmbito da Advocacia-Geral da União, as principais dificuldades a serem enfrentadas para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas relacionam-se ao receio de infringir questões legais, dificuldade de materializar

critérios socioeconômicos e definir produtos e serviços sustentáveis, falta de capacitação, falta de articulação de políticas e a capacidade institucional limitada.

Entre as oportunidades identificadas estão: a revisão dos regulamentos de contratações públicas com base nas novidades trazidas pelo Regime Diferenciado de Contratações, o desenvolvimento de certificações públicas, a realização de compras compartilhadas e a atuação conjunta dos governos analisados para aprimorar seus catálogos de produtos sustentáveis.

CONCLUSÃO

O elevado poder de compra do Estado o coloca em uma posição privilegiada para promover padrões de produção e consumo que contribuam para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, esta pesquisa se propôs a analisar os maiores obstáculos e oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas a partir da análise do referencial teórico a esse respeito e das experiências do Governo Federal na prática de Contratações Públicas Sustentáveis.

Para tanto, inicialmente foi realizada uma análise comparativa de visões teóricas a respeito do papel do Estado frente ao desenvolvimento e a sustentabilidade e conclui-se que mecanismos puros de mercado não são capazes de conduzir aos objetivos do desenvolvimento sustentável: eficiência econômica, justiça social e proteção ambiental. Nesse sentido, ressalta-se a importância do Estado, enquanto grande consumidor, ao orientar seu poder de compra para produtos e serviços que coadunem com o tripé da sustentabilidade.

A temática dessa modalidade de contratação começa a ganhar força na década de 1990, incluindo, principalmente, questões ambientais. Apesar do uso do poder de compra do Estado com fins sociais anteceder o surgimento das compras verdes, em muitos casos não há uma integração desses objetivos, levando-se a uma visão fragmentada da sustentabilidade nas contratações públicas. Isso reflete a dificuldade de lidar com um conceito transversal e multifacetado, como a sustentabilidade. Nesse contexto, os caminhos percorridos por diferentes países para colocar em prática iniciativas de Contratações Públicas Sustentáveis apontam obstáculos e soluções dos quais foram extraídas lições para os casos brasileiros, foco deste estudo.

Assim, foi realizada uma análise dos principais instrumentos que de alguma forma se relacionam à sustentabilidade das contratações públicas no Governo Federal. Conclui-se que os normativos que regulamentam as contratações públicas em ambos os casos, possibilitam e, algumas vezes, até estimulam a inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos. No entanto, a Lei 8.666/93, mesmo incluindo o desenvolvimento nacional sustentável entre as finalidades da licitação, ainda apresenta dispositivos que são interpretados pelos gestores públicos como obstáculos à realização de CPS e uma revisão desta norma se faz necessária para deixar claro o que pode ser exigido para inserir sustentabilidade nas contratações públicas. Conforme apontado na literatura e constatado nas entrevistas e questionários aplicados nesta pesquisa, o receio de infringir os princípios de competitividade e menor preço apresenta-se como uma das maiores barreiras à prática dessa modalidade de contratação.

Em relação à competitividade, conclui-se que a Lei 8.666/93 possibilita sua restrição desde que por motivos pertinentes e relevantes. Além disso, a realização de CPS objetiva justamente promover um aumento do número de fornecedores sustentáveis, logo, uma restrição inicial à competitividade faz parte do processo. Já em relação ao princípio do menor preço, percebe-se que é preciso difundir melhor a compreensão de que não se podem comparar preços entre itens diferentes e que dentro dos itens que atendam aos requisitos do edital, será vencedora a proposta de menor preço, como em qualquer outra licitação. Ademais, é preciso mudar paradigmas para que sejam avaliados os custos do ciclo de vida dos produtos e serviços contratados e não apenas o preço imediato. Todavia, para que o comprador público aplique esse conceito, ainda falta previsão legal expressa e, nesse sentido, aponta-se o exemplo do RDC como uma oportunidade de melhoria para os regulamentos gerais de licitação. Por outro lado, enquanto essas mudanças não ocorrem, a realização de compras compartilhadas pode contribuir para a redução de preços por meio da economia de escala.

A maior parte dos gestores sabe que é possível realizar Contratações Públicas Sustentáveis, porém a dúvida geral é como fazer sem ferir os dispositivos legais. Este receio do comprador público suscita a necessidade de que as normas sejam mais claras e diretas e que apontem os possíveis caminhos a serem percorridos para a inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos nas contratações públicas. Acrescente-se, ainda, a necessidade de um alinhamento entre os objetivos do governo de promover essas contratações e a visão dos órgãos de controle externo.

Cabe ressaltar que os normativos de CPS editados pelos governos analisados enfatizam questões ambientais, mas ainda são restritos no que tange a aspectos sociais. Apesar da importância da inclusão de critérios ambientais, a ênfase nesse critério, prejudica uma compreensão integral da sustentabilidade. Nesse sentido, percebe-se, também, que critérios ambientais são mais palpáveis aos compradores públicos do que requisitos de cunho social e econômico (além do preço). Desta forma, os critérios sociais aplicados geralmente restringem-se aos previstos na legislação e, muitas vezes, carecem de uma fiscalização mais efetiva ou ao menos de um banco de dados para sua comprovação. Nesse contexto, aponta-se o potencial do uso das contratações públicas como instrumento de fiscalização na medida em que todos os órgãos da Administração Pública realizam contratações, mas apenas alguns são diretamente responsáveis pela fiscalização do atendimento às legislações sociais, trabalhistas e ambientais.

Além disso, para alinhar as contratações públicas ao tripé da sustentabilidade faz-se necessário desenvolver estratégias de governo que materializem os critérios socioeconômicos, tendo em vista que questões como desenvolvimento regional e uma maior geração de emprego, apesar de previstos em alguns dos normativos analisados, fogem ao campo de visão do comprador público.

É preciso, ainda, avançar na previsão legal de procedimentos ou em políticas de governo que permitam a utilização das compras públicas como instrumento para a inclusão social, e, até mesmo, para a superação de práticas ilegais, como o uso de trabalho escravo. Cabe ressaltar que, conforme analisado nos capítulos 3 e 4, existem diversos programas sociais e ambientais que poderiam ser potencializados com o uso das contratações públicas e que, frequentemente, não citam as contratações públicas como um de seus instrumentos ou são subaproveitadas. Assim, a melhor articulação dessas políticas mostra-se como uma forma de superar desafios em relação à inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas.

Por não ser obrigatória, a prática de CPS concorre com outras prioridades e esbarra na resistência cultural dos gestores públicos e, conforme constatado por meio dos questionários aplicados, o desinteresse dos servidores envolvidos é um fator determinante. Portanto, caso o comprador público não seja estimulado, cobrado e orientado, os resultados de programas de CPS não serão satisfatórios. O estímulo pressupõe o envolvimento de todos os atores no planejamento de ações e metas para Contratações Públicas Sustentáveis e uma clara diretriz da alta administração, melhorando as relações *top-down*. Institucionalizar esta prática no âmbito de cada instituição, por meio de resoluções internas é, também, uma forma de expressar o compromisso da alta administração e, com base nesse comando, cobrar resultados. A nomeação de comissões internas focadas neste tema, desde que devidamente apoiadas e orientadas, pode servir para concentrar esforços na implantação de CPS. Todavia, essas precisam atuar como multiplicadoras para que todos os atores envolvidos nas contratações públicas da instituição assumam o compromisso com Contratações Públicas Sustentáveis.

Além disso, os atores envolvidos carecem de capacitação adequada e, nesse sentido, sugere-se: valorizar e fomentar trocas de experiências, por exemplo, por meio de fóruns *on line*; focar questões que gerem os maiores resultados e trabalhar com critérios-chave; bem como disponibilizar informação específica e de fácil acesso, como guias práticos e outros informativos. Novamente a realização de compras compartilhadas coloca-se como um poderoso instrumento para promover as trocas de experiência, reduzir os esforços individuais e difundir as CPS para outras instituições. Nesse sentido, é ressaltada a oportunidade de que os planejadores dos programas de Contratações Públicas Sustentáveis incentivem os maiores compradores sustentáveis do Estado a promoverem compras compartilhadas sustentáveis.

De todo modo, percebe-se que a indicação das alternativas mais sustentáveis diretamente nos catálogos do governo, como o exemplo do Selo Socioambiental, além de facilitar o trabalho do comprador público, confere maior segurança jurídica à sua atuação em prol das CPS. Por outro lado, o baixo número de itens classificados como sustentáveis, reflexo do número insuficiente de pessoas e instituições envolvidas nesse processo, tem como consequência resultados pouco expressivos, se comparados ao

total de compras dos governos analisados. Nesse ponto, sugere-se que as capacidades institucionais limitadas sejam supridas por parcerias externas, o que não tem acontecido nos casos analisados.

Ressalta-se que há uma expressiva dispersão, em ambos os casos, entre os grupos de produtos mais comprados e os grupos que possuem itens sustentáveis, logo, é preciso reavaliar as estratégias de atuação para focar nos grupos com maior volume de compras. Além disso, em muitos casos, itens sustentáveis nos catálogos de um governo, ainda não foram assim identificados no catálogo do outro, evidenciando a oportunidade de atuação em parceria. Unir esforços para alinhar os catálogos dos governos que têm atuado na prática de CPS, além de auxiliar na superação das dificuldades institucionais, colabora para que o mercado receba uma mensagem padronizada, mais consistente e segura.

Por outro lado, ressalta-se que a exigência de certificações, ainda não acatada pela legislação, facilitaria o atendimento de requisitos socioambientais, tendo em vista que muitas vezes há dificuldade em se definir critérios de sustentabilidade de forma objetiva e normalmente o comprador público não realiza uma avaliação da responsabilidade socioambiental de seus fornecedores. Desta forma, sugere-se o desenvolvimento de certificações públicas com requisitos socioambientais para que todo fornecedor que esteja apto a ser certificado possa ter acesso de forma gratuita. Ressalta-se, ainda em relação à comprovação de requisitos de sustentabilidade, que a pré-qualificação de fornecedores, apesar de permitida na legislação, ainda é um instrumento pouco utilizado, principalmente devido à falta de pessoal para aplicá-lo de forma ampla e irrestrita a todos os interessados em fornecer para o Estado. Seja como for, sugere-se que sejam definidos setores estratégicos (com maior volume de compras e/ou impactos socioambientais) para aplicação deste instrumento, pois a avaliação in loco ofereceria uma visão da sustentabilidade tanto do fornecedor, como do produto.

Outro obstáculo à realização de CPS é a falta de capacidade de atendimento do mercado de produtos e serviços sustentáveis, ocasionando uma restrição à competitividade. Desta forma, recomenda-se aumentar gradualmente o volume de contratações sustentáveis, emitindo um claro sinal para os fornecedores de que o Estado está mudando seu padrão de consumo e, assim, provocando avanços no mercado. No entanto, este sinal pode não ser forte o suficiente para provocar mudanças no mercado, tendo em vista que o poder de compra dos governos analisados está altamente descentralizado por diversas unidades compradoras. Assim, coloca-se mais uma vez as compras compartilhadas como forma de aumentar o poder de compra das instituições envolvidas.

Recomenda-se, ainda, que as iniciativas de Contratações Públicas Sustentáveis e seus resultados sejam amplamente divulgados para que os compradores públicos possam enxergar os frutos de seus esforços, bem como contagiar outros gestores para a prática de Contratações Públicas Sustentáveis.

Portanto, conclui-se que os maiores desafios à inclusão do tripé da sustentabilidade são: receio de restringir a competitividade e o princípio do menor preço; visão de curto prazo e falta de previsão legal para consideração do custo do ciclo de vida; fragmentação do conceito de sustentabilidade; dificuldade de aplicação de critérios socioeconômicos mais avançados e de fiscalização/verificação dos critérios usualmente aplicados; articulação falha de políticas socioambientais; falta de capacitação adequada e estímulos aos compradores públicos; não envolvimento de todos os *stakeholders*; apoio insuficiente da alta administração, falta de diretrizes claras e cobrança de resultados; capacidades institucionais limitadas e ausência de parcerias; baixo número de itens sustentáveis nos catálogos dos governos; impossibilidade de exigência de certificações; falta de avaliação de fornecedores; baixa disponibilidade de produtos e serviços sustentáveis no mercado; divulgação insuficiente de iniciativas e resultados.

Assim, como oportunidades para o avanço da inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos nas contratações públicas, destacam-se: revisão da legislação com base nas novidades trazidas pelo RDC; edição de normas mais claras e diretas; alinhamento de estratégias com o controle externo; prover canais e mecanismos mais eficientes de fiscalização de fornecedores e ressaltar o poder das unidades compradoras para fazer cumprir a lei; desenvolver estratégias para a materialização de critérios socioeconômicos; articular melhor as políticas socioambientais existentes e evidenciar o papel do poder de compra do Estado para o alcance de seus objetivos; comprometer a alta administração e institucionalizar as CPS em cada órgão; estimular o engajamento de servidores públicos por meio de planejamentos participativos, definição de metas e cobrança de resultados; capacitações adequadas; fomento às trocas de experiências; realização de compras compartilhadas; desenvolvimento de certificações públicas; definição de segmentos estratégicos para a pré-qualificação; trabalhar em parceria para o aprimoramento dos catálogos sustentáveis; trabalhar com metas crescentes no tempo; e divulgar melhor os resultados e boas práticas.

Por fim, coloca-se que não só é possível, como é um dever do Estado, realizar suas contratações de forma socioambientalmente responsável, promovendo, assim, padrões de produção e consumo que contribuam para o desenvolvimento nacional sustentável. Apesar de dispersos e, muitas vezes, mal articulados na prática, em ambos os governos analisados existem instrumentos para a efetivação de CPS, devendo o gestor público se sentir parte essencial nesse processo de servir ao bem comum, prezando pela inserção de critérios ambientais, sociais e econômicos nas contratações públicas.

Como este trabalho se concentrou no lado da demanda de produtos e serviços sustentáveis, sugere-se que estudos futuros complementem esta visão abordando o lado da oferta, ou seja: como o mercado tem percebido a mudança nos padrões de consumo do Estado? Importa analisar, também, se o mercado realmente não está preparado, ou se esta é uma visão enviesada do governo e quais seriam os instrumentos mais efetivos para provocar mudanças nos processos produtivos. Outro ponto relevante para complementar esta pesquisa, ainda sob o lado da oferta, seria avaliar as certificações disponíveis no mercado brasileiro com o objetivo de verificar se a exigência dessas poderia realmente comprometer a competitividade das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, I. G. A trajetória dos fundamentos das políticas ambientais: Do comando e controle à abordagem neo institucionalista. In: IV Encontro Nacional da ECOECO, 2001, Belém. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa1/6.pdf>. Acesso em 19/01/2013.

AMADO, J. daS.. A Técnica de Análise de Conteúdo. Revista Referência, nº 5, p.53-63, 2000.
AMARAL, A. C. C. do. Conceito de “proposta mais vantajosa”. Comentário nº 9, 2000. Disponível em<<http://www.celc.com.br/comentarios/pdf/09.pdf>>, consultado em 11/01/2013.

AMAZONAS. Lei n.º 3.135, de 5 de junho de 2007.

ANDRADE, J. C. S.; MARINHO, M. M. D. O.; KIPERSTOK, A. Uma política nacional de meio ambiente focada na produção limpa: elementos para discussão. Bahia Análise& Dados, Salvador, v. 10, n.4, p. 326-332, 2001.

APCC, AUSTRALIAN PROCUREMENT & CONSTRUCTION COUNCIL. Australian and New Zealand Government Framework for Sustainable Procurement. APCC: [S.l.], 2007.

BETIOL, L. S. *et al.* Compra sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. 1ª. ed. São Paulo: FGV, 2012.

BIDERMAN, R. *et al.* Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2ª. ed. [S.l.]: ICLEI, 2008.

BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? Economia e Sociedade, Campinas, v. 12, p. 1-20, 1999.

BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study. UniversityofBath - School os Management: Claverton Down, 2011.

BRASIL. Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

_____. Política Nacional de Meio Ambiente, Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

_____. Lei de Cotas, Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991.

_____. Lei de Licitações e Contratos, Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. Lei 8.893, de 8 de junho de 1994.

_____. Lei de Crimes Ambientais, Lei no 9.605, 12 de fevereiro de 1998a.

_____. Lei nº 9.660, de 16 de junho de 1998b.

_____. Decreto no 2.783, de 17 de setembro de 1998c.

_____. Decreto no 3.330, de 6 de janeiro de 2000a.

_____. Medida Provisória 2026-3, de 28 de julho de 2000b.

_____. Lei no 9.974, de 6 de junho de 2000c.

_____. Decreto no 3.555, de 8 de agosto de 2000c.

_____. Estatuto da Cidade, Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.

_____. Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. SIASG/Comprasnet: A Tecnologia da Informação na Gestão das Compras Governamentais na Administração Pública Federal Brasileira. Brasília, 2002b. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001896.pdf>, consultado em 11/01/2013.

_____. Programa de Aquisição de Alimentos, Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003a.

_____. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003b.

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

_____. Portaria MTE no 540, de 15 de outubro de 2004b.

_____. Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005.

_____. Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, Lei-Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.

_____. Conselho Nacional de Justiça, Recomendação nº 11, de 06 de junho de 2007a.

_____. Decreto 6.204, de 05 de setembro de 2007b.

_____. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007c.

_____. Instrução Normativa SLTI/MPOG no 02, de 30 de abril de 2008a.

_____. Portaria MMA no 61, de 15 de maio de 2008b.

_____. Portaria MMA nº 44, de 13 de fevereiro de 2008c.

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

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

_____. Agenda Ambiental na Administração Pública. 5ª Ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009c.

_____. Portaria MMA no 43, de 28 de janeiro de 2009d.

_____. Portaria MS no 1.644, de 20 de julho de 2009e.

_____. Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade. MDA, MMA e MDS: Brasília, 2009f.

_____. Tribunal de Contas da União, Plenário, Ata nº 7 de 18 de fevereiro de 2009. Acórdão no 246 de 2009g.

- _____. Resolução CONAMA nº 416 de 30 de setembro de 2009f.
- _____. Instrução Normativa SLTI/MPOG no 01, de 19 de janeiro de 2010a.
- _____. Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei no 12.305, de 02 de agosto de 2010b.
- _____. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010c.
- _____. Portaria SLTI/MPOG nº 2, de 16 de março de 2010d.
- _____. Lei no 12.349, de 15 de dezembro de 2010e.
- _____. Exposição de Motivos Interministerial nº 104 / MP / MF / MEC / MCT, de 18 de junho de 2010f. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/l/510v/exposicao-de-motivos-interministerial-n-104-de-18062010>>. Acesso em: 01/03/2013.
- _____. Tribunal de Contas da União, Acórdão - Segunda Câmara no 1.260 de 2010g.
- _____. Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal. Brasília, 2010h. Disponível em <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>>. Acesso em 02/03/2013.
- _____. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2011a.
- _____. Estatísticas Gerais de Compras Governamentais 2011, 2011b. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/ajuda/Brasil_Econ%C3%B4mico_Relatorio_Dados_Gerais_Janeiro_a_Dezembro2011.pdf>. Acesso em 11/01/2013.
- _____. Regime Diferenciado de Contratações Públicas, Lei no 12.462, de 04 de agosto de 2011c.
- _____. Regime Diferenciado de Contratações Públicas, Decreto no 7.581 de 11 de outubro de 2011d.
- _____. Tribunal de Contas da União, Acórdão - Plenário no 1.752 de 2011e.
- _____. Guia Prático de Licitações Sustentáveis da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo. Advocacia Geral da União (AGU), São Paulo, 2011f. Disponível em <<http://hotsite.mma.gov.br/forum3p/wp-content/uploads/Guia-da-AGU-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>>. Acesso em 13/01/2013.
- _____. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012a.
- _____. Instrução Normativa SLTI/MPOG no 10, de 12 de novembro de 2012b.
- _____. Informações gerenciais de contratações e compras públicas (janeiro a dezembro de 2012), 2012c. Disponível em: < http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Manuais/01-01_A_12_INFORMATIVO%20COMPRASNET_DadosGerais.pdf>. Acesso em 01/03/2013.
- _____. Notícias A3P n. 08. MMA. Brasília, 2012d.
- _____. O Uso de Poder de Compra e as Contratações Públicas Sustentáveis. Apresentação em Power Point, Seminário Rio+20. Rio de Janeiro, 2012e.
- _____. Programa de Aquisição de Alimentos, Decreto no 7.775, de 2 de julho de 2012f.

_____. Programa de Aquisição de Alimentos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Apresentação – Fórum A3P. Brasília, 2012g. Disponível em <<http://hotsite.mma.gov.br/forum3p/dia-a-dia/nacional/>> Acesso em 12/12/2012.

_____. Ministério do Meio Ambiente assina primeiro acordo setorial para embalagens plásticas de óleos lubrificantes. 2012h. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/8944-de-volta-%C3%A0-f%C3%A1brica>>. Acesso em 02/03/2013.

_____. Informações gerenciais de contratações e compras públicas sustentáveis (janeiro a dezembro de 2012), 2012i. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Manuais/03-01_A_12_INFORMATIVO%20COMPRASNET_ComprasSustentaveis.pdf>. Acesso em 01/03/2013.

_____. Parceiros A3P com Termo de Adesão. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/ades%C3%A3o-%C3%A0-a3p/item/8879>>. Acesso em: 02/03/2013.

BRAUCH, M. D. Licitações e Contratações Sustentáveis no Governo do Estado de São Paulo: Um estudo de caso aprofundado. IISD. [S.l.], 2012.

CADER DA SILVA, R.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 63, n.2, p. 157-173, 2012.

CAMARSA, M. S. Compras Públicas Sustentáveis no Panamá. In: 1º Encontro Internacional de Compras Públicas Sustentáveis: fortalecer o desenvolvimento sustentável e a transição para uma economia verde, Brasília, 2012.

CARDIM DE CARVALHO, F. J. Mercado, Estado e Teoria Econômica: uma breve reflexão. Revista Econômica, v. 1, p. 9-25, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v1n1/cardim.pdf>>. Acesso em: 22/01/2013.

CARNOY, M. Estado e Teoria Política. 5ª. ed. Campinas, São Paulo: Papirus Editora, 1999.

CARVALHO, D. G. D. Licitações Sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. Planejamento e Políticas Públicas - IPEA, Brasília, v. 32, p. 115-147, 2009.

CAVALCANTI, D. C. Contratações Públicas Sustentáveis: Ferramentas e Estratégias. Apresentação formato Power Point. SÃO PAULO, 2008.

_____. Contratações Públicas Sustentáveis: Aspectos Técnicos. Apresentação realizada em Seminário sobre Contratações Públicas Sustentáveis da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (formato Power Point). São Paulo, 2011.

CEMPRE, COMPROMISSO EMPRESARIAL PELA RECICLAGEM. Política Nacional de Resíduos Sólidos. [s.d.]. Disponível em <http://www.cempre.org.br/download/pnrs_002.pdf> Acesso em 12/12/2012.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil. Escritório no Brasil: CEPAL, 2002.

CGU, CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS). [s.d.]. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/ceis/SaibaMais.seam>>. Acesso em 02/03/2013.

CMDS, CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Plano de Implementação de Johannesburgo. Organização das Nações Unidas. Johannesburgo, 2002.

CNUDS, CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. The future we want. Organização das Nações Unidas. Rio de Janeiro, 2012a.

_____. A 10-year framework programmes on sustainable consumption and production patterns. Organização das Nações Unidas. Rio de Janeiro, 2012b.

CNUMAD, CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. Agenda 21. Rio de Janeiro: CNUMAD, 1992.

COHEN, M. J. Sustainable consumption in national context: an introduction to the special issue. Sustainability: Science, Practice, & Policy, v. 1, 2005.

CONMETRO, CONSELHO NACIONAL DE METROLOGIA, NOMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL. Resolução CONMETRO no 4, de 15 de dezembro de 2010.

COSTA, C. E. L. da. As Licitações Sustentáveis na ótica do Controle Externo. 2011. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU (Especialização em Auditoria e Controle Governamental). Brasília.

CSJT, CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Guia de inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações da Justiça do Trabalho. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=98bda927-99d0-46cf-a193-0863d3f13c3a&groupId=955023>. Acesso em 02/03/2013.

CSJT, CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Resolução nº 103, de 25 de maio de 2012b.

D'AMICO, V.. Desenvolvimento Sustentável: Poder de Compra. III Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 16/060. 2010.

DEFRA, DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. London: DEFRA, 2006. DEMAJOROVIC, J. Sociedade de risco e a evolução das abordagens de gestão socioambiental. Disponível em <http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/texto_Jacques_aula_24_04.pdf>, consultado em 11/01/2013.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.770, de 22 de fevereiro de 2012.

ERDMENGER, C. Buying into the Environment: Experiences, opportunities and potential for eco-procurement. 1a. ed. [S.l.]: GreenleafPublishingLimited, 2003.

ETHOS. Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas. Pesquisa 2010. São Paulo, 2010.

EUA. ExecutiveOrder 13.514, de 5 de outubro de 2009.

EUROPEAN COMMISSION. *Buying green: A handbook on green public procurement*. 2a. ed. Luxembourg: European Union, 2011.

FERRAGINO, H. J.; D'AMICO, V.. *Contratação de Serviços Terceirizados: Inclusão de Critérios Socioambientais com foco em Mudanças Climáticas*. XIV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Salvador, 2009.

FERRAZ, L. *Função Regulatória da Licitação*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, v. 19, 2009.

FIORI, J. L. *Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal*. Revista de Economia Política, v. 12, n.1, p. 76-89, 1992.

GRI, GLOBAL REPORTING INICIATIVE. *Diretrizes para Relatório de Sustentabilidade*. Versão 3.0. São Paulo, 2006.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010*. 2010. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab3.pdf>. Acesso em 01/03/2013.

_____. *Censo 2010: Mais de 3 milhões de crianças e adolescentes trabalhavam no Brasil*. 2012a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2155&id_pagina=1>. Acesso em 01/03/2013.

_____. *Contas Regionais do Brasil 2010. Contas Nacionais no 38*. Rio de Janeiro, 2012b.

ICLEI, INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. *Fomentando Compras Públicas Sustentáveis no Brasil*. [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.iclei.org/index.php?id=7089>>. Acesso em 12/09/2012.

_____. *Curso de Ensino à Distância sobre Compras e Contratações Sustentáveis na Administração Federal*. [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.iclei.org.br/ead-cps/inscricoes/>>. Acesso em 10/10/2011.

_____. *The World Buys Green: International Survey on National Green Procurement Practices*. 1a. ed. Freiburg: ICLEI, 2001.

_____. *The Procura+ Manual: A Guide to Cost-Effective Sustainable Public Procurement*. 2a. ed. Freiburg: ICLEI, 2007.

_____. *Estado de São Paulo adota Programa de Compras Públicas Sustentáveis. Estudos de casos*. ICLEI. São Paulo, 2009a. Disponível em <http://www.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/LACS/Portugues/Programas/Compras_Publicas_Sustentaveis/Estado_SP.pdf> Acesso em 13/12/2012.

_____. *Ações do Governo do Estado de São Paulo em Compras Públicas Sustentáveis. Conexão Remate*. Ed. 4, ICLEI. São Paulo, 2009b.

IISD, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Summary of the United Nations Conference on Sustainable Development*. Earth Negotiations Bulletin, v. 27, n.51, 2012a.

_____. Sustainable Development Dialogue Days Highlights: Sunday, 17 June 2012. Sustainable Development Dialogue Days Bulletin, v. 201, n.2, 2012b.

_____. Procurement, Innovation and Green Growth: The history so far. IISD: Manitoba, 2012c.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para a gestão de resíduos sólidos. IPEA. Brasília, 2010.

_____. O Uso do Poder de Compra para a Melhoria do Meio Ambiente. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro n. 82. Brasília: IPEA, 2011.

JACOBY FERNANDES, J. U. Como comprar da micro e pequena empresa. Brasília: SEBRAE, 2008.

JUSTEN FILHO, M. Desenvolvimento nacional sustentável: contratações administrativas e o regime introduzido pela lei 12.349. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n.50, 2011.

KUPFER, D. Uma abordagem neo-schumpeteriana da competitividade industrial. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 17, n.1, p. 355-372, 1996.

LALOÉ, F. Experiência em Compras Públicas Sustentáveis na América Latina. In: 1º Encontro Internacional de Compras Públicas Sustentáveis: fortalecer o desenvolvimento sustentável e a transição para uma economia verde, Brasília, 2012.

LIMA, L. H. M. D. O Tribunal de Contas da União e o Controle Externo da Gestão Ambiental. 2009. Tese (Doutorado em Planejamento Ambiental) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MACHADO, J. G. Gestão Ambiental na Administração Pública: a mudança dos padrões de consumo "começa em casa". 2002. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

MALHEIROS, H. A. D. A.; ASHLEY, P. A.; AMARAL, S. P. Licitações Públicas Sustentáveis: como avaliar o comprometimento ético do órgão licitante. V Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Niterói, 2009.

MARGULIS, S. A Regulamentação Ambiental: instrumentos e implementação. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão n.437, 1996.

MAZZUCHELLI, F. O pioneirismo de Smith. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, p. 185-192, 2002.

MCCRUDDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. Natural ResourcesForum, v. 28, p. 257-267, 2004.

MEADOWS, D. H. *et al.* Limites do Crescimento: Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MEEHAN, J.; BRYDE, D. Sustainable Procurement Practice. Business Strategy and the Environment, v. 20, p. 94-106, 2011. MEIRELLES, H. L. Licitação e Contrato Administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.903, de 24 de setembro de 2008.

_____. Decreto nº 45.229, de 3 de dezembro de 2009.

MOON, S.-S. Green Consumption and Production in Korea for transition into a Green Economy. In: 1º Encontro Internacional de Compras Públicas Sustentáveis: fortalecer o desenvolvimento sustentável e a transição para uma economia verde, Brasília, 2012.

MTF, MARRAKECH TASK FORCE. Marrakech Task Force on Sustainable Procurement. MTF. [S.l.]. 2012.

MOTTA, C. P. C.. Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as Leis 8.666/93 e 8.987/95, com a redação dada pela Lei 9.648 de 27/5/98. 8. ed., rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MOTTA, C. P. C.. Treze anos de aplicação da Lei Nacional de Licitações e Contratos. In J. E. M. Cardozo *et al.* Curso de Direito Administrativo Econômico, v. II. São Paulo: Malheiros, 2006.

OIT, ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção no 100: Igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor. 1951. Disponível em: < <http://www.oitbrasil.org.br/convention> >. Acesso em 06/12/2012.

_____. Convenção no 105: Abolição do trabalho forçado. 1957. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/convention>>. Acesso em 06/12/2012.

_____. Convenção no 111: Discriminação em matéria de emprego e ocupação. 1958. Disponível em: < <http://www.oitbrasil.org.br/convention> >. Acesso em 06/12/2012.

_____. Convenção no 138: Idade mínima para admissão. 1973. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/convention>>. Acesso em 06/12/2012.

_____. Convenção no 182: Proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/convention>>. Acesso em 06/12/2012.

_____. Aperfeiçoamento Legislativo para o Combate ao Trabalho Escravo - Oficina de Trabalho. Organização Internacional do Trabalho; Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Brasília: OIT, 2002.

PARANÁ. Decreto nº 6.252, de 22 de março de 2006.

_____. Lei nº 17.133, de 25 de abril de 2012.

PEREIRA, D. *et al.* Fatos florestais da Amazônia 2010. Imazon. Belém, 2010. Disponível em < <http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/fatos-florestais-da-amazonia-2010>>, Consultado em 28/12/2012.

PIAUI. Decreto nº 13.701, de 5 de junho de 2009a.

_____. Decreto nº 13.702, de 5 de junho de 2009b. PNUMA, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. 10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.unep.fr/scp/marrakech/10yfp.htm>>. Acesso em 15/01/2013.

_____. A Produção mais Limpa e o Consumo Sustentável na América Latina e Caribe. CETESB. São Paulo. 2004.

_____. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza: Síntese para tomadores de decisão. [S.l.]: PNUMA, 2011.

- _____. Sustainable Public Procurement Implementation Guidelines. [S.l.]: PNUMA, 2012a.
- _____. Sustainable Public Procurement Initiative Harnesses Power of Public Spending to Fast-track Green Economy Transition. PNUMA, 2012b. Disponível em: <<http://unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9188&l=en>>. Acesso em: 28/01/2013.
- _____. The Impacts of Public Procurement: eight illustrative case studies. Paris: PNUMA, 2012c.
- PORTILHO, F.; RUSSO, F. F. Processo Marrakech - O Consumo Sustentável Visto pelos Organismos Internacionais. IV Encontro Nacional da ANPPAS, Brasília, 2008.
- PORTER, M.E. The Competitive Advantage of Nations. Harvard Business Review, 1990.
- PORTO ALEGRE. Decreto Municipal no 15.699 de 23 de outubro de 2007.
- PRZEWORSKI, A. Notas sobre o Estado e o mercado. Revista de Economia Política, v. 16, n.3, p. 115-120, 1996.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Instrumentos econômicos para gestão ambiental: lições das experiências nacional e internacional. Salvador: Centro de Recursos Ambientais: NEAMA, 2003.
- PWC SUSTAINABILITY. Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU: Report on data collection results. PwCSustainability. [S.l.], 2009.
- RIO DE JANEIRO (estado). Lei nº 5.248, de 27 de janeiro de 2011.
- _____. Decreto nº 43.629, de 05 de junho de 2012.
- RIO DIALOGUES. Rio Dialogues: Vote for the Future You Want. [s.d.]. Disponível em: <<http://vote.riodialogues.org/>>. Acesso em: 28/01/2013.
- ROOS, R. Sustainable Public Procurement: Briefing Note. PNUD e UNEP. [S.l.], 2012.
- SABESP, COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Contratações Públicas Sustentáveis 2010. São Paulo, 2011. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/relatorio-anual-de-contratacoes-sustentaveis-2010>>, consultado em 09/01/2013.
- _____. Contratações Públicas Sustentáveis 2011. São Paulo, 2012. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/relatorio-anual-de-contratacoes-sustentaveis-2011>>, consultado em 09/01/2013.
- SACHS, I. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.
- SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.
- SALERNO, S. C. E. K. Políticas sociais e a redefinição do papel do Estado. Revista Mackenzie Educação, Arte e História da Cultura, v. 3/4, p. 171-176, 2004.
- SANTILLI, J. Socioambientalismo e os novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis; Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SANTOS, M. G.; BARKI, T. V. P. Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS, R. M. T. Compras públicas sustentáveis: a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2011.

SÃO PAULO (estado). Comitê de Qualidade da Gestão Pública. [s.d.]a. Disponível em <<http://www.cqgp.sp.gov.br/conteudo/apresent.html>>. Acesso em 02/03/2013.

_____. Compras Públicas Sustentáveis: Institucional. [s.d.]b. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/institucional>>. Acesso em 02/03/2013.

_____. Bolsa Eletrônica de Compras. [s.d.]c. Disponível em <http://www.bec.sp.gov.br/Publico/Quem_Somos/Perfil.aspx>. Acesso em 02/03/2013.

_____. Por que comercializar madeira de origem legal? [s.d.]d. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br/madeiralegal/por-que-comercializar-madeira-de-origem-legal/>>. Acesso em 02/03/2013.

_____. Cadastro de Comerciantes de Madeira no Estado de São Paulo. [s.d.]e. Disponível em <<http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Default.aspx?idPagina=5197>>. Acesso em 02/03/2013.

_____. Comissões Internas de Contratações Públicas Sustentáveis. [s.d.]f. Disponível em <<http://www.app.licitasustentavel.sp.gov.br/cgsustentavel/sgp08109.nsf/Comicao-SecOrg?OpenView&Start=1&Count=100&Collapse=3#3>>. Acesso em 02/03/2013.

_____. Sanções Administrativas. [s.d.]g. Disponível em <<http://www.sancoes.sp.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm>>. Acesso em 31/12/2012.

_____. Regulamento do Selo Paulista da Diversidade. [s.d.]h. Disponível em <<http://www.diversidade.sp.gov.br/passo-a-passo.asp>>. Acesso em 31/12/2012.

_____. Prestação de Serviços Terceirizados. Módulo 3. Curso de Licitação Sustentável. Fundap., [s.d.]i.

_____. Aquisição de Materiais. Módulo 4. Curso de Licitação Sustentável. Fundap, [s.d.]j.

SÃO PAULO (estado). Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989a.

_____. Lei nº 6.544, de 22 de novembro de 1989b.

_____. Decreto nº 41.629, de 10 de março de 1997.

_____. Decreto nº 42.836, de 2 de fevereiro de 1998.

_____. Lei nº 10.218, de 12 de fevereiro de 1999.

_____. Decreto no 45.085, de 31 de julho de 2000.

_____. Lei nº 10.761, de 23 de janeiro de 2001a.

_____. Decreto nº 45.643, de 26 de janeiro de 2001b.

_____. Decreto nº 45.695, de 5 de março de 2001c.

_____. Decreto nº 45.765, de 4 de maio de 2001d.

- _____. Decreto nº 47.297, de 6 de novembro de 2002.
- _____. Decreto nº 48.138, de 7 de outubro de 2003.
- _____. Resolução CC-53, de 30 de junho de 2004.
- _____. Decreto nº 49.674, de 6 de junho de 2005a.
- _____. Decreto nº 49.722, de 24 de junho de 2005b.
- _____. Decreto nº 50.170, de 4 de novembro de 2005c.
- _____. Lei nº 12.300, de 16 de março de 2006a.
- _____. Parecer CJ/SMA no 683, de 26 de outubro de 2006b.
- _____. Decreto nº 51.469, de 2 de janeiro de 2007a.
- _____. Lei nº 12.684, de 26 de julho de 2007b.
- _____. Decreto 52.080, de 22 de agosto de 2007c.
- _____. Decreto nº 53.047, de 2 de junho de 2008a.
- _____. Lei nº 13.122, de 7 de julho de 2008b.
- _____. Decreto nº 53.336, de 20 de agosto de 2008c.
- _____. Protocolo Ambiental da Construção Civil e Desenvolvimento Urbano, de 16 de outubro de 2008e.
- _____. Decreto 54.229, de 13 de abril de 2009a.
- _____. Decreto nº 54.704, de 21 de agosto de 2009b.
- _____. Decreto nº 55.125, de 7 de dezembro de 2009c.
- _____. Decreto nº 55.126, de 7 de dezembro de 2009d.
- _____. Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009e.
- _____. Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Relatório de Contratações Públicas Sustentáveis 2008. São Paulo, 2009f. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/relatorio-anual-de-contratacoes-sustentaveis-2008>>, consultado em 08/01/2013.
- _____. Orçamento do Estado 2010: Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas. Secretaria de Economia e Planejamento. São Paulo, 2010a.
- _____. Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010b.
- _____. Programa de Contratações Públicas Sustentáveis: Relatório 2008-2009. São Paulo, 2010c. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/publicacoes>>, consultado em 08/01/2013.
- _____. Resolução Conjunta SGP/SF/SMA/SSRH Nº 01 de 2011a.
- _____. Lei nº 14.591, de 14 de outubro de 2011b.
- _____. Resolução SMA 038, de 02 de agosto de 2011c.

_____. Relatório de Sustentabilidade 2010. Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. São Paulo, 2011d. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/relatorio-anual-de-contratacoes-sustentaveis-2011>>, consultado em 08/01/2013.

_____. Relatório de Contratações Públicas Sustentáveis 2010. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo, 2011e. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/relatorio-anual-de-contratacoes-sustentaveis-2010>>, consultado em 08/01/2013.

_____. Decreto no 58.107, de 05 de junho de 2012a.

_____. Decreto 57.755, de 24 de janeiro de 2012b

SÃO PAULO (estado). SP e setor produtivo paulista assinam termo de responsabilidade pós-consumo. 2012c. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/sponoticias/lenoticia.php?id=217849>>. Acesso em 06/03/2013.

_____. Resolução Conjunta SMA-SSRH-2, de 17 de agosto de 2012d.

_____. Programa de Contratações Públicas Sustentáveis: Relatório 2010-2011. São Paulo, 2012e. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/publicacoes>>, consultado em 08/01/2013.

_____. Lei Estadual nº 14.946, de 28 de janeiro de 2013.

SÃO PAULO (município). Decreto no 42.318, de 21 de agosto de 2002.

_____. Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009a.

_____. Decreto 50.977, de 6 de novembro de 2009b.

SEBRAE SP. Compras governamentais ampliam o faturamento dos pequenos negócios e promovem o desenvolvimento. Conexão, ano V, n.27. São Paulo, 2011.

SEROA DA MOTTA, R. Economia Ambiental. 1ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SEROA DA MOTTA, R.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão n.440, 1996.

SILVA, E. P. O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

SILVA, J. J.; GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, E. C. Compras Públicas Sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação. Registro Contábil, v. 3, n.1, p. 45-61, 2012.

SILVA JÚNIOR, A. C. *et al.* Oportunidade para compras verdes no setor de suprimentos da Petróleo Brasileiro S.A. Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v. 7, n.1, p. 69-80, 2009.

SOUZA, N. D. J. D. Desenvolvimento Econômico. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SPRICIGO, P. S.; FONSECA, S. A.. Inovações nos procedimentos para compras e contratações na Administração Pública: breve avaliação das contribuições do pregão. Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 2, n. 3, 2008.

STEURER, R. *et al.* Sustainable Public Procurement in EU Member States: Overview of government initiatives and selected cases. RIMAS - Research Institute for Managing Sustainability. Vienna, 2007a.

_____. Sustainable Public Procurement in Europe: Summary of the case studies and conclusions. RIMAS - Research Institute for Managing Sustainability. Vienna, p. 4. 2007b.

STROPPA, C. D. C. Licitação Sustentável. In: 9º Seminário Internacional de Compras Governamentais e Sustentabilidade, 2009. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/9seminario/downloads.asp>>. Acesso em 20/01/2013.

VEIGA, J. E. D. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

UE, UNIÃO EUROPÉIA. Diretiva 2004/18, de 31 de março de 2004.

UNOPS, UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES. 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement: Sustainable Procurement Supplement. [S.l.]: UNOPS, 2009.

VALENTE, M. A. L.. Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, 2011. VELEVA, V. *et al.* Indicators for measuring environmental sustainability: a case study of the pharmaceutical Industry. Benchmarking: An International Journal, vol. 10, n. 2, 2003.

VILELLA, M. *et al.* Consumo Responsável de Madeira Amazônica: A adoção do instrumento da licitação sustentável por governos subnacionais membros da rede amigos da Amazônia. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 16, n.58, 2011.

WCED, WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987.

APÊNDICE I

Questionário aplicado

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS - Pesquisa para subsidiar trabalho de conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas promovido pela ENAP

Obrigada por aceitar participar da minha pesquisa sobre Contratações Públicas Sustentáveis (CPS). Este questionário tem o objetivo de identificar os maiores desafios e oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas, a partir da percepção de pessoas que, de alguma forma, estejam relacionadas às compras e contratações na Advocacia-Geral da União, com estudo de caso afeto à contratação de papel.

Para simplificar, o termo Contratações Públicas Sustentáveis (ou sua sigla: CPS) será utilizado tanto para compras (aquisições de bens) como para contratações de serviços.

1) Nome da Instituição em que trabalha:

Observação importante: Não é obrigatório responder a esta questão, porém fique à vontade para respondê-la. Asseguro que, na qualidade pesquisadora, tenho o dever de manter sigilo sobre sua identificação e os dados colhidos servirão para produção de informações, ou seja, apenas para auxiliar a posterior análise.

2) Setor em que trabalha:

() Setor ligado a compras/contratações

() Outro:

3) De acordo com seu conhecimento, defina o que é uma Contratação Pública Sustentável (CPS).

Observação importante: Escreva apenas uma frase. Use somente a sua percepção (não consulte nenhuma fonte externa) e não altere sua resposta após responder às outras questões. Caso você desconheça completamente esse assunto, escreva apenas DESCONHEÇO, e continue respondendo ao questionário.

4) Você participou do curso à distância sobre Contratações Públicas Sustentáveis oferecido pela FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo)?

() Sim

() Não

5) Você já participou de outros cursos/eventos sobre CPS?

() Não

() Sim, já fiz outro(s) curso(s) sobre CPS

() Sim, já participei de evento(s) sobre CPS

Sim, já fiz outro(s) curso(s) e participei de evento(s) sobre CPS

6) Outras pessoas de sua instituição já fizeram cursos e/ou participaram de eventos sobre Contratações Públicas Sustentáveis?

Não

Desconheço

Sim, outras pessoas do setor de compras

Sim, gestores de contratos

Sim, outras pessoas do setor de compras e gestores de contratos

Sim, pessoas de diversos setores

7) Sua instituição tem praticado ações com o objetivo de tornar as contratações mais sustentáveis?

Sim

Não

Desconheço

8) Como a alta administração de sua instituição se posiciona em relação às Contratações Públicas Sustentáveis?

É contra

É indiferente

Desconhece

Apoia

Apoia e incentiva com novas ideias e sugestões

Outro:

9) Como os demais servidores envolvidos na especificação de produtos/serviços se posicionam em relação às CPS?

Desconhecem o assunto

Conhecem o assunto, mas não inserem critérios de sustentabilidade nas especificações

Conhecem o assunto e já incluem critérios de sustentabilidade nas especificações

Outro:

10) Em sua instituição existe uma Comissão Interna de Contratações Públicas Sustentáveis?

Sim

Tivemos uma Comissão Interna, mas atualmente ela não existe

- Não
- Desconheço

Outro:

10.1) Você faz parte desta Comissão?

- Sim
- Já fiz parte, mas não participo mais
- Não

Outro:

10.1.1) Você já conhecia o assunto de CPS antes de participar da Comissão?

- Sim, já havia estudado e/ou participado de eventos/reuniões que trataram do assunto
- Sim, já tinha ouvido falar
- Não

Outro:

10.2) Como a Comissão é composta?

- Apenas pessoas do setor de compras
- Apenas setor de Compras e Almoxarifado/Patrimônio
- Setor de Compras + Diversos outros setores
- Não há membros do setor de compras

Outro:

11) Como sua Instituição atua para incentivar as CPS? Marque quantas opções desejar.

- Não tem atuado ativamente
- Apenas usam o conhecimento que têm sobre CPS na especificação de produtos/serviços sob sua responsabilidade
- Fazem campanhas ou outros tipos de ações para incentivar que todos os servidores especifiquem produtos/serviços com critérios de sustentabilidade
- Elaboram cartilhas e/ou outros materiais de apoio às CPS
- Realizam reuniões periódicas para discutir o assunto
- Buscam atuar em conjunto com outras instituições
- Realizam treinamentos para servidores

Elaboraram um programa de substituição de produtos/serviços por outros mais sustentáveis, com objetivos, prazos e metas

Outro:

12) Existem outros programas relacionados à sustentabilidade na instituição em que você trabalha?
(Além das CPS)

Sim

Não

Desconheço

Outro:

13) Como sua instituição trata os critérios de sustentabilidade considerados na COMPRA DE BENS / PRODUTOS?

Não são realizadas aquisições com critérios de sustentabilidade.

Não se pensa nos critérios, apenas são escolhidos produtos que já tenham o Selo Socioambiental.

Buscam-se sempre produtos que tenham o Selo Socioambiental e, quando o produto desejado ainda não recebeu o selo, tenta-se incluir critérios AMBIENTAIS em sua especificação.

Buscam-se sempre produtos que tenham o Selo Socioambiental e, quando o produto desejado ainda não recebeu o selo, tenta-se incluir critérios AMBIENTAIS e SOCIOECONÔMICOS em sua especificação.

Desconheço

14) Como sua instituição trata os critérios de sustentabilidade considerados na CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS (inclusive serviços de engenharia)?

Não são realizadas contratações de serviços com critérios de sustentabilidade.

Não se pensa nos critérios, apenas consideram-se os critérios socioambientais descritos no CADTERC.

Consideram-se os critérios socioambientais descritos no CADTERC e, quando o serviço desejado ainda não possui padronização pelo CADTERC, tenta-se incluir critérios AMBIENTAIS em sua especificação.

Consideram-se os critérios socioambientais descritos no CADTERC e, quando o serviço desejado ainda não possui padronização pelo CADTERC, tenta-se incluir critérios AMBIENTAIS e SOCIOECONÔMICOS em sua especificação.

Desconheço

15) Quais critérios AMBIENTAIS são adotados por sua instituição na compra de bens/produtos e/ou na contratação de serviços?

Observação importante para a questão 15 e seu subitem (15.1): A resposta deve ser curta. Caso sua instituição não realize compras/contratações com critérios AMBIENTAIS, responda NENHUM. Caso você não tenha conhecimento sobre esse assunto, responda DESCONHEÇO.

15.1) Quais outros critérios AMBIENTAIS você acredita que deveriam ser adotados por sua instituição na compra de bens/produtos e/ou na contratação de serviços?

16) Quais critérios SOCIOECONÔMICOS são adotados por sua instituição na compra de bens/produtos e/ou na contratação de serviços?

Observação importante para a questão 16 e seu subitem (16.1): A resposta deve ser curta. Caso sua instituição não realize compras/contratações com critérios AMBIENTAIS, responda NENHUM. Caso você não tenha conhecimento sobre esse assunto, responda DESCONHEÇO.

16.1) Quais outros critério SOCIOECONÔMICOS você acredita que deveriam ser adotados por sua instituição na compra de bens/produtos e/ou na contratação de serviços?

17) Quais são os PRODUTOS mais relevantes para a instituição em que você trabalha – mais comprados? Marque até 4 opções.

() Material de escritório (papel, envelope, caneta, lápis, borracha, clips, régua, cola, etc)

() Insumos para informática, como cartuchos e tonners

() Equipamentos de informática (impressoras, computadores, etc)

() Outros equipamentos (ex: geladeiras, aparelhos de ar-condicionado, etc)

() Mobiliários

() Vestuários e/ou equipamentos de proteção individuais

() Gêneros Alimentícios

() Artigos de higiene

() Medicamentos

() Veículos (aquisição) e/ou peças e acessórios

() Combustíveis (gasolina, etanol, etc)

() Produtos químicos / de laboratório

() Materiais para construção, pavimentação, obras ou reformas

() Outro:

18) Quais são os SERVIÇOS mais relevantes para a instituição em que você trabalha – mais contratados? Marque até 4 opções.

() Serviços de limpeza

() Serviços de Vigilância / Portaria

() Serviços de Impressão (aluguel de impressoras, cópias, etc)

() Serviços de Jardinagem

() Serviços de Engenharia

Serviços de Transporte (aluguel de veículos com ou sem motoristas; transporte coletivo; Motofrete; etc)

Abastecimento de veículos

Serviços de Informática

Serviços de Alimentação

Outro:

19) Dos produtos e serviços assinalados acima, em quantos já foram inseridos critérios de sustentabilidade?

Em todos

Na maioria

Na minoria

Em nenhum

Desconheço

Outro:

20) Em sua opinião, quais motivos dificultam a inclusão de critérios de sustentabilidade nesses produtos? Marque até 4 opções.

Ainda não pensamos sobre o assunto

Existem poucos fornecedores

Preço elevado de produtos/serviços mais sustentáveis

Menor qualidade de produtos/serviços mais sustentáveis

Desconhecimento de critérios de sustentabilidade para esses produtos/serviços

Falta de capacitação das pessoas que especificam os produtos

Falta de tempo para trabalhar melhor o assunto

Falta de apoio da alta administração

Receio de ferir as leis e/ou normas que tratam de licitações e contratos

Outro:

21) Em sua opinião, o que a Administração Pública entende por "proposta mais vantajosa" em uma contratação pública:

É aquela que apresenta o menor preço

É aquela que apresenta o menor preço e atende às necessidades da Administração Pública

É aquela que apresenta o menor preço e atende às necessidades da Administração Pública com qualidade

É aquela que, mesmo não tendo o menor preço, atende melhor às necessidades da Administração Pública por apresentar maior qualidade

É aquela que apresenta o menor preço e atende às necessidades da Administração Pública com qualidade (incluindo critérios de sustentabilidade)

É aquela que, mesmo não tendo o menor preço, atende melhor às necessidades da Administração Pública por apresentar maior qualidade (incluindo critérios de sustentabilidade)

Outro:

22) Para você, há clareza quanto à legalidade das Contratações Públicas Sustentáveis?

Com certeza

Sim, mas ainda há dúvidas do que pode ser exigido

Não

Outro:

23) Em sua opinião, quais são as maiores barreiras para a implementação das CPS?
Marque até 4 opções.

Falta de uma definição clara do que é um produto/serviço sustentável

Preço como critério principal

Falta de fornecedores de produtos/serviços sustentáveis

Falta de capacidade técnica sobre questões ambientais e sociais

Falta de regulamentação legal

O sistema por meio do qual se realizam as compras públicas é inadequado para incorporar CPS

Percepção de que produtos e serviços sustentáveis são mais caros

Dificuldade de comprovar/fiscalizar o cumprimento das exigências socioambientais

Restrição orçamentária

Falta de interesse e compromisso dos executores de compras e contratos

Falta de tempo para avaliar critérios de sustentabilidade

Falta de interesse e compromisso da alta administração

Exigências de órgãos de controle externo.

24) Em sua opinião, quais são as condições mais importantes para possibilitar as CPS (marque uma das opções das colunas abaixo: sem importância, importante ou muito importante)

	Sem Importância	Importante	Muito Importante
Capacitação de servidores em CPS			
Capacitação de fornecedores			
Regulamentação legal adequada			
Acesso a recursos e ferramentas que auxiliem nas CPS			
Modernização dos processos de compras públicas			
Realização de compras compartilhadas			
Análise do Custo de Ciclo de Vida			
Formação de redes para trocas de experiências			
Diálogo com o mercado			
Vontade e liderança política			
Existência de estratégias de desenvolvimento sustentável			
Existência de uma Política de CPS			
Estabelecimento de metas, medição de resultados e impactos de CPS			
Definições padronizadas de produtos/serviços sustentáveis			
Acesso a informações verificáveis de produtos e fornecedores			
Existência de certificações /selos socioambientais confiáveis			

25) Em sua opinião, quais aspectos das CPS precisam ser melhor trabalhados no Brasil? Marque até 4 opções.

- Capacitação de servidores em CPS
- Capacitação de fornecedores
- Regulamentação legal adequada
- Acesso a recursos e ferramentas que auxiliem nas CPS
- Modernização dos processos de compras públicas

26) Você acredita que as Compras Públicas Sustentáveis se refletirão em benefícios para a sociedade como um todo?

- Sim, a longo prazo, com o aumento das CPS os impactos negativos sobre o meio ambiente serão reduzidos
- Sim, a curto prazo, com o aumento das CPS, os impactos negativos sobre o meio ambiente serão reduzidos
- Sim, a longo prazo, com o aumento das CPS os impactos negativos sobre o meio ambiente serão reduzidos e políticas socioeconômicas poderão ser fomentadas
- Sim, a curto prazo, com o aumento das CPS os impactos negativos sobre o meio ambiente serão reduzidos e políticas socioeconômicas poderão ser fomentadas
- Não, pois esta não é uma prioridade no momento de uma contratação pública e os resultados são pequenos
- Não, pois as compras públicas não têm grande influência no mercado e na sociedade
- Outro: