

Second Report:

Leveraging Buying Power for Development: Ethical Consumption and Sustainable Procurement in Chile and Brazil

Compras Públicas Sustentáveis no Brasil



Este é o segundo relatório da pesquisa *Leveraging Buying Power for Development: Ethical Consumption and Sustainable Procurement in Chile and Brazil*, referente a compras públicas sustentáveis no Brasil. Foi elaborado por Roberto Bartholo, Rita Afonso e Isabella Pereira.

Dúvidas, perguntas ou comentários: ritaafonso@globo.com

1 / 40



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

O presente relatório é uma revisão bibliográfica de estudos acadêmicos e outras informações, tais como relatórios públicos e pesquisas sobre consumo ético no Brasil e constitui-se em um dos resultados do projeto Poder de Compra Alavancando o Desenvolvimento: consumo ético e compras públicas sustentáveis no Chile e no Brasil – “Leveraging Buying Power for Development – Ethical Consumption and Sustainable Procurement in Chile and Brazil”.

Foi financiado pelo DFID - *Department for International Development* - uma organização baseada no Reino Unido para o desenvolvimento internacional – e pelo ESRC - *Economic and Social Research Council* - um órgão de financiamento do Reino Unido para a pesquisa sobre questões sociais e econômicas.

O projeto é uma colaboração entre uma equipe de pesquisadores de três universidades e três ONGs no Chile, Brasil e Reino Unido, como segue:

Pesquisador Principal:

Dr. Dorothea Kleine - Departamento de Geografia, Royal Holloway, University of London

Co - Pesquisadores:

Dr. Tomas Ariztia - Escuela de Sociología, Universidad Diego Portales, Santiago del Chile.

Dr. Roberto Bartholo - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Programa de Engenharia de Produção. COPPE / Universidade Federal do Rio de Janeiro. Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social – LTDS.

ONGs:

Ciudadano Responsável - Maria Montero / José Manuel Melero

Instituto AKATU - Dr.Helio Mattar

Ethical Consumer Research Association - ECRA - Rob Harrison

Gerente de projeto:

Maria das Graças Brightwell - Departamento de Geografia, Royal Holloway, University of London

Pesquisadores assistentes:

Rita Afonso – LTDS / Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Nurjk Agloni - Universidad Diego Portales, Chile

Informações adicionais sobre o projeto (tais como um relatório similar sobre Compras Públicas Sustentáveis no Chile) podem ser encontradas em <http://choices.concoctions.ca/>



Compras Públicas Sustentáveis

Poder de Compra Alavancando o Desenvolvimento: consumo ético e compras públicas sustentáveis – CPS - no Brasil

Sumário

1. Introdução

- 1.1. O Estado como consumidor e as compras públicas como vetor de sustentabilidade
- 1.2. Cursos de ação e diretrizes políticas para a promoção de produção e consumo sustentáveis no Brasil

2. No caminho de um redesenho institucional: a inserção da questão ambiental no marco legal das compras públicas

- 2.1. Ferramentas
 - 2.1.1. Governo eletrônico
 - 2.1.2. ComprasNet: o portal eletrônico das compras públicas
- 2.2. Principais atores
 - 2.2.1. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG
 - 2.2.2. Ministério do Meio Ambiente - MMA
 - 2.2.3. Governos Locais pela Sustentabilidade - ICLEI
 - 2.2.4. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE
 - 2.2.5. Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável - CEBDES

3. O “x” do problema: que sustentabilidade é essa?



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

LISTA DE SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União
CEBDES - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CEF - Caixa Econômica Federal
CEGE - Comitê Executivo de Governo Eletrônico
CFC - Clorofluorcarbono
COP - Conferência Mundial sobre o Clima
CPS - Compras Públicas Sustentáveis
CSJT - Conselho Superior da Justiça do Trabalho
DPCS - Departamento de Produção e Consumo Sustentáveis
FIDES - Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social
FIFA - Federação Internacional de Futebol Associado
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GRI - *Global Reporting Initiative*
GTTI - Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação
GVces - Fundação Getúlio Vargas – Centro de Estudos em Sustentabilidade
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI- Governos Locais pela Sustentabilidade
IDEC - Instituto de Defesa do Consumidor
IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima
LCA - Life-Cycle Assessment
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MP – Medida provisória
MPes - Micro e pequenas empresas
MPOG- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PIB – Produto Interno Bruto

4/40



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNBL - Programa Nacional de Banda Larga

PPCS - Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis

PNMC - Plano Nacional sobre Mudança do Clima

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

UNESCO – United Nations Education, Scientific and Cultural Organization

WBCSD - World Business Council for Sustainable Development



Compras Públicas Sustentáveis

1. Introdução

1.1. O Estado como consumidor e as compras públicas como vetor de sustentabilidade

O governo é geralmente reconhecido como um dos maiores consumidores de bens e serviços (COMISSÃO EUROPEIA, 2005:5) e, portanto, um agente econômico estratégico, capaz de induzir cursos de ação e provocar fortes impactos através do simples exercício de suas funções e atividades. Nesse contexto, tem merecido destaque o uso do procedimento licitatório com vistas a se efetivarem metas de interesse público: é o que se vem designando tecnicamente como “uso do poder das compras governamentais” (FERNANDES, 2008:7). Tal prática, ainda está longe de evidenciar esgotamento de suas potencialidades como instrumento de política econômica no Brasil. A Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação – SLTI – do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG - é a instância institucional responsável pela regulamentação das compras e contratações da administração pública brasileira. As palavras de seu atual secretário, Delfino Natal de Souza, apontam para a centralidade das compras como política de governo:

“Antigamente as licitações¹ eram usadas como uma atividade para repor materiais, realizar compras e atender as necessidades da governança pública (...). O poder de compra do governo federal deve ser utilizado como uma forma de alcançar o desenvolvimento econômico, que pode gerar claramente empregos e renda” (GOVERNO ELETRÔNICO, 2012).

Como indicamos em relatório anterior² deste mesmo projeto, cresce em meio à opinião pública e à academia brasileira uma sensibilidade, em grande parte impulsionada pelos dilemas ambientais, para a necessidade de se promoverem mudanças nos padrões de consumo. Há uma crescente internalização das questões ambientais nas práticas e diretrizes normativas emanadas pelas instâncias de governo no Brasil, especialmente após 2002 e a realização da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo. Este percurso tem como importante marco, em 2007, a adesão do governo federal ao chamado “Processo de Marrakech”. Desde então o tema entra com vigor na agenda política do governo indicando caminhos para um redesenho nas políticas públicas (MACHADO, 2002). Essas ações culminam com a formulação de um novo arcabouço de normas e programas configurador, no final de 2011, do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável – PPCS -, um documento elaborado em

¹ Licitação é um procedimento administrativo utilizado pela administração pública para contratar serviços e adquirir bens e produtos, a partir da seleção da proposta mais vantajosa.

² Ver BARTHOLO, R.; AFONSO, R.C.M.; PEREIRA, I.N.. *Consumo Ético no Brasil*. (2012). Disponível em: <http://choices.concoctions.ca/>



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

processo de consulta pública, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA -, contando com a participação de outros seis ministérios³.

O PPCS estabelece seis linhas prioritárias de ação⁴. As compras públicas sustentáveis são uma delas. Ganha assim destaque a inserção de critérios socioambientais na compra de bens e contratação de serviços realizados pela administração pública. Para Couto e Ribeiro (2011: 2), “o conceito de Compras Públicas Sustentáveis surgiu como proposta efetiva de promover políticas de contratação pública que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços favoráveis ao meio ambiente”. No caso brasileiro nunca deve ser subestimada a escala de tais compras públicas evidenciando como o ator governo é um poderoso *player* no processo de desenvolvimento, como atesta documento oficial do próprio Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG:

“O governo brasileiro consome 15% do Produto Interno Bruto (PIB) anual em produtos e serviços, algo em torno de R\$ 600 bilhões. Com esse volume de consumo, a Administração Pública vem percebendo que, ao adotar critérios de sustentabilidade em suas contratações, indiretamente acaba induzindo mudanças no padrão de produção e consumo” (MPOG, 2012).

Entretanto, o MPOG ainda não contabiliza as compras sustentáveis. Ainda não há instrumentos oficiais para obter informações de quanto o governo consome em produtos e serviços alinhados a critérios socioambientais.

Neste contexto, práticas como “licitação sustentável”, “compras públicas sustentáveis”, “ecoaquisição”, “compras verdes” e “compra ambientalmente amigável” são novas expressões correntes em meio à tecnocracia brasiliense, incorporadas a novos textos que se propõem a servir de *guidelines* para novas práticas, tais como o de Biderman *et al*, (2008: 25). As designações listadas são indicativas de uma nova incorporação discursiva: preocupações socioambientais começam a impregnar os diversos estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos, visando ofertar aos consumidores finais um amplo espectro de produtos e serviços com maiores benefícios para o ambiente e a sociedade. Couto e Ribeiro (2011), afirmam a importância da participação pública na gestão ambiental:

“Adquirindo bens ou contratando serviços que sejam ambientalmente preferíveis, a Administração Pública busca capturar um objetivo dual: o de aprimorar a qualidade ambiental no meio onde vivem seus cidadãos, enquanto provê o mercado com uma clara indicação dos rumos que devem ser seguidos por fornecedores e consumidores, tendo impactos indiretos na economia como um todo” (COUTO E RIBEIRO, 2011:5).

³ Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério de Minas e Energia; Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda.

⁴ As linhas prioritárias de ação do PPCS são: aumento da reciclagem, educação para o consumo sustentável, agenda ambiental na administração pública, compras públicas sustentáveis, construções sustentáveis e varejo e consumo sustentáveis.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

Em síntese: cresce o reconhecimento explícito de que as CPS são poderoso vetor de mudanças, na medida em que podem ser imediatamente eficazes para a proteção do meio ambiente e servirem como referência exemplar para práticas privadas (BURJA, 2009; FUCHS e LOREK, 2005; SANNE, 2002; SPAARGAREN e MOL, 2008; THOGERSEN, 2005; WOLFF e SCHÖNHERR, 2011).

O discurso oficial do Governo Brasileiro reconhece explicitamente o poderoso papel indutor das compras públicas e identifica nelas uma importante chave para o desenvolvimento sustentável:

“As aquisições públicas podem auxiliar na criação de um grande mercado para negócios sustentáveis, aumentando as margens de lucro dos produtores através de economias de escala, e reduzindo seus riscos. Por outro lado, as autoridades públicas, como consumidores de grande escala, podem incentivar a inovação, estimular a competição na indústria, garantindo, aos produtores, retornos pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, através da demanda do mercado ou de incentivos concretos” (MPOG, 2010).

O papel das compras públicas governamentais no estímulo à produção e consumo sustentáveis é discutido e evidenciado pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – em seu estudo *Promoting sustainable consumption: good practices in OECD countries (2008)*.

“Os governos têm um enorme poder para influenciar mercados sustentáveis através da quantidade de suas compras e ao mesmo tempo fornecer bons exemplos de consumo sustentável para seus cidadãos” (OCDE, 2008: 54).

O Governo Federal do Brasil elaborou material didático dirigido a capacitação de gestores públicos para compras públicas sustentáveis (MPOG, 2010) onde identifica um elenco de pressupostos que compõem uma *check list* dessa modalidade de compra:

- a opção por produtos de qualidade com menores impactos negativos sobre o ambiente;
- a redução do desperdício, limitando o consumo ao necessário;
- a promoção da inovação e o incentivo a melhorias ambientais em todos os estágios do ciclo de vida do produto (produção, distribuição, uso e disposição).

Os parâmetros diretivos propostos pelo Governo Federal do Brasil para a promoção de CPS são influenciados pelo Manual “*Comprar Ecológico. Manual de contratos públicos ecológicos*”⁵, elaborado pela Comissão Européia (2005). Isto pode ser atestado considerando-se os dois textos, do Manual e da Instrução Normativa n.1 do MPOG/SLTI.

⁵ Entrevista realizada em 26 de janeiro de 2012 com o coordenador de normas, licitações e contratos da DLSG/SLTI/MP (2004-2011), evidencia tal influência na formulação do principal instrumento operacional a serviço do PPCS, a instrução normativa n. 1, de 19/01/2010, mediante a qual o MPOG, por meio da SLTI, dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, serviços e obras.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

1.2. Cursos de ação e diretrizes políticas para a promoção de produção e consumo sustentáveis no Brasil

As compras públicas sustentáveis ganham destaque no cenário mundial após a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, também conhecida como Rio+10, tendo com principal elemento de difusão o chamado “Processo de Marrakech”⁶, pacto de adesão voluntária que impulsiona autoridades públicas a promoverem políticas de desenvolvimento sustentável e, especialmente para interesse de nosso estudo, mudanças nos padrões de consumo. Seus principais objetivos foram:

- tornar as economias dos países mais verdes;
- ajudar empresas no desenvolvimento de modelos de negócios amigáveis ao meio ambiente; e
- conscientizar a população para um estilo de vida mais sustentável.

Em vinculação ao Processo de Marrakech, a OCDE (2008: 3) criou sete grupos de força-tarefa, cada um deles liderado por um país e com um foco de atuação específico. Todas as iniciativas do Processo de Marrakech visam estimular práticas, não apenas estudos, voltadas para construções sustentáveis, cooperação com a África, compras públicas sustentáveis, estilos de vida sustentáveis, turismo sustentável, produtos sustentáveis e educação para o consumo sustentável. O Brasil aderiu ao Processo de Marrakech em 2007 e logo no ano seguinte iniciou a articulação que veio a resultar no PPCS, cujo lançamento oficial ocorreu em novembro 2011, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

O PPCS é um compromisso público voltado para regulamentar novas formas de elaboração de editais de licitação, orientados por critérios alinhados ao conceito de desenvolvimento sustentável. Sua efetivação complementa o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (2007) – PNMC -, lançado em dezembro de 2008, como resposta do governo brasileiro ao Quarto Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, 2007), que alertou a comunidade internacional sobre o papel das atividades econômicas no aquecimento global. Enquanto o PNMC está centrado em ações governamentais e do setor produtivo, com foco na redução das emissões de gases de efeito estufa, o PPCS enfatiza o papel do consumidor na demanda por produtos e serviços mais sustentáveis, bem como a responsabilidade individual e coletiva dos cidadãos brasileiros.

⁶ Ver BARTHOLO, R.; AFONSO, R.C.M.; PEREIRA, I.N.. *Consumo Ético no Brasil*. (2012). Disponível em: <http://choices.concoctions.ca/>



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

O Plano foi viabilizado através de uma grande articulação que teve no Ministério do Meio Ambiente o seu elemento-pivô. Da articulação participaram Ministérios⁷, um amplo e diversificado grupo de organizações sociais não-governamentais⁸, representações da indústria nacional, das pequenas e médias empresas brasileiras, do comércio, dos consumidores, das empresas socialmente responsáveis e da academia. O PPCS se apoiou no mecanismo da Consulta Pública⁹.

Os declarados objetivos gerais do PPCS são (MMA, 2011: 17):

1. **fomentar** no Brasil um vigoroso e contínuo processo de ampliação de ações alinhadas ao conceito de produção e consumo sustentáveis, tal como estabelecido pelo Processo de Marrakech, compartilhando com parceiros nacionais e internacionais o esforço por promover também a sustentabilidade no plano global;
2. **integrar** a iniciativa de disseminação de produção e consumo sustentáveis ao esforço de enfrentamento das mudanças climáticas, e também a outras frentes prioritárias para a sociedade brasileira, como o combate à pobreza, a distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento, a conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais.

Além disso, o PPCS visa fornecer as diretrizes básicas e eleger as prioridades para que um conjunto de ações cabíveis, articuladas entre si, possa efetivar mudanças expressivas e mensuráveis, tanto nos padrões de consumo como nos de produção, que possam ser reconhecidos como mais sustentáveis.

O PPCS se propõe a articular três aspectos do desenvolvimento: econômico, social e ambiental, com base no conceito de desenvolvimento sustentável. As metas de cada um dos eixos de ação são mostradas na Figura 1:

⁷ Ministério Planejamento; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério de Minas e Energia; Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda.

⁸ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS; Confederação Nacional da Indústria – CNI; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa – SEBRAE; Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica – ABIPTI; Central Sindical envolvida em Atividades de Gestão Ambiental, Produção mais Limpa e Desenvolvimento Sustentável; Fundação Getúlio Vargas – FGV; Instituto Ethos; Confederação Nacional do Comércio – CNC; Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC; Compromisso Empresarial para Reciclagem – CEMPRE.

⁹ O mecanismo de "Consultas Públicas" visa colher contribuições, tanto de setores especializados quanto da sociedade em geral, sobre as políticas e os instrumentos legais que irão orientar ações do Governo. O mecanismo abre a possibilidade de uma ampla discussão para o processo de elaboração de um documento público, possibilitando a comunicação entre estes segmentos e os responsáveis pelo documento para esclarecimentos ou dúvidas e para coleta de sugestões. PPCS permaneceu 45 dias sob consulta pública.

Compras Públicas Sustentáveis

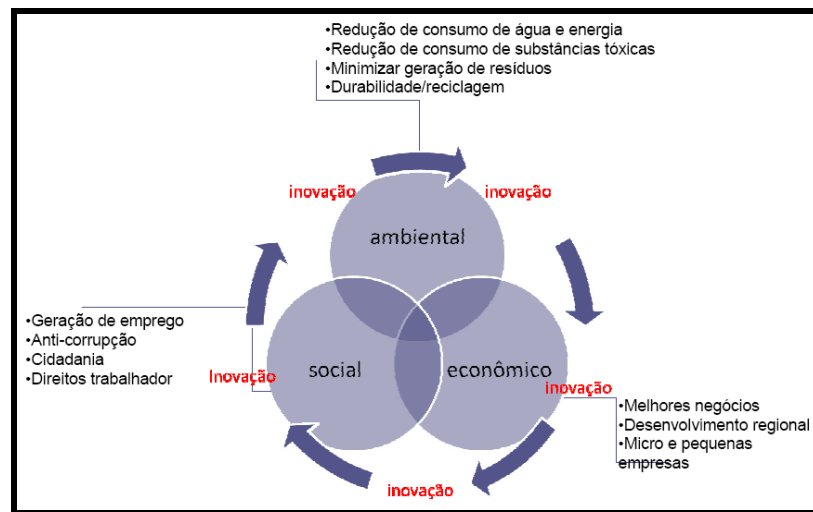


Figura 1: Conexões, efeitos benéficos e recíprocos das compras públicas sustentáveis

Fonte: MMA, 2010:50

As seis ações prioritárias do PPCS são:

- educação para o consumo sustentável;
- compras públicas sustentáveis;
- agenda ambiental na administração pública;
- aumento da reciclagem;
- varejo e consumo sustentáveis;
- construções sustentáveis.

O plano é reconhecidamente ambicioso e quer contribuir para “mudar o paradigma” de produção e consumo no Brasil, acelerando o processo do desenvolvimento sustentável da economia e da sociedade. Nas palavras da Ministra do Meio Ambiente Izabela Teixeira:

“Como todos sabem, os recursos para inversão direta por parte de um único Ministério são sempre limitados. Por isso os arranjos institucionais que se busca viabilizar através do Plano tentam mobilizar recursos de mais de uma fonte, permitindo contribuições também do setor privado. É um Plano moderno em termos conceituais, adequado em termos de seus propósitos e bastante ambicioso em termos dos efeitos benéficos que pretende gerar (...). É um Plano que ajuda a caminharmos juntos em terreno mais sólido. Para fazermos o Brasil e o nosso povo avançar em direção a um futuro mais promissor. A sustentabilidade é a direção para a qual apontamos nossa flecha. O Plano é o nosso arco. Vamos, portanto, arremessar forças para tensioná-lo o mais que pudermos em direção ao futuro. Que assim seja!” (MMA, 2010: 7).



Compras Públicas Sustentáveis

O PPCS lista uma série de tipologias de ações já articuladas pelo MMA¹⁰: AG - ações governamentais; AP – ações de parcerias; IV – iniciativas voluntárias; PS – pactos setoriais e FT – forças tarefas; estas, no entanto, com o passar do tempo, tendem a ganhar outras denominações dado o caráter dinâmico da compra pública.

Destacamos, para fins ilustrativos, cinco casos de uma ampla lista de ações - muitas delas efetivadas em parcerias com empresas privadas:

i. Compras compartilhadas em órgãos públicos (MPOG, 2012a)

No Rio de Janeiro, oito órgãos do Executivo Federal instalados no Estado realizaram, em 2010, juntos, a primeira compra compartilhada de almoxarifado sustentável: Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Fiocruz, Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Ministérios da Fazenda, Educação, Agricultura, entre outros, compraram 48 itens de materiais de escritório sustentáveis. Com a ação conseguiram cadastrar todos os produtos no sistema oficial de compras do Executivo Federal, o ComprasNet, do MPOG, facilitando assim o caminho para que outros órgãos também comprem esses produtos.

Com essa experiência, foi possível especificar os produtos, considerando o material empregado, as dimensões, cor, tipo e aplicação. Os órgãos compraram lápis com corpo de madeira de manejo sustentável, papel A4 reciclado, almofada para carimbo com caixa de plástico reciclado, blocos de papel reciclado, classificador de papelão reciclado e vários outros materiais. O aumento do número de unidades do pedido permitiu ganho de escala e a economia de 49,89% do valor estimado, representando R\$ 723 mil a menos do que estava previsto na pesquisa de mercado realizada antes da compra. Estima-se que 10 mil servidores serão atendidos, fora os que serão beneficiados com a adesão a esse registro de preço.

ii. Saco é um saco (MMA, 2011: 37)

Trata-se de uma campanha, lançada em 2009, que aborda a questão do consumo excessivo das sacolas plásticas descartáveis, chamando a atenção da população para o impacto do uso indiscriminado do produto. O MMA se aliou a empresas do mercado e ao setor de produção de sacolas plásticas, o que provocou a redução de 5 bilhões de sacolas plásticas nos primeiros dois anos. Várias localidades do país aderiram a campanha desde então.

iii. Selo Casa Azul CAIXA (MMA, 2011:59)

O Selo Casa Azul CAIXA, em referência a Caixa Econômica Federal - CEF - banco público orientado para o desenvolvimento econômico e social do país, reconhece os projetos de empreendimentos que contribuam para a redução de impactos ambientais, avaliados a partir de critérios vinculados aos seguintes temas: qualidade urbana, projeto

¹⁰ Para mais detalhes, ver o PPCS (MMA, 2010).



Compras Públicas Sustentáveis

e conforto, eficiência energética, conservação de recursos materiais, gestão da água e práticas sociais. A CEF é um importante indutor nesse setor, pois é o maior financiador da casa própria no Brasil. Em 2009, foram financiados mais de R\$ 47 bilhões, o que corresponde a 71% de todo o crédito imobiliário do mercado, beneficiando 897 mil famílias.

iv. Pacto das Conservadoras (MMA, 2011: 54)

Para reduzir as emissões de gases nocivos à camada de ozônio (o CFC, clorofluorcarbono, já foi eliminado no país), o MMA estabeleceu parcerias com as maiores empresas compradoras nacionais de conservadoras de alimentos e bebidas. A meta do pacto institui que até 2020, 80% do parque de conservadoras estará livre de substâncias com potencial de destruição da camada de ozônio pela utilização de gases substitutos que apresentem baixo potencial de aquecimento global.

v. Separe o lixo e acerte na lata (MMA, 2011: 57)

Campanha lançada em 2011 em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, apóia a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e também o PPCS ao sensibilizar os cidadãos a separar corretamente os resíduos secos (reciclável) e úmidos (orgânicos e de banheiro). Por meio de articulação com empresas privadas, pontos de coleta estão sendo montados por todo o país, utilizando-se da capilaridade de redes de comércio varejista.

2. No caminho de um redesenho institucional: a inserção da questão ambiental no marco legal das compras públicas

O governo brasileiro mostra empenho na ampliação da integração das políticas ambientais e de desenvolvimento do país. A inserção do tema sustentabilidade nas compras governamentais provoca redesenhos no arcabouço regulatório, com implicações jurídicas e institucionais. Este movimento ocorre em meio à forte processo de rupturas na organização da cultura e na base tecnológica da economia. As novas tecnologias de informação e comunicação provocam uma verdadeira ruptura civilizatória em nível planetário, com marcantes transformações no modo de vida da sociedade brasileira, em vias de se estabelecer como o sexto maior PIB do mundo, no valor corrente de R\$ 3,05 trilhões (IBGE, 2011)¹¹.

Durante mais de uma década a referência quase exclusiva para as compras públicas brasileiras foi a lei 8.666 de 21 de junho de 1993, conhecida como a “lei das licitações”, que estabelece normas gerais para gastos públicos referentes a compras, contratações, obras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1993).

¹¹ Resultado obtido da soma dos três primeiros trimestres de 2011.



Compras Públicas Sustentáveis

A lei de licitações surge, no Brasil, em um contexto onde o principal foco era fortalecer o controle dos gastos públicos, pois o Brasil havia enfrentado, em 1992, uma impugnação de mandato – *impeachment* - do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, por envolvimento em esquemas de corrupção.

O arcabouço legal, que teve na lei 8.666 sua espinha dorsal, traça aspectos gerais, mas não esgota todas as necessidades normativas, que vêm sofrendo atualizações com novas modalidades de licitações, como, por exemplo, a Lei 1.520/2002, que institui a modalidade licitatória do pregão eletrônico¹². O que observamos é o surgimento de uma série de normas que vão complementando a legislação, dentro da mesma estrutura hierárquica. A questão ambiental e a sustentabilidade foram temas marcantes nesse processo. Listamos em seguida elementos críticos nessa trajetória:

1) Política Nacional sobre Mudança do Clima (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009)

Em dezembro de 2009 foi sancionada a Lei 12.187/09, que trata da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Segundo Couto e Ribeiro (2011:7), lei trouxe importante contribuição no sentido da sustentabilidade, apresentando o compromisso do Estado Brasileiro com redução das emissões de gases de efeito estufa, garantindo posição de destaque ao Brasil nos debates da Conferência Mundial sobre o Clima (COP-15). Destacamos em seguida alguns trechos do documento:

Art. 3º, inciso IV:

“O desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional”.

Art. 6º, inciso 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”.

2) Política Nacional de Resíduos Sólidos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010)

Em agosto de 2010, foi sancionada a Lei 12.305/10, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Destacamos em seguida alguns trechos do documento:

¹² Pregão é uma modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de proposta de preços escritas e lances verbais. O pregão eletrônico é o mesmo procedimento, realizado por meio da internet. É apontado como mais seguro, uma vez que não se conhece os proponentes até o momento da decisão (ALMEIDA, 2009).



Compras Públicas Sustentáveis

Art. 7º, inciso XI:

“Prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: produtos reciclados e recicláveis (...)

Bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis”.

3) Instrução Normativa nº 01 de 2010 (MOPG/SLTI, 2010)

Estabelece critérios de sustentabilidade ambiental para aquisição de bens e contratação de serviços e obras públicas. O artigo 1º completa a interpretação do art. 3º da Lei nº 8.666/93 ao definir que critérios de sustentabilidade ambiental farão parte dos critérios de compras. A seleção desses critérios está alinhada com as recomendações da Comissão Europeia descritas no manual de compras públicas ecológicas (COMISSÃO EUROPEIA, 2005). Esses critérios seguiram a recomendação internacional e dão sustentação institucional ao Plano de Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS.

Parte da instrução normativa rege as obras públicas sustentáveis e estabelece obrigações relativas à gestão ambiental adequada e sustentável, da obra a ser contratada.

O artigo 4º amplia os critérios ambientais a serem adotados nas contratações de obras públicas, previstos, inicialmente, no artigo 12 da Lei nº 8.666/93.

Alguns critérios de observância obrigatória são definidos pelo documento:

- Eficiência energética - incisos I, II, III, IV, V;
- Redução no consumo de água - incisos V; VI; VII;
- Uso de energia renovável - inciso IV;
- Gestão de resíduos - incisos VI; VIII; §§ 2º e 3º;
- Biodegradabilidade - inciso VIII;
- Rastreabilidade (ou comprovação da origem da madeira a ser utilizada da execução da obra ou serviço) - inciso IX.

Computadores menos poluentes

Várias instâncias de governos em esferas federal, estadual e municipal, dentro de suas atribuições, têm considerado a instrução. Como exemplo de aplicação desta instrução, citamos a recomendação da SLTI, no ano de 2010, que seguindo princípios de sustentabilidade, sugere que órgãos públicos comprem computadores menos poluentes ao meio ambiente. A orientação é que os equipamentos eletrônicos sejam livres de chumbo e utilizem quantidades reduzidas de ferro, alumínio, cobre, zinco, estanho, níquel, cobalto, prata e ouro.



Compras Públicas Sustentáveis

4) Regime Diferenciado de Contratações Públicas ou RDC (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011)

Em agosto de 2011, foi instituída a Lei 12.462/11, inicialmente discutida nos termos da Medida Provisória – MP - 489/2010 e na forma do Projeto de Lei de Conversão 17/2011 aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, foi publicada na edição do Diário Oficial da União de 05 de agosto de 2011 que altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe exclusivamente sobre as licitações e contratos necessários à realização 1) da Copa das Confederações de 2013; 2) da Copa do Mundo de 2014; 3) dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; 4) das obras de infraestrutura e dos serviços para os aeroportos das capitais dos Estados distantes até 350 quilômetros das cidades sedes dos retrocitados eventos desportivos. Nos termos do § 2º do citado artigo, a adoção do RDC *resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666, de 1993*.

O projeto que elaborou as novas regras que agora passam a reger a contratação de obras e serviços relacionados aos eventos mencionados contou com a participação dos órgãos de controle da Administração Pública, especialmente do Tribunal de Contas da União.

O objetivo declarado da RDC em seu artigo primeiro é “ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes, promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público, incentivar a inovação tecnológica e assegurar tratamento igual entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública”.

RDC e inconstitucionalidade

Segundo Resende (2011), sob o argumento da:

“urgência no estabelecimento de novas regras para as licitações e contratos à construção de infraestruturas para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.462, de 2011, que cria o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Em lugar de promover uma reforma na Lei Geral, o Poder Legislativo Federal optou por criar regulação específica, limitada nos âmbitos objetivo, subjetivo, temporal e espacial, e que permite seja afastada a incidência da Lei nº 8.666, de 1993, das licitações e contratos vinculados àqueles eventos desportivos. Acrescentou ao texto original um conjunto de disposições sem correlação com ele, destinadas a reger as licitações e contratos necessários à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e às Olimpíadas de 2016. O texto sancionado pela Presidente da República constitui uma verdadeira lei *ad hoc*, que permite excluir a aplicação, naquelas licitações e contratos, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei Geral de Licitações e Contratos” (RESENDE, 2011:12).

Para o autor, ele próprio consultor legislativo do Senado Federal, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas é inconstitucional, pois “se as normas nela contidas não são gerais, o legislador federal carece de competência para editá-las” (RESENDE, 2011: 13) e, por isso mesmo, poderá não acelerar o processo, como seria sua intenção, mas fazê-lo mais demorado, uma vez que abre espaço para contestações jurídicas:



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

“E o que faz a Lei? Pura e simplesmente autoriza seja afastada a aplicação da Lei Geral de Licitações. É de clareza solar que o legislador de cada ente, ao editar normas específicas sobre licitações e contratos, deva observar a Lei Geral. Não fosse assim, a Lei Geral seria um nada jurídico, contornável ao mero talento do legislador de cada ente federado” (RESENDE, 2011: 13).

Esta iniciativa tem sido fortemente criticada. Tanto por setores associados ao movimento ambientalista brasileiro, como por juristas e setores da sociedade civil favoráveis ao controle social dos grandes negócios. Em termos pragmáticos a RDC coloca em suspenso condicionantes correntes do processo decisório de gestores públicos e se revela um poderoso instrumento de desregulamentação.

A imprensa brasileira tem sido caixa de ressonância para críticas que caracterizam uma “cegueira” das grandes obras dos mega-eventos esportivos (Copa das Confederações, Copa do Mundo, Olimpíada e Para-Olimpíada) para com os critérios da sustentabilidade. Caso exemplar nesse contexto é a matéria do jornalista André Trigueiro¹³ - fortemente identificado como um dos porta-vozes do ambientalismo brasileiro - criticando a obra em curso do “Novo Maracanã” por ignorar requisitos de uma arquitetura sustentável, tais como o uso de placas fotovoltaicas para iluminação¹⁴.

5) Lei Nº 11.947 – Atendimento da Alimentação Escolar (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b)

Em 2009 foi sancionada a lei 11.947 que direciona o emprego de alimentação saudável na rede pública de ensino. Por “alimentação saudável” a lei entende “o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009b). Esta lei determina que no mínimo 30% da merenda escolar seja comprada diretamente, sem atravessadores, de agricultores familiares por meio dos recursos do FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -, que são repassados ao PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar -; programa que abrange todas as escolas públicas e filantrópicas do Brasil, desde a educação infantil até o ensino de jovens e adultos.

Cada pequeno produtor pode vender até R\$ 3.500,00/ano, sem atravessadores, o que incrementa a agricultura familiar em R\$ 600 milhões anuais. Mesmo reconhecendo que os preços dos produtos agroecológicos são cerca de 30% superiores aos mesmos

¹³ Jornalista e professor da PUC-RJ, com pós-graduação na COPPE/UFRJ em gestão ambiental.

¹⁴ Ver Trigueiro, 2011: “Que estupidez a nossa desperdiçar a imensa área das marquises do novo Maracanã – quase 29 mil metros quadrados – que poderiam abrigar um vistoso conjunto de placas fotovoltaicas capazes de gerar energia elétrica para até 3.000 domicílios. O custo varia de dez a vinte milhões de reais, dependendo da tecnologia empregada. Alguém poderá dizer: “É caro demais! Não vale a pena”. Mas será que a forma usual de comprar energia está valendo a pena? Vivemos num país onde, segundo o IBGE, a tarifa de energia elétrica subiu mais do que o dobro da inflação oficial nos últimos 15 anos. A opção pelo solar – embora mais cara – oferece como vantagem a amortização do investimento em alguns poucos anos” (TRIGUEIRO, 2011).



Compras Públicas Sustentáveis

produtos convencionais, a lei determina que sejam priorizados nestas compras (CEPAGRO, 2011). Esta é uma lei importante na medida em que a homogeneização da cultura alimentar e a desarticulação dos meios e modos de vida rurais ligados aos padrões de produção e consumo transformam alimentos em mercadorias, cujos preços são regulados por mercados internacionais e provocam uma enorme migração destas famílias rumo às grandes cidades, por falta de opção de trabalho.

Alguns critérios são definidos pelo texto:

Art. 2º, inciso II:

“a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional”;

Art. 2º, inciso III:

“a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica”;

Art. 2º, inciso IV:

“a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada”;

Art. 2º, inciso 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”.

Art. 5º § 1º:

“A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica”.

A conquista sobre o reconhecimento da agricultura familiar como política de governo, por meio do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – de 2003 -, repousa em evidente debate nacional em grande medida promovido pela capacidade de mobilização, intervenção política e negociação das organizações sociais brasileiras representativas dos agricultores familiares (GRISA, *et al*: 2011: 34).

Copa Orgânica Sustentável

Campanha brasileira a ser lançada ainda no primeiro semestre de 2012, captaneada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA -, a Copa Orgânica Sustentável é um exemplo de ação que pretende levar produtos da agricultura familiar para hotéis, pousadas, bares, restaurantes, supermercados, estádios e outros espaços comerciais localizados nas 12 cidades-sede brasileiras da Copa do Mundo.

A proposta foi aprovada no fim de 2011 por 60 representantes do setor de orgânicos e



Compras Públicas Sustentáveis

sustentáveis, de empreendimentos da agricultura familiar, de grandes empresas, entidades da sociedade civil, instituições governamentais e associações, em reunião proposta pelo núcleo temático Copa Orgânica e Sustentável, coordenado pelo MDA.

Objetivo da ação é aumentar o nível de conhecimento do consumidor sobre os produtos sustentáveis e desenvolver a cooperação entre o governo, setor privado e terceiro setor para estimular o consumo consciente. Uma associação nacional será criada para implementar um plano de trabalho e organizar a campanha Copa Orgânica e Sustentável (PORTAL BRASIL, 2011).

6) Portaria nº 1.156 do Ministério da Justiça – Programa de Ações Afirmativas (ICLEI, s/d)

Em 20 de dezembro de 2001, o Ministério da Justiça edita resolução que determina o Programa de Ações Afirmativas. Nele, está estabelecido que o país deve:

- A) respeitar os padrões internacionais de direitos humanos e liberdades fundamentais expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- B) respeitar os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho — OIT - , que trata da discriminação no emprego e na profissão, e a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência;
- C) considerar as declarações, plataformas e programas de ação das conferências mundiais sobre direitos humanos (Viena, 1993); desenvolvimento social (Copenhague, 1994); direitos da mulher (Pequim, 1995); e de combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata (Durban, 2001).

Com esta portaria, o Ministério institui regras para a contratação de colaboradores para o próprio ministério, mas também, como colocado no corpo do texto para as compras públicas de serviços:

Art. 2º, inciso III:

“Nas licitações e concorrências públicas promovidas pelo MJ deverá ser observado, como critério adicional, a ser utilizado nos casos em que a legislação assim o permitir, a preferência por fornecedores que comprovem a adoção de políticas de ação afirmativa.

Art. 2º, inciso IV:



Compras Públicas Sustentáveis

“Nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores no âmbito dos projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais, será exigida a observância das seguintes metas:

- a) afrodescendentes - 20% (vinte por cento);
- b) mulheres - 20% (vinte por cento);
- c) portadores de deficiência:
 - Até 200 empregados - 2% (dois por cento);
 - De 201 a 500 - 3% (três por cento);
 - De 501 a 1.000 - 4% (quatro por cento);
 - De 1.001 em diante - 5% (cinco por cento)”.

2.1. Ferramentas

2.1.1. Governo eletrônico

É comum o entendimento das expressões “governo eletrônico” ou “e-governo” como consistindo do uso das contemporâneas tecnologias da informação e comunicação como ferramentas para a prestação de serviços públicos aos cidadãos. O uso intensivo de informação, de forma geral, reduz a assimetria de informações entre os agentes envolvidos, melhorando a eficiência dos processos. Isso, na maioria das vezes, leva à redução dos “custos de transação”¹⁵. A relação custo-benefício no caso do governo eletrônico vai além do cálculo estritamente monetário. O benefício também pode dizer respeito a uma ampliação do campo de factibilidade para a afirmação de práticas democráticas, com forte estímulo da transparência nas relações entre cidadania e governo. O governo eletrônico pode ser uma ferramenta poderosa a serviço da transformação e modernização da gestão pública, uma vez que não entendido como uma questão que se esgota no âmbito do estritamente técnico, propiciando uma e-governança¹⁶.

No documento, *Defining E-governance* (2004), a UNESCO caracteriza e-governança como participação, transparência e “accountability”, um conceito mais amplo que o simples “governo eletrônico”, sem desconsiderar que as contemporâneas tecnologias de informação e comunicação ampliam oportunidades para o exercício da cidadania.

¹⁵ Conforme Coase (1937), “custos de transação” são custos derivados de se recorrer ao mercado, envolvendo custos de coleta de informação, de negociação e de estabelecimento de um contrato (COASE, 1937).

¹⁶ Segundo a UNESCO (2004), governança refere-se ao exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos, dos seus interesses e exercício dos seus direitos e obrigações legais.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

O discurso oficial do Ministério do Planejamento identifica o Programa de Governo Eletrônico, como importante ferramenta transformadora das relações entre governo e sociedade:

“O que se pretende com o Programa de Governo Eletrônico brasileiro é a transformação das relações do Governo com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso a informação e a uma administração mais eficiente.” (MPOG, 2012b).

Institucionalmente, através do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, o governo brasileiro lançou as bases para a criação de uma “sociedade digital”, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial visando propor políticas, diretrizes e normas para as novas formas de interação com o cidadão. O trabalho concentrou esforços em três linhas de ação: universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada. As ações deste Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação - GTTI - foram incorporadas às metas do programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

Ainda no ano de 2000 o GTTI apresentou o documento "Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal", criando o Comitê Executivo de Governo Eletrônico - CEGE -, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, garante o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento do Comitê.

Em 2004, é criado o “Departamento de Governo Eletrônico”, encarregado de coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de e-governo. Isto significa mais do que a simples prestação de serviços públicos por meios eletrônicos. Significa também normatizar e disseminar o desenvolvimento de ações e informações de governo eletrônico na administração federal.

A área de compras públicas está entre os setores específicos, nos quais o governo eletrônico empenhou considerável avanço, sendo internacionalmente reconhecido. Como aponta Ferrer (2004:2) as ferramentas de tecnologia de informação permitem à população o acompanhamento *on line* do que o governo está comprando, a que preço, de que modo e com que padrão de qualidade, reforçando o reconhecimento da importância da transparência como um dos fatores decisivos da boa governança: “provavelmente foi criado nesta área o maior ferramental de estrutura burocrática para o controle e ‘prevenção’ de possíveis desvios. Por isto, é que se encontra nela (compras públicas) um dos principais espaços onde o governo pode ser reinventado”.

O Brasil caracteriza-se por uma situação ambígua resultante de crescimento da renda com elevada desigualdade. Se, por um lado, o governo eletrônico vem priorizando a assimilação de tecnologias da informação como forma de aumentar a interação com os cidadãos, por outro, esse avanço tem ocorrido em meio a significativas limitações de



Compras Públicas Sustentáveis

ordem social, econômica e geográfica, que dificultam o acesso da maioria da população a equipamentos de comunicação e informação.

Com base nos dados da Pesquisa Nacional de Domicílios de 2009, fica evidente o avanço constante do uso da internet entre 2005 a 2009, com a taxa de utilização da internet dobrando em um espaço de quatro anos. Ainda assim, mais da metade da população (com 10 anos de idade ou mais) não utilizou internet no período de referência, segundo o IBGE (2009), como mostra a Figura 2.

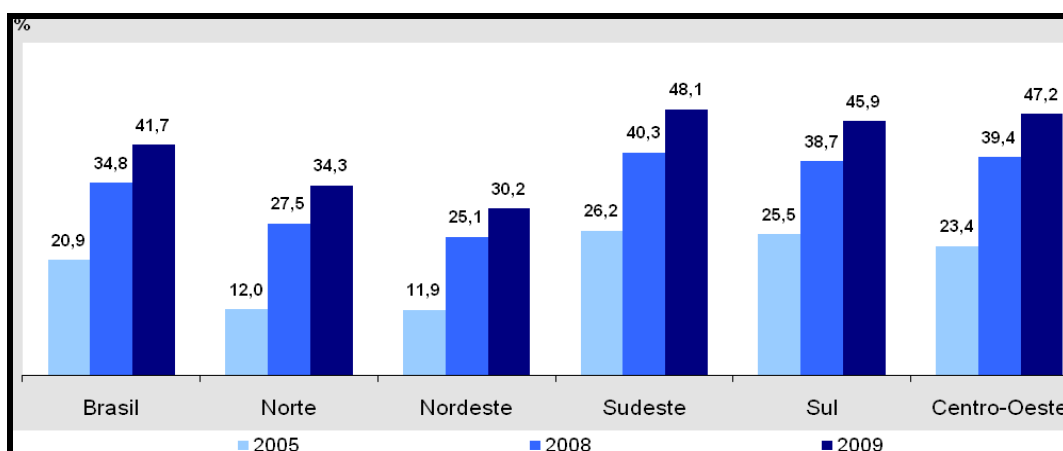


Figura 2: Percentual das pessoas que utilizaram a Internet, no período de referência, na população de 10 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões – 2005/2009.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009.

Os resultados preliminares do Censo Demográfico de 2010 confirmam esse perfil estrutural. Os dados registram um número total de 57.315.199 domicílios, onde 21.937.198 têm posse de microcomputador e 17.596.804 têm acesso a Internet, o que representa uma taxa de inclusão na ordem de 38,2% e 30,7%, respectivamente.

O Brasil surpreende, embora ainda apresente uma baixa difusão do acesso à banda larga¹⁷ nos domicílios, demonstra um elevado potencial de participar da sociedade da informação, já que o país possui cerca de 77,8 milhões de internautas (REUTERS, 2011) e está entre os que mais usam intensamente a Internet – nas residências brasileiras, em 2008, 30 horas e 13 minutos por mês, por pessoa (CLICKWEB.COM, s/d).

Um resultado colateral que pode ser de grande interesse para nossa pesquisa é apresentado pela pesquisa sobre acesso e uso pessoal das tecnologias de informação e

¹⁷ Criado oficialmente pelo decreto nº 7.175 no dia 12 de maio de 2010, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) é uma iniciativa do Governo Federal, que com objetivo de massificar a oferta de acessos com banda larga à internet, tem meta de alcançar 40 milhões de domicílios conectados à rede mundial de computadores até 2014.

Compras Públicas Sustentáveis

comunicação no Brasil realizada pelo IBGE (2008). Os dados do suplemento relativo ao *Acesso a Internet e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal*, apontam para uma significativa redução da finalidade: “interação com as autoridades públicas ou órgãos de governo”, caindo de 27,4% em 2005 para 15,2 % em 2008. Tal queda tem por contrapartida dois importantes aumentos: a finalidade “atividades de lazer” de 54,3% em 2005, para 68,6% em 2008 e a finalidade “comunicação com outras pessoas” de 68,6% em 2005 para 83,2% em 2008, como mostrado na Figura 3.

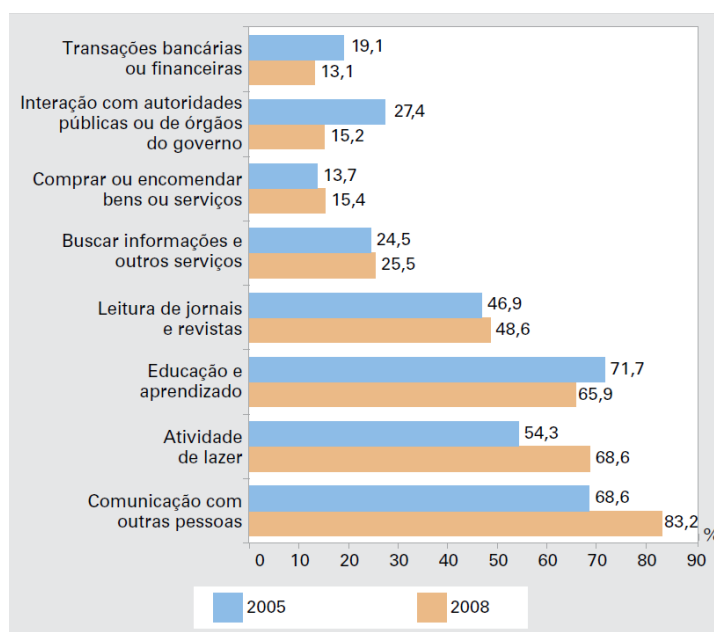


Figura 3: Percentual de pessoas que utilizam a internet, na população de 10 anos ou mais de idade, no período de referência dos últimos três meses, segundo finalidade de acesso.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios suplemento 2005/2008.

Como uma interpretação do nosso grupo de pesquisa, entendemos que o aprofundamento do *e-government* no âmbito da gestão pública é uma faceta de um processo complexo, ao qual se associa o vigoroso crescimento das chamadas “redes sociais” no âmbito da sociedade civil. Esta tendência não é uma peculiaridade brasileira.

Entretanto, algumas singularidades mereceriam atenção¹⁸, principalmente no que diz respeito à ascensão da chamada “nova classe média” e a processos em curso de “desfavelização” em regiões urbanas altamente valorizados e recentemente “pacificadas”, ou seja, onde o tráfico de drogas perdeu seu armamento ostensivo e o

¹⁸ O crescimento do Facebook no Brasil motivou a empresa iniciar uma operação local em 2011. A empresa contratou o ex-vice presidente para a América Latina do Google - Alexandre Hohagen - para expandir seus negócios na região. O IBOPE apurou que, em agosto de 2008, o tempo gasto por usuários brasileiros em redes sociais foi de 7 horas e 14 minutos, em média.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

poder público implanta políticas de desenvolvimento social (tendo na cidade do Rio de Janeiro seu caso de referência mais importante).

2.1.2. ComprasNet: o portal eletrônico das compras públicas

O ComprasNet é o portal de compras da Administração Pública Federal na Internet, por onde são processadas as compras e contratações eletrônicas de bens comuns, disponibilizando à sociedade informações referentes aos gastos públicos com esses procedimentos. O portal faz parte de um conjunto de módulos gerenciados por um sistema mais amplo, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG.

As compras governamentais obedecem a modalidades - concorrência, tomada de preços, leilão, concurso, convite e pregão - que são definidas levando em conta os licitantes, o objeto a ser contratado e o valor estimado da contratação¹⁹. Há ainda a dispensa de licitação para compras de baixo valor²⁰.

Segundo o MPOG (2011), entre janeiro e junho de 2011, a dispensa de licitação foi a modalidade mais utilizada pelas Unidades de Administração e Serviços Gerais, correspondendo a cerca de 76 mil processos (78%), enquanto que em relação ao valor de compra, o pregão eletrônico é a forma mais empregada (41%), correspondendo a R\$ 7,9 bilhões. A modalidade pregão eletrônico, no mesmo período, gerou uma economia para os cofres públicos, em relação aos valores de referência do pregão presencial, de cerca de 21% (R\$ 2,1 bilhões) nas compras governamentais.

A distribuição em números de processos entre as modalidades de compras no Brasil no mesmo período pode ser observada na Figura 4:

¹⁹ Ver Biderman (2008: 36-37).

²⁰ Artigo 23 da Lei 8.666, de 21/06/1993, atualizado pela Lei 9.648 de 27/05/1998, determina em até R\$ 15 mil para obras e serviços de engenharia e R\$ 8 mil para compras e outros serviços; no caso de consórcios públicos, sociedades de economia mista e empresas públicas, além de autarquias e fundações qualificadas como agências executivas tais valores são duplicados, conforme estabelecido nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei de Licitações.

Compras Públicas Sustentáveis

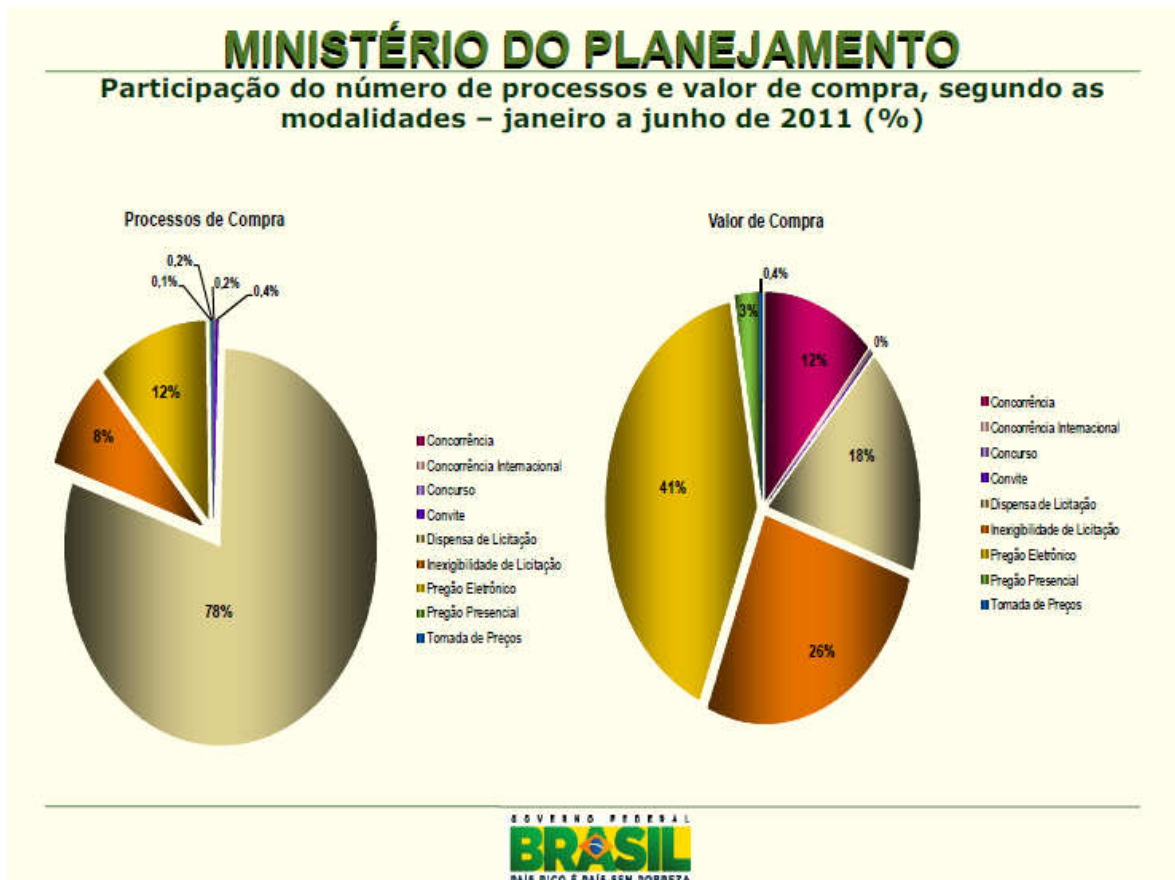


Figura 4: Participação do número de processos e valor de compra, segundo modalidades.

Fonte: MPOG, 2011.

Nem todas as licitações públicas, entretanto, são realizadas pelo ComprasNet. Atualmente só os bens chamados “comuns” - padronizados e não inovadores -, passam obrigatoriamente pelo sistema informatizado. As obras e os bens e serviços considerados não comuns, únicos, individualizados, que incorporam alguma inovação ou tecnologia de ponta estão fora deste sistema. As compras eletrônicas representam tendência e não só no Brasil.

As ferramentas digitais, ao automatizarem o processo de compras de suprimentos via internet, proporcionam uma cotação de preços mais abrangente e possibilitam um melhor acompanhamento do desempenho da cadeia de fornecedores, além de garantir agilidade em relação às demais modalidades licitatórias. Essa prática tem se revelado uma solução para redução de custos na administração pública, além de ser mais segura porque os fornecedores participantes não são revelados até o encerramento da licitação. O acompanhamento *on line* pode permitir maior transparência para esta modalidade de transação, além de trazer benefícios associados à democratização do acesso dos



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

fornecedores que podem participar à distância, facilitando particularmente a participação no processo de micro e pequenas empresas.

A Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento é o órgão central responsável pela regulamentação das compras públicas, com poder no desenvolvimento e coordenação de qualquer ato normativo do governo federal referente às licitações. As compras e contratações governamentais têm, simultaneamente, caráter comercial, envolvendo a negociação de propostas de preço, e jurídico-legal, envolvendo a sujeição a regulações, controles e sanções administrativas. O procedimento de compras segue as seguintes fases (FERNANDES, 2005):

- **Requisição** – trabalho interno que corresponde à fundamentação da necessidade da compra com documentos técnicos que servirão de subsídio para a elaboração do edital que explica em detalhes o objeto da compra, os requisitos para participação, os critérios de julgamento e de apresentação de recursos. O edital dá publicidade a necessidade e seu conteúdo faz parte dos termos do contrato com o vencedor. Nesta fase é determinada a rubrica de gastos e reservado o montante no orçamento do órgão para a realização.
- **Proposição** – nesta fase toda licitação é divulgada obrigatoriamente na imprensa oficial e, para compras de valor maior, é obrigatório ainda a veiculação nos jornais de grande circulação. Os interessados passam por processo de habilitação, onde são checadas as condições jurídicas, administrativo-financeiras e técnicas das empresas em relação ao atendimento do edital.
- **Compra** – consiste no evento público no qual são abertas, examinadas e julgadas as propostas. O preço oferecido é ainda checado em relação aos preços praticados no mercado.
- **Contratação e execução** – o licitante é convocado para celebração do contrato e, caso não compareça, é substituído pela segunda melhor proposta.

A internalização da questão ambiental na esfera federal vem, sistematicamente, abrindo espaço para a introdução de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Sob a responsabilidade e coordenação da SLTI, foi desenvolvido, no sistema de compras, um cadastro dos atores envolvidos, um catálogo de bens e serviços sustentáveis e a informatização de todo o processo de desenvolvimento das modalidades executadas na forma eletrônica visando assim assegurar a organização de um sistema de compras transparente e funcional.

A instrução normativa nº 01, de 2010, colabora para a consolidação de critérios relativos à sustentabilidade nos processo licitatórios, como já demonstrado neste relatório.

O portal ComprasNet dá suporte tanto às diferentes instâncias de governo quanto a seus fornecedores, oferecendo acesso via *web* a uma série de informações - catálogos de produtos, *download* de editais, consulta a fornecedores cadastrados, cotações de preços, certidões pendentes – e indicando os procedimentos necessários para a efetivação dos



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

processos por parte dos interessados. Além disso, assegura a qualquer parte interessada o acompanhamento dos processos sem necessidade de cadastramento, configurando-se assim como uma possível ferramenta a serviço do **controle social cidadão**. Em síntese, o portal ComprasNet é importante ferramenta para a democratização, o exercício da cidadania e a chamada “inclusão digital”.

A priorização da transparência e democratização dos processos de compras públicas e governo eletrônico são uma relevante reconfiguração que responde às mudanças culturais e políticas pelas quais vem passando a sociedade brasileira nas últimas décadas.

2.2. Principais atores

2.2.1. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação é responsável pela regulamentação das compras e contratações e também pelas normas relacionadas ao uso de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal. A SLTI tem, entre suas atribuições, a competência de planejar, coordenar, supervisionar e orientar, normativamente, as atividades do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática – SISP -, propondo políticas e diretrizes de Tecnologia da Informação, no âmbito da Administração Pública Federal.

Além da responsabilidade normativa referente às compras públicas, cabe a SLTI a capacitação de gestores públicos, que aplicam essas normas, com objetivo de assegurar uma boa licitação. Nessa função, sistematicamente, a SLTI avalia as necessidades de melhoras e avanços no sistema ComprasNet.

A capacitação de gestores públicos para a adoção de critérios de sustentabilidade é citada, na literatura especializada, como um dos principais fatores de limitação das práticas sustentáveis nas compras públicas. Na maioria das vezes, o gestor público não dispõe de ferramentas suficientes para medir as externalidades negativas ao ambiente, que podem derivar de suas escolhas. A legislação, ainda recente, carece de entendimento e regulamentação para ser adotada como critério objetivo, além da barreira criada pela grande variedade de termos técnicos e ferramentas em uso (certificados, rotulagem, novas tecnologias), que dificultam seriamente a aquisição de bens e serviços sustentáveis.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

2.2.2. Ministério do Meio Ambiente - MMA

Criado em 1992, a missão do MMA, é “promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade” (MMA, 2012 b).

Dentro do ministério há a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – SAIC – cujo departamento de Produção e Consumo Sustentáveis – DPCS – trabalha na promoção da articulação entre setores e construção de políticas de produção e consumo sustentáveis, como o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (MMA, 2010) - PPCS - e a realização de campanhas de conscientização do consumidor.

2.2.3. Governos Locais pela Sustentabilidade - ICLEI

O ICLEI foi criado em 1990, como Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, quando 200 governos locais, de 43 países, se reuniram em seu Congresso fundador, na sede das Nações Unidas, em Nova York. Em 2003, a organização tornou-se “ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade” e ampliou o escopo de sua missão.

O ICLEI, como instituição sem fins lucrativos, é financiado por taxas de anuidade associativa e por projetos subvencionados. Sua história mostra uma trajetória sistemática na elaboração, desenvolvimento e apoio de material didático de programas e campanhas para promoção de consumo e produção sustentáveis, contribuindo, dessa forma, para viabilizar um movimento que conduz a mudanças positivas em escala global. Participa, ao longo de sua existência, de importantes eventos que discutem o tema das compras públicas, como o lançamento da rede *Buy it Green* na Europa (BiG! Net), em 1997; a publicação do guia de compras públicas europeu, em 2001 e o lançamento do Programa Procura+, em 2004.

No Brasil as ações do ICLEI iniciaram-se em 2003, com a organização do primeiro seminário internacional sobre compras públicas sustentáveis em São Paulo. De 2006 a 2008, baseado na metodologia do Procura+, finalizaram a elaboração do Guia de Compras Públicas Sustentáveis, documento que oferece um importante referencial para o caso brasileiro. Atualmente, podemos citar exemplos de trabalho junto ao governo da Bahia nas CPS, capacitação de gestores no MPOG, administração de cursos e materiais didáticos para capacitação de governos (MACEDO, 2010).

O ICLEI se estrutura no princípio de que cada município provoca impacto significativo. No âmbito global, o efeito cumulativo de ações locais conjuntas pode ser profundo, como explica Laura Valente, então diretora-regional para América Latina e Caribe:



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

“O ICLEI foi a primeira organização em nível internacional a fazer projeto de redução de efeito estufa em nível de municípios. Hoje são mais de 700 cidades. No Brasil, onde a campanha teve início em 2000, são sete (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Betim, Goiânia, Volta Redonda e Palmas) e Belo Horizonte está entrando. Todas essas fizeram inventário de emissões, usando a metodologia desenvolvida especialmente para a América Latina, onde a campanha está presente também em Tomé, no Chile, e em Buenos Aires e Avellaneda, na Argentina” (CAMPANILI, 2009).

Compras Públicas Sustentáveis Municipais e Estaduais

Desde 2004 o ICLEI está envolvido na temática de Compras Públicas Sustentáveis no Brasil e, além da parceria com o governo Federal, articulou-se também com a cidade de São Paulo e os Estados de São Paulo e Minas Gerais com os mesmos objetivos, sob o patrocínio do Governo Britânico.

No Estado de São Paulo, o Decreto Estadual no 49.674, de 6 de junho de 2005, estabelece procedimentos de controle ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa em obras e serviços de engenharia contratados pelo Estado. Em seu Artigo 1º, decreta que “as contratações de obras e serviços de engenharia, que envolvam o emprego de produtos e subprodutos de madeira, deverão obedecer aos procedimentos de controle estabelecidos no presente decreto, com vista à comprovação da procedência legal dos produtos e subprodutos de madeira de origem nativa utilizados”.

Na cidade de São Paulo, o Decreto no 45.958, de 6 de junho de 2005, estabelece procedimentos de controle ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa em obras e serviços de engenharia contratados pelo Município de São Paulo. Igualmente ao Estado, este decreto estabelece que o município aja como o estado em relação a utilização de madeira na contratação de obras (ICLEI, s/d).

O Governo do Estado de Minas Gerais, especificamente a Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG – aderiu a parceria ICLEI com o Estado e Município de São Paulo. Desenvolveu regras para aquisição de madeira, papel reciclado, racionalização e água e energia (ICLEI, s/d b)

2.2.4. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE

O SEBRAE, ator fundamental na referência ao estímulo da atuação das micro e pequenas empresas - MPEs - no Brasil, ainda não trabalha a questão da sustentabilidade, mas esta já está contemplada em seu programa Compra Mais.

O Programa Compra Mais – Programa de Compras Governamentais para as Micro e Pequenas Empresas no Estado do Rio de Janeiro - é uma iniciativa regional do

29/4
0



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

SEBRAE/RJ, com apoio estratégico e financeiro do SEBRAE Nacional e tem como objetivo maior aumentar o número de MPEs no Estado capacitadas a fornecer produtos e serviços para os governos, que só no caso do Rio de Janeiro movimentam mais de 8 bilhões por ano.

Acesso das micro e pequenas empresas nas compras governamentais

A SLTI participou ativamente do desenvolvimento de normas que dão suporte às MPEs no que diz respeito às compras públicas, redigindo a Lei Complementar 123/06, Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em seu Capítulo V - Acesso a Mercados - que assegura tratamento favorecido e diferenciado para micro e pequenas empresas nas compras governamentais realizadas por meio de licitações públicas. Seguem os principais benefícios:

- preferência de contratação por MPE se tornou um critério de desempate das licitações;
- MPEs podem participar de licitações mesmo que apresentem pendências fiscais e podem comprovar a regularidade fiscal somente no momento da assinatura do contrato;
- possibilidade de participação exclusiva de MPE em processos licitatórios que não tenham valor estimado superior a R\$ 80.000,00;
- exigir dos licitantes a subcontratação de MPE, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% do total licitado;
- estabelecer cota de até 25% do objeto da licitação para a contratação de MPE em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

Estas ações favorecem um ambiente institucional para a inclusão dos pequenos negócios na economia nacional. Trata-se de um mercado de mais R\$ 350 bilhões/ano, no qual os pequenos negócios, ou seja, 99,2% das empresas formais do País, geradoras de 58% da mão de obra formal empregada, participam somente com 20% das compras públicas (MPOG, 2011b).

Para Jorge de Souza Alves, secretário adjunto da SLTI, o Estado não deve comprar pensando somente no menor preço, “é preciso especificar o produto considerando a sustentabilidade. Preço é consequência em cima do que se define” (...). Em 2002, a fatia das MPE neste mercado era de R\$ 3 bilhões. Em 2011, esse valor já é de R\$ 8,1. Trabalhando a sustentabilidade e melhorando a competitividade dos pequenos negócios, é possível ter o crescimento sustentável do Brasil” (PEQUENAS EMPRESAS GRANDES NEGÓCIOS, 2011).

A importância do SEBRAE na capacitação e conscientização das pequenas e micro empresas no cenário das compras públicas é de fundamental importância uma vez que



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

em muitas situações nem mesmo os gestores de compras conhecem este aspecto da legislação²¹.

2.2.5. Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDES

O CEBDES foi fundado em 1997 para reunir empresas em torno das questões da sustentabilidade - resultados empresariais nos eixos econômico, social e ambiental - e constitui-se de uma união de grandes empresas e grupos empresariais que correspondem, juntos, a 40% do PIB nacional em faturamento e a 600 mil postos de trabalho diretos (CEBDES, 2012).

A instituição faz parte de uma rede global, envolvendo 50 países, que representam, localmente, o WBCSD - *World Business Council for Sustainable Development* – instituição internacional com 185 grupos multinacionais associados que, juntos, faturam US\$ 6 trilhões e geram 11 milhões de empregos diretos.

É ao mesmo tempo porta-voz das empresas junto ao governo, defendendo interesses empresariais, e articulador destas com as principais organizações nacionais de ensino e ONGs, para realizar as mudanças necessárias a “transformar o modelo econômico tradicional em novo paradigma”. O CEBDES tem interesse específico em colaborar com a “construção de uma política geral de desenvolvimento sustentável” (CEBDES, 2012).

Neste caminho, integra hoje as seguintes iniciativas: Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21; Grupo Institucional de Produção Mais Limpa; Fórum Brasileiro de Mudança Climática; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético; Fórum de Competitividade e Biotecnologia, entre outros.

Organiza-se por meio de câmaras técnicas, presididas por representantes das empresas, nas quais discute e aprofunda as questões de interesse das empresas: Legislação Ambiental; Energia e Mudança do Clima; Biodiversidade e Biotecnologia; Comunicação e Educação para a Sustentabilidade e Gestão Sustentável.

Além da discussão, trabalha editando publicações que possam ajudar as empresas na adequação aos seus objetivos.

²¹ Entrevista para esta pesquisa com Carina Ferraz, Analista da área de Políticas Públicas, gestora do projeto Compras Mais do Sebrae, em janeiro de 2011.



Compras Públicas Sustentáveis

3. O “x” do problema: que sustentabilidade é essa?

Como últimas considerações, gostaríamos de ressaltar que o governo brasileiro tem cumprido o seu papel como indutor de novos comportamentos de consumo consciente por meio da implementação de ações governamentais, de ampla articulação com outros setores da sociedade, de implementação de políticas públicas, legislações, instruções e arcabouço institucional que garantam instrumentos para uma mudança de paradigma do desenvolvimento econômico para o desenvolvimento sustentável. Cabe aqui perguntar se estas ações de governo têm encontrado eco e adaptações por parte das empresas, que precisam reorganizar sua produção e sua lógica produtivista para enquadrarem-se nestes novos regulativos.

Não em totalidade, porém, com bastante relevância, constatamos que a entrada de tradicionais ambientalistas brasileiros nos quadros do governo nos últimos três mandatos presidenciais, têm contribuído para que estas mudanças sejam alavancadas.

Entretanto, acreditamos que, no caso brasileiro, seria um engano considerar que as ferramentas de e-governo e, em particular, o Portal ComprasNet se associem *unicamente* ao esforço por dar resposta a questões ambientais e assegurar uma política de desenvolvimento sustentável. Sem ignorar tudo o que já dissemos antes, em particular no relatório Consumo Ético no Brasil, relativamente a importância das questões ambientais para o foco de nosso projeto, queremos agora enfatizar dois outros aspectos que necessitam ser considerados neste mesmo contexto.

O primeiro é a vigorosa mudança ocorrida na sociedade brasileira no modo de organização da cultura pela introdução das contemporâneas tecnologias de informação e comunicação. Este fenômeno está associado à chamada globalização, ao novo mundo “unipolar” e à emergência do Brasil no grupo dos novos *players* globais (o BRICS).

O segundo é um fato político relativamente recente, o *impeachment* do Presidente Collor, onde se fez presente significativo movimento da sociedade civil visando maior controle social sobre os destinos do dinheiro público. Este foi a nosso ver, apenas, o evento inaugural de uma série de tensões que, atravessando os diversos governos desde então, se desdobram na política brasileira sob a retórica de uma designação genérica: o “combate à corrupção” e ao mau uso da máquina de governo. A mídia teve e tem destacado papel nesse processo.

É importante referir as ferramentas do e-governo e o Portal ComprasNet a esta contextualização, destacando sua possível utilização a serviço de um “controle social cidadão”. No caso brasileiro tais ferramentas nascem num contexto de forte desconfiança da sociedade civil na “lisura” das compras públicas, sua associação a práticas corruptas e compromissos eleitoreiros. Acreditamos, ademais, que seria muita ingenuidade dos movimentos sociais aceitarem a idéia de que o simples uso das ferramentas fosse dotado de alguma capacidade “regeneradora” da “ética na política”. As ferramentas podem ser apenas instrumentos a serviço de transparência e



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

democratização de informações, duas das principais “cobranças” colocadas pela sociedade civil brasileira a seus governantes.

Sendo assim, portanto, o empenho pela efetivação de uma trajetória de desenvolvimento sustentável no Brasil é parte de um processo muito mais amplo e complexo, onde os instrumentos licitatórios das compras públicas emergem como ferramentas disponíveis aos gestores públicos para assegurar uma concorrência “justa” entre os diversos fornecedores interessados e garantir uma comparabilidade no atendimento de critérios para as condições de compra que não se restrinjam apenas ao menor preço. São, portanto, ferramentas para a efetivação de uma valoração multi-critério, onde o valor monetário da compra é um elemento importante, mas não suficiente para determinar a decisão. E são, ademais, ferramentas de democratização de informação, que permitem livre acesso aos interessados em conhecer os termos em que tais transações vieram a ser efetivadas.

A definição de critérios múltiplos para a decisão de compra é elemento de base para efetivar uma “compra sustentável”²². No Brasil tais critérios estão estabelecidos em marcos regulatórios para as compras públicas sustentáveis, onde se destaca a Instrução Normativa nº 01 de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação - SLTI - do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os critérios adotados no instrumento para a definição do marco regulatório possuem como documento de referência o Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal (MPOG/ICLEI, 2010: 57-65), que é parte integrante da capacitação dos gestores públicos pelo governo federal.

O Guia pode ser entendido como uma iniciativa apoiada na “importação de soluções”, pois está fortemente baseado no programa da União Europeia “Procura+”, desenvolvido pelo ICLEI. A “importação de soluções” não impregnou apenas a trajetória da gestão pública. Ela também tem no Brasil desdobramento na academia com relação ao debate sobre critérios definidores de produtos/serviços sustentáveis. Biderman *et all* (2008) sugerem que o melhor critério está referido ao método da análise do ciclo de vida do produto - “do berço ao túmulo”, desde a extração de matéria prima, até a disposição final.

O dilema aqui é que definições teóricas não asseguram *per se* uma tradução em diretrizes operacionais efetivas nem a disponibilidade de informações para orientar cursos de ações em circunstâncias específicas - como no caso em questão a elaboração de editais. Com isso é frequente o “ótimo” se revelar inimigo do “bom”. Ainda assim o Guia sugere que a abordagem e análise se apoiem sobre a avaliação do ciclo de vida da Comissão Europeia (*Life-Cycle Assessment* – LCA) e a define como “um método para avaliar os aspectos ambientais e impactos potenciais associados a um produto,

²² Como enfatiza Trindade (2009) “A integração da sustentabilidade é concretizada através da definição e utilização de critérios ambientais/sociais nas diferentes fases de um procedimento de aquisições públicas”.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

compilando um inventário com recepções e emissões relevantes de um sistema definido, que avalia estes dados e interpreta os resultados” (MPOG/ICLEI 2010: 60).

O documento exemplifica alguns produtos que podem ser considerados sustentáveis e explica os motivos: por gerarem menores perdas, por serem recicláveis ou mais duráveis, porque contêm menos substâncias prejudiciais ou tóxicas ou porque o processo de sua geração consome menos energia ao mesmo tempo em que alerta para o fato de não termos ainda estudos suficientes ou mesmo acordo entre métodos de análise e recomenda que se use o que está disponível, sem, entretanto, esclarecer o que está disponível. Ademais o Guia recomenda que os critérios de sustentabilidade possam ser adotados em qualquer dos momentos da compra: (1) na especificação dos produtos e/ou serviços; (2) na definição do documento de bases e condições particulares, na qual se definem as características técnicas do que se quer adquirir e; (3) na avaliação e seleção das ofertas. O Guia também enumera métodos e referências de leitura para a “avaliação ambiental” de bens e serviços e propõe uma análise de custo-benefício da substituição do produto ou serviço tradicional por outros mais sustentáveis, além de abordar a questão da maior eficiência no uso de recursos naturais (MPOG/ICLEI, 2010: 60). Mais uma vez esbarramos nas limitações de uma formulação eminentemente teórica que se confronta com precariedades na disponibilidade de informações sistematizadas para poder ser “traduzida” em diretriz operacionalmente efetiva.

Em síntese, podemos afirmar que a Instrução Normativa nº 01 tem o caráter de um documento seminal a serviço do redesenho de uma nova institucionalidade. Desde essa perspectiva podemos identificar diversas disseminações adaptativas pelo corpo de setor público brasileiro, tais como: Ministério do Desenvolvimento Social, Tesouro Nacional, Ministério da Agricultura, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Ministério da Fazenda, entre muitos outros.

Uma última questão permanece: qual a natureza dessas adaptações e do novo quadro regulatório emergente? Sendo a Instrução Normativa nº 01 um instrumento regulatório associado à prática do planejamento governamental, qual é a natureza do planejamento que se pretende implementar? Nossa resposta é: de cunho indicativo, não impositivamente prescritivo.

O que se estabelece são princípios valorativos com uma razoável margem de flexibilidade na configuração de seus instrumentos de realização. Assim, por exemplo, recomenda-se a utilização na construção civil de tijolos com baixa emissão de carbono, sem fornecer uma lista impositiva de quais tijolos teriam que ser necessariamente utilizados. A especificação em concreto com determinação de níveis quantitativos a serem observados não está no instrumento legal. Mas pode – e deve – ser uma decorrência de sua observância, ainda que flexível e sujeita a revisões inovadoras. Assim, o planejamento se configura como um processo em curso, aberto a adaptações criativas e sujeito ao jogo das forças e interesses políticos e econômicos. Neste contexto a afirmação da democracia pode ter, no e-governo e no portal ComprasNet, ferramentas do controle social cidadão. Mas essa não é nunca uma questão de cunho estritamente



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

técnico nem tampouco se deixa reduzir a uma “campanha educativa” que vise adestrar a sociedade ao seguimento de determinados cursos já institucionalizados de ação. O que se aponta como questão-chave é a possível ousadia de se redesenhar contextos inovando instituições.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

Referências Bibliográficas

AGUNE, R.; CARLOS, J. *Governo eletrônico e novos processos de trabalho*. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Fundap, 2005.

ALMEIDA, Marcos Ozório. *Pregão Eletrônico do Governo Federal: análise de aderência à metodologia para avaliação de sistemas nacionais de aquisições de bens e serviços da OCDE*. Brasília, 2009. Monografia. Programa de pós-graduação em Administração. Universidade de Brasília

BARTHOLO, R.; AFONSO, R.C.M.; PEREIRA, I.N. *Consumo Ético no Brasil*. (2012). Disponível em: <http://choices.concoctions.ca/>

BIDERMAN, R. et all. *Guia de compras públicas sustentáveis. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. 2ª. Edição, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2008.

BURJA, A. *Using green public procurement (GPP) for sustainable consumption and production*. Journal for European Environmental & Planning Law, 6(3), 2009: 319-338.

CAMPANILI, Maura. *Governo local tem papel importante na diminuição de emissões*. Clima em Revista, nº 10, Fevereiro de 2009. IPAM/CES-FGV

CEBDES - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. (2012). Site. Disponível em: <http://www.cebds.org.br/cebds/cebds-quem-somos.asp> Consultado em janeiro de 2012.

CEPAGRO – CENTRO DE ESTUDOS DE PROMOÇÃO DA AGRICULTURA DE GRUPO. (2011). *Merenda Escolar terá 30% dos produtos direto da Agricultura Familiar*. Disponível em <http://www.cepagro.org.br/news/25/54/> Consultado em fevereiro de 2012.

CLICKWEB.COM. *Número de Internautas no Brasil cresce 10% em um mês*. (s/d). Disponível em: <http://www.clickweb.com.br/noticias.asp?cod=3664&pagina=1> Consultado em janeiro de 2012.

COASE, R. *The nature of the firm*. *Economica*, v.4, n.16,1937,p.386-405.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos*. Luxemburgo. (2005). Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf

COSTA, Antonio Luiz M. C. (9/11/2011). *Brasil: sexta economia do mundo*. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-sexta-economia-do-mundo/> Consultado em janeiro de 2012.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides; RIBEIRO, Francis Lee. *Compras Públicas sustentáveis: mecanismo para a promoção do consumo sustentável no Brasil*. IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO. Outubro de 2011 Brasília - DF – Brasil.

FUCHS, D.; LOREK, S. *Sustainable consumption governance – A history of promises and failures*. Journal of Consumer Policy, 28, 2005: 261–288.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet*. In: Revista do Serviço Público Brasília 56 (2): 195-216 Abr/Jun 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. (2008) *Uma nova missão para o gestor de compras do SEBRAE*. Disponível em: [http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/00E231FEE2F98008832574630082CA01/\\$File/NT00038A0A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/00E231FEE2F98008832574630082CA01/$File/NT00038A0A.pdf) Consultado em janeiro de 2012.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

FERRER, Florência. *Governo eletrônico como ferramenta de desenvolvimento e aumento de eficiência no setor público: a redução de custos oriunda da implementação de meios eletrônicos em compras governamentais.* São Paulo, Novembro, 2004.

GOVERNO FEDERAL – COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. *Plano Nacional sobre Mudança do Clima.* (2007). Disponível em <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=141&idConteudo=7466&idMenu=7555> Consultado em fevereiro de 2012.

GRISA, Catia; et all. (2011). *Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à Segurança Alimentar e Nutricional e a Criação de Mercados para a Agricultura Familiar.* In: Revista Agriculturas: Experiências em Agroecologia, V.8 n 3. Set 2011.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Acesso a Internet e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal.* (2008). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acessoainternet2008/default.shtm> Consultado em fevereiro de 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.* (2009). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/> Consultado em fevereiro de 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas Econômicas Trimestrais.* (2011). Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/cnt/default.asp?t=3&z=t&o=15&u1=1&u2=1&u3=1&u4=1> Consultado em fevereiro de 2012.

ICLEI. (s/d). *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável.* Disponível em http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/Guia-de-compras-publicas-sustent%C3%A1veis.pdf Consultado em fevereiro de 2012.

ICLEI. (s/d b). *Fomentando Compras Públicas Sustentáveis no Brasil.* Disponível em http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/Compras_Sustentaveis/folder_cps.pdf Consultado em fevereiro de 2012.

IPCC – PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA. *Novos Cenários Climáticos.* (2007). Disponível em <http://www.ecolatina.com.br/pdf/IPCC-COMPLETO.pdf> Consultado em janeiro de 2012.

MACEDO, Laura Valente de. *Experiências Internacionais de Compras Públicas Sustentáveis.* (2010). In: 10º Seminário Internacional de Compras Governamentais. Disponível em <http://licitacao.uol.com.br/10seminario/downloads.asp> Consultado em fevereiro de 2012.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (2010). *Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Versão para Consulta Pública.* Disponível [em http://www.tjmg.jus.br/sustentabilidade/biblioteca/plano_producao_consumo_sustentaveis.pdf](http://www.tjmg.jus.br/sustentabilidade/biblioteca/plano_producao_consumo_sustentaveis.pdf) Consultado em janeiro de 2012.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (2011). *Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis.* Disponível em http://www.akatu.org.br/Content/Akatu/Arquivos/file/11_11_24_PPCS_PARTE_I_Final.pdf Consultado em janeiro de 2012.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

MACHADO, J. G.. *Gestão ambiental na administração pública: a mudança dos padrões de consumo “começa em casa”*. Brasília, 2002. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável - Universidade de Brasília

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (2012). *Manuais e cartilhas*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/234/arquivos/1_mcs_intro_234.pdf

MPOG/ICLEI – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal*. (2010). Disponível em <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf> Consultado em janeiro de 2012.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estatísticas Gerais das Compras Governamentais: Número de Processos/Itens e Valor de Compra*. (2011). Disponível em http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Brasil_Econ%C3%B4mico_Relatorio_Dados_Gerais_Janeiro_a_Junho2011.pdf Consultado em fevereiro de 2012.

MPOG - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Poder de compra da administração pública é debatido durante IV Fomenta*. (2011b). Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/poder-de-compra-da-administracao-publica-e-debatido-durante-iv-fomenta> Consultado em fevereiro de 2012.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Contratações Públicas Sustentáveis*. (2012). Disponível em <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1897> Consultado em janeiro de 2012.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Compras Sustentáveis na Administração Pública ganham em eficiência econômica*. (2012a). Disponível em <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1897> Consultado em janeiro de 2012.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Governo Eletrônico. Conheça o governo-eletronico*. (2012b). Disponível em <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br> Consultado em janeiro de 2012.

MPOG/SLTI - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. *Instrução Normativa Nº 1 de 2010*. Disponível em <http://www.ibecpb.org.br/docs/instrucaonormativa-19012010.pdf> Consultada em fevereiro de 2012.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2008). *Promoting sustainable consumption: good practices in OECD countries*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/59/40317373.pdf> Consultado em janeiro de 2012.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2006). *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/58/42/36655769.pdf> Consultado em fevereiro de 2012.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

PEQUENAS EMPRESAS GRANDES NEGÓCIOS. *Compras públicas devem priorizar a sustentabilidade.* (2011). Disponível em <http://revistapegn.globo.com/Revista/Common/0,,EMI281065-17180.00-COMPRAS+PUBLICAS+DEVEM+PRIORIZAR+A+SUSTENTABILIDADE.html> Consultado em 2012.

PORTAL BRASIL. (2011). *Campanha Copa Orgânica e Sustentável será lançada em 2012.* Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/12/9/campanha-copa-organica-e-sustentavel-sera-lancada-em-2012> Consultado em fevereiro de 2012.

PORTAL DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS. (2012). *Guia de compras públicas sustentáveis para Administração Pública.* Disponível em <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Carilha.pdf> Consultado em fevereiro de 2012.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. *Lei 8666 de 21 de junho de 1993.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm Consultado em fevereiro de 2012.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. *Lei de Política Nacional de Mudança do Clima - Lei 12.187 de 29 de dezembro de 2009.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm Consultado em fevereiro de 2012

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. *Lei Nº 11.947 de 16 de junho de 2009.* (2009b). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm Consultado em fevereiro de 2012.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. *Lei Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-010/2010/lei/12305.htm Consultado em janeiro de 2012.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. *Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDCP. Lei Nº 12.462, de 5 de agosto de 2011.* Disponível em: http://www.licitacao.com.br/lei12462_05-08.pdf Consultado em fevereiro de 2012.

RESENDE, Renato Monteiro de. *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: Comentários à Lei nº 12.462, de 2011.* (2011). Texto para Discussão 100. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD100-RenatoRezende.pdf Consultado em fevereiro de 2012.

REUTERS. *Internet no Brasil chega a 78 mi de usuários.* (12/09/2011). Disponível em: <http://info.abril.com.br/noticias/internet/internet-no-brasil-chega-a-78-mi-de-usuarios-12092011-5.shl> Consultado em fevereiro de 2012.

SANNE, C.. (2002). *Willing consumers – Or locked-in? Policies for a sustainable consumption.* Ecological Economics, 42, 2002: 273–287.

SPAARGAREN, G.; MOL, A. P. J. (2008). *Greening global consumption – Redefining politics and authority.* Global Environmental Change, 18, 2008: 350–359.

THOGERSEN, J.. (2005). *How may consumer policy empower consumers for sustainable lifestyles?* Journal of Consumer Policy, 28, 2005: 143–178.

TRIGUEIRO, André. *Novo Maracanã já nasce velho* (2011). Disponível em <http://www.mundosustentavel.com.br/2011/10/novo-maracana-ja-nasce-velho/> Consultado em janeiro de 2012.

TRINDADE, Paula. *Compras Públicas Ecológicas.* Conferência de Consumo sustentável e Alterações Climáticas. Alfragide, 26 de novembro de 2009.



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social

Compras Públicas Sustentáveis

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATION, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. (2004) *E-governance*. Disponível em http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html Consultado em fevereiro de 2012.

UNPAN – UNITED NATION PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK. (2008). *E-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> Consultado em janeiro de 2011.

WOLFF; F.; SCHÖNHERR, N.. (2011). *The impact evaluation of sustainable consumption policy instruments*. Journal of Consumer Policy, 2011: 34, 43-66.