

AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL

Adriana Maria Magalhães de Moura*

1 INTRODUÇÃO: O PODER DE COMPRA DOS GOVERNOS E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As compras públicas representam uma fatia substancial da economia. Estima-se que o consumo governamental de bens e serviços esteja em torno de 8% a 25% do produto interno bruto (PIB) de um país. No Brasil, estima-se que as compras públicas, nos diversos níveis de governo, movimentem cerca de 10% do PIB (Biderman *et al.*, 2008).

Dado o volume de recursos envolvidos, o setor público, como consumidor de grande porte, encontra-se em posição privilegiada para criar economias de escala, que alavancam as margens de lucros dos produtores e reduzem seus riscos. Assim, ao aumentar a demanda por determinados produtos, o governo sinaliza favoravelmente aos produtores com um mercado permanente e estável para ofertar seus bens.

As compras públicas também podem estimular a competição e a inovação das indústrias na direção desejada, já que, quando diversas instituições combinam seu poder de compra, elas podem promover a inovação tecnológica para produzir os bens nos padrões desejáveis.

Devido a esse notável poder de compra, e segundo a estratégia de liderar pelo exemplo, os governos em todo o mundo vêm utilizando as compras públicas como ferramentas para promover políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Desta forma, eles exercem um importante papel indutor não apenas ao criar regulações, impostos e incentivos, mas também ao serem os consumidores mais ativos do mercado.

Em linhas gerais, compras públicas sustentáveis (CPS) são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios; ou seja, são consistentes com os princípios abarcados pelo desenvolvimento sustentável – um conceito complexo que busca promover uma sociedade mais justa e equitativa para as gerações atuais e futuras –, desenvolvendo-se nos limites (ou na capacidade de suporte) do meio ambiente. A despeito da variedade de termos utilizados,¹ a essência das CPS é que as autoridades públicas deveriam se

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
1. Adotar-se-á aqui a nomenclatura de compras públicas sustentáveis (CPS), que vem sendo utilizada pelo governo brasileiro, para descrever as aquisições orientadas por critérios de sustentabilidade – também conhecidas como licitações públicas sustentáveis ou licitações positivas. As compras que envolvem apenas critérios ambientais são consideradas uma subcategoria das licitações sustentáveis, sendo chamadas de compras verdes, compras ambientalmente amigáveis ou ecoaquisições.

responsabilizar, em suas próprias práticas de aquisições, por identificar e dar preferência aos produtos e serviços mais favoráveis para uma sociedade sustentável (Ipea, 2011).

O processo ganhou impulso após uma série de acordos e recomendações internacionais, tais como a Agenda 21, um dos documentos resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) a Rio-92, que promoveu o conceito ao enfatizar que o desenvolvimento sustentável só poderia ser alcançado se as nações reduzissem significativamente ou eliminassem padrões insustentáveis de produção e consumo, considerados como as principais causas da degradação ambiental no planeta (CNUMAD, 2000).

Em geral, o incentivo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo parte de um conjunto formal de leis e outros instrumentos normativos que regulamentam o processo. A regulamentação tanto pode se referir ao processo produtivo sustentável como à responsabilidade pós-consumo, que busca minimizar a geração de resíduos e reintegrar os materiais utilizados ao ciclo produtivo por meio da reciclagem e da logística reversa. Esta regulamentação é um importante pré-requisito, pois confere legitimidade às estratégias de CPS desenvolvidas pelo setor público.

Outros instrumentos possíveis para incentivar as CPS são a criação ou supressão de tributos específicos, o oferecimento de subsídios e o estabelecimento de um portfólio de produtos a serem incluídos prioritariamente nas licitações públicas. Tem sido importante, também, o desenvolvimento de ferramentas de apoio, tais como manuais de orientação e bancos de dados com exemplos de editais e produtos sustentáveis.

A etapa de identificação de critérios ambientais e sociais como um dos passos cruciais nas CPS, sendo complexo, por envolver o conhecimento e a avaliação dos impactos ambientais dos produtos e a necessidade de identificar critérios que possam ser atendidos em função da disponibilidade no mercado, sem restringir o processo competitivo.

Os critérios de sustentabilidade também podem ser estabelecidos de acordo com rótulos/selos ambientais e certificações já disponíveis no mercado. Não se pode exigir que os fornecedores possuam determinado selo ou rótulo ambiental *a priori*, pois isto colocaria uma barreira no princípio da isonomia entre os competidores, não havendo respaldo legal para este procedimento. Mas se pode estabelecer, por exemplo, que todos os produtos ofertados no certame cumpram as normas estabelecidas em determinado rótulo. Os produtos que não tenham o rótulo podem apresentar qualquer outro meio de prova adequado, por exemplo, uma especificação técnica do fabricante, que demonstre que o produto cumpre com os critérios.

2 VANTAGENS DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Uma das vantagens mais imediatas apontadas para a adoção de CPS é que, com abordagens voluntárias como estas, o Estado pode estabelecer políticas e atingir metas ambientais e sociais sem precisar alocar recursos adicionais em seu orçamento, deixando o mercado livre para buscar a melhor forma de atender à demanda para que estes objetivos sejam atingidos; ou seja, o governo não tem que absorver novos custos para que a sociedade cumpra padrões ambientais e diretrizes sociais por meio de medidas administrativas e instrumentos de comando e controle, pois as forças de mercado trabalham neste sentido (Brasil e Lilei, 2011).

Como ferramentas voluntárias de adesão por parte do setor produtivo, as CPS podem ajudar os governos a atingirem, por exemplo, metas relacionadas às mudanças climáticas, à gestão de resíduos sólidos e à gestão de recursos hídricos. Podem ser adotados

produtos que reduzam o impacto nas florestas por meio da compra de madeira certificada, da redução da geração de resíduos e, também, do desperdício no uso da água, entre outras medidas possíveis.

Os produtos, os serviços e as obras de menor impacto ambiental também podem reduzir os gastos futuros do governo com políticas de reparação de danos ambientais na sociedade (custos evitados). Tais aquisições tendem a desonerar, ainda, as despesas orçamentárias de manutenção dos bens, considerando que os produtos sustentáveis são geralmente mais duráveis e consomem menos energia.

Dessa forma, a liderança dos governos ao demonstrar um comportamento mais sustentável para a sociedade pode catalisar esse processo nos demais setores e incentivar o surgimento de novos mercados e empregos “verdes”, área que tende a ganhar mais espaço no cenário internacional nos próximos anos.

As CPS podem ser utilizadas, também, para reduzir a poluição em outros países, principalmente quando a iniciativa parte daqueles com maior volume de comércio internacional. Isto não acontece com o uso de ferramentas econômicas, como as taxações, que são decididas em nível nacional e tipicamente limitadas às firmas localizadas nas fronteiras dos países que as adotam (Bränlund *et al.*, 2009).

O potencial de alavancar melhorias no âmbito social é outro aspecto das CPS que vem sendo destacado. Por exemplo, garantindo condições de trabalho adequadas aos operários que trabalham em obras públicas ou promovendo novas oportunidades de trabalho para grupos marginalizados.

3 OBSTÁCULOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS CPS

Embora já se percebam as vantagens e os resultados das experiências de CPS, que crescem em todo o mundo, deve-se reconhecer que ainda existem alguns obstáculos práticos para sua implementação, tais como a percepção de maiores custos, as restrições à competitividade e as ofertas insuficientes nos processos licitatórios, a falta de conhecimento por parte dos licitantes sobre o meio ambiente, bem como sobre a elaboração de critérios de sustentabilidade, e outros obstáculos resultantes da cultura organizacional.

3.1 Custos

Quanto aos custos, embora, de fato, alguns produtos sustentáveis possam ser mais caros no início, quando incluem compensações no preço pelas novas tecnologias e materiais empregados, ou pelo *design* diferenciado, frequentemente não se observa diferença significativa quanto ao custo. Quando ocorre um crescimento da demanda, estes produtos são produzidos em maior quantidade e economias de escala são alcançadas; logo, este custo tende a cair. Nas CPS, a oferta economicamente mais vantajosa deve considerar o somatório dos custos econômicos e ambientais causados pelo produto em todo o seu ciclo de vida. Ao se considerar os custos externos evitados (externalidades negativas) impostos à sociedade pelos produtos não sustentáveis em termos de poluição, saúde pública e desperdício dos recursos naturais, entre outros, o custo real dos produtos sustentáveis se torna ainda menor (Biderman *et al.*, 2008).

O desafio, portanto, está em estabelecer uma análise econômica nos processos licitatórios referente ao custo total dos produtos, incluindo o custo de suas externalidades, visando explicitar os custos reais para os compradores. Além disso, esclarecer os gestores

públicos que uma licitação sustentável não implica optar por um produto ou serviço mais caro, mas buscar alternativas que significarão menor impacto e mais economia no médio e longo prazos (Perera, 2007).

3.2 Restrições à competitividade e oferta insuficiente

Alguns atores econômicos podem ver os critérios de sustentabilidade como uma barreira de entrada nos processos licitatórios, restringindo sua oportunidade de participação. Por conseguinte, como as CPS se baseiam em normas inovadoras, pode ser difícil encontrar os provedores em condições de ofertar os bens ou serviços na quantidade e qualidade desejadas. Desta forma, os compradores necessitam tanto se informar sobre o que está disponível no mercado – para que a competição não seja frustrada com uma oferta insuficiente –, como sinalizar ao mercado o que pretende adquirir futuramente –, para que o mesmo se planeje e possa dar respostas, aumentando a oferta dos produtos que atendem aos critérios – ou, ainda, lançar novos produtos com os atributos desejáveis. Esta é uma etapa importante no processo, de modo que as especificações técnicas estabelecidas para os produtos não venham a anular a competitividade ou discriminar os ofertantes.

3.3 A falta de conhecimento sobre o meio ambiente e a forma de elaborar critérios ambientais

A maior parte dos compradores públicos não é de especialistas ambientais e tem dificuldades em identificar o que seria um serviço “ambiental e socialmente preferível”. Assim, um importante pré-requisito é que os gestores responsáveis compreendam os conceitos e desenvolvam as competências necessárias para a tarefa. Em pesquisa realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) em 2009, 51% dos compradores públicos entrevistados entenderam que a falta de capacidade técnica sobre temas ambientais e de desenvolvimento sustentável é um grande obstáculo para a incorporação de critérios ambientais nas compras (Brasil e Iclei, 2010).

3.4 Falta de ferramentas práticas e informação

Às CPS, principalmente, se pretende incorporar uma análise do ciclo de vida dos produtos (ACV); contudo, são necessários estudos específicos prévios e bancos de dados para as principais categorias de produtos (famílias de compras) a serem adquiridos pela administração pública. A existência de rotulagem e de certificações ambientais confiáveis pode facilitar a tarefa, já que estes estabelecem um conjunto de critérios ambientais e/ou sociais a serem cumpridos pelos produtos, além de um sistema de monitoramento (auditoria) para avaliar periodicamente os produtos que recebem os selos.

3.5 Obstáculos da cultura organizacional

Brammer e Walker (2007) referem-se à necessária mudança de comportamento e hábito para a implantação de CPS, o que pode representar uma verdadeira quebra de paradigmas em algumas instituições. Daí a importância do compromisso, partindo dos mais altos níveis da hierarquia da organização, até a incorporação de questões de sustentabilidade na agenda da instituição, de modo a enfrentar as resistências às mudanças na cultura organizacional e, então, possibilitar a assimilação de novos valores. Neste sentido, torna-se importante institucionalizar as políticas e as estratégias para as CPS, de modo que transcendam às pessoas ou a uma gestão de governo.

4 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

4.1 Marco legal brasileiro

No Brasil, o Artigo 170 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) já fornece os fundamentos para as compras públicas sustentáveis quando estabelece que a ordem econômica deve observar, entre os seus princípios, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços, e de seus processos de elaboração e prestação. No mesmo artigo, a CF/88 coloca o princípio da livre concorrência, demonstrando a preocupação do Estado em harmonizar estes princípios na busca do desenvolvimento sustentável.

A CF/88 também determina que as contratações do governo devem ocorrer mediante licitação pública, assegurando igualdade de condições para todos os licitantes, o que foi regulamentado pela Lei nº 8.666/1993. Por fim, ressalta-se na CF/88 o próprio Artigo 225, no Capítulo do Meio Ambiente, que instituiu o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e impôs ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Existe, ainda, um extenso rol de dispositivos infraconstitucionais que devem ser observados nas compras governamentais, destacando-se os relacionados no quadro 1 – em ordem cronológica, e não de importância. Assim, as licitações públicas devem ocorrer considerando todos esses preceitos expressos em leis e normas específicas, de modo que em uma compra ou uma contratação de serviço, necessariamente, se busque selecionar, entre as opções ofertadas, a mais sustentável.

QUADRO 1

Marco legal e normativo das CPS

Leis e outros normativos	Descrição
Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente	Estabelece os princípios da regulamentação ambiental e define, entre seus objetivos, que é preciso compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Estabelece diretrizes gerais para todos os entes públicos (poderes Executivo, Judiciário e Legislativo) e para a sociedade, servindo de fundamento legal genérico para a atuação da administração na adoção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas.
Lei nº 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública	Ao tutelar os direitos difusos e coletivos, regulamentou as ações e a responsabilidade por dano causado ao meio ambiente ao consumidor, entre outros direitos.
Lei nº 8.666/1993 – Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos	Define licitação como um procedimento administrativo de observância obrigatória pelas entidades governamentais, no qual o ente público, visando selecionar a proposta mais vantajosa para contratos de seu interesse, abre a todos os interessados, em igualdade de condições (isonomia), a possibilidade de apresentar propostas. A lei coloca a licitação como um instrumento não só para a concretização dos fins imediatos da administração pública, mas também como um meio para a realização de valores fundamentais da sociedade.
Lei Federal nº 9.605/1998 – Lei de Crimes Ambientais	Estabelece a possibilidade de aplicação de sanção restritiva de direitos, como a proibição de contratar com a administração pública, para os infratores ambientais (sanção pouco aplicada na prática). Além disso, dispõe sobre sanções penais e administrativas para atividades diretamente ligadas ao consumo de recursos naturais, como a extração de produtos de origem vegetal ou mineral sem a prévia licença ambiental. As CPS podem ser consideradas um instrumento de fiscalização quando passam a exigir que fornecedores apresentem o comprovante da origem da madeira, por exemplo, como determina a Instrução Normativa (IN) nº 1/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do MP.
Lei nº 9.660/1998	Dispõe sobre a substituição gradual da frota oficial de veículos da administração pública, visando incentivar o uso de veículos movidos a combustíveis renováveis.
Decreto nº 2.783/1998	Vedou a aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso de substâncias que destruam a camada de ozônio (SDO) pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Lei Federal nº 10.295/2001	Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia.
Decreto nº 4.131/2002	Dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da administração pública federal, determinando que, na aquisição de materiais e equipamentos ou contratação de obras e serviços, devem ser adotados requisitos inerentes à eficiência energética.
Portaria Ministério do Meio Ambiente (MMA) nº 61/2008	Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo MMA e por suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis.

(Continua)

(Continuação)

Leis e outros normativos	Descrição
Portaria MMA nº 43/2009	Dispõe sobre a vedação ao MMA e a seus órgãos vinculados de utilização de qualquer tipo de asbesto/amianto e dá outras providências.
Lei nº 12.187/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima	Estabelece como uma das diretrizes para a consecução dos objetivos da política o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo e, para tanto, coloca como uma das medidas para a eficácia da política o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas 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 (Artigo 5º).
Portaria SLTI/MP nº 2/2010	Dispõe sobre as especificações padrão de bens de tecnologias da informação. Em atendimento à IN nº 1/2010 da SLTI/ MP, determina que a administração pública federal direta, autárquica e fundacional deve contemplar preferencialmente as especificações de bens com configurações aderentes aos computadores sustentáveis, também chamados TI Verde, utilizando, assim, materiais que reduzam o impacto ambiental.
Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos	Estabelece prioridade nas aquisições e contratações governamentais para: i) produtos reciclados e recicláveis; e ii) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (Artigo 7º).
Instrução Normativa SLTI/MP nº 1 de 19 de janeiro de 2010	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e na contratação de serviços ou obras no âmbito da administração pública federal.
Lei nº 12.349/2010 – altera a Lei nº 8.666/1993	Esta lei busca compatibilizar as alterações da legislação para abarcar o conceito de compras públicas sustentáveis, alterando o Artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, que passa a vigorar com a seguinte redação: "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do <i>desenvolvimento nacional sustentável</i> (grifo nosso) e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos" (Artigo 3º). Com esta alteração na Lei nº 8.666/1993, a prática das CPS fica legitimada nas licitações públicas, o que deve reduzir significativamente o risco de judicialização (contestação) dos processos licitatórios.
Lei Federal nº 12.462/2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)
Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012	Regulamenta o Artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP).
Instrução Normativa SLTI/MP nº 10, de 12 de novembro de 2012	Estabelece regras para a elaboração dos planos de gestão de logística sustentável de que trata o Artigo 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências.

Elaboração da autora.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) também vem editando diversas resoluções sobre critérios ambientais que devem ser observados nas licitações públicas, conforme apresentado no box 1.

BOX 1

Resoluções do Conama a serem observadas nas CPS

- Resolução Conama nº 20/1994: dispõe sobre a instituição do selo ruído, de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que geram ruído em seu funcionamento.
- Resolução Conama nº 267/2000: dispõe sobre a proibição da utilização de substâncias que destroem a camada de ozônio.
- Resolução Conama nº 307/2002: estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.
- Resolução Conama nº 416/2009: dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências.
- Resolução Conama nº 401/2008: estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, e dá outras providências.

Elaboração da autora.

Cabe ressaltar, ainda, que as CPS devem considerar o contexto dos compromissos assumidos nos acordos e tratados internacionais afetos ao tema, já que, por determinação constitucional, os tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados pelo Executivo, por meio de decreto, são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro como uma norma interna;² ou seja, tem força de lei ordinária.

Percebe-se que com as inovações no marco legal brasileiro as licitações públicas sustentáveis alcançam um importante respaldo, o que tende a pôr fim a eventuais processos judiciais entre os licitantes que poderiam colocar obstáculos à prática. Ressalte-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), ao se pronunciar sobre a questão, decidiu que a administração pública deve inserir os critérios ambientais nas compras públicas, desde que o processo ocorra de forma paulatina, de modo a preparar os ofertantes.

Dessa forma, os avanços obtidos no marco legal relativos às CPS desenham um cenário favorável para enfrentar um dos desafios na prática de compras sustentáveis: o de superar eventuais processos judiciais que pudessem questionar a adoção de critérios adicionais (além da qualidade e do preço) na aquisição de bens e serviços. Este é um passo importante, visto que uma possível judicialização das licitações públicas poderia tornar os processos lentos e onerosos, assim como desestimular os gestores públicos a adotarem critérios ambientais em suas compras (Couto e Couto, 2011).

4.2 Iniciativas governamentais

O governo federal vem implantando as CPS na administração pública federal por meio de uma estratégia baseada, principalmente, na Instrução Normativa (IN) nº 1/2010, a qual dispõe sobre os critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras no âmbito da administração pública federal, e por meio do Decreto nº 7.746/2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes gerais para as contratações sustentáveis realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e pelas empresas estatais dependentes. Este decreto instituiu, ainda, a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável.

Para apoiar a implementação das CPS, foi criado o portal eletrônico de contratações públicas sustentáveis do governo federal, estruturado pelo MP, que orienta as licitações públicas sustentáveis.³ O portal busca reunir as diversas iniciativas planejadas pelo governo federal para difundir as CPS, tais como as licitações sustentáveis realizadas e a promoção de licitações compartilhadas entre os órgãos da administração pública, de modo a obter melhores preços e vantagens de escala nas compras.

Atualmente, o Catálogo de Materiais (CATMAT)⁴ do sistema de compras do governo federal já possui previamente cadastrados mais de setecentos itens feitos com materiais considerados sustentáveis – entre os quais papéis, equipamentos de informática, materiais de limpeza, aparelhos de ar condicionado e materiais de escritório. Desta forma, o gestor poderá optar por adquirir os materiais previamente cadastrados, quando definir critérios de CPS para estes itens em seus editais.

2. De acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF), os tratados internacionais incorporam-se ao ordenamento jurídico brasileiro com força de lei ordinária federal. Já os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos, por força da Emenda Constitucional nº 45/2004, desde que aprovados em cada casa do Congresso Nacional em dois turnos, com três quintos dos votos dos respectivos membros, equivalem às emendas constitucionais; ou seja, adquirem *status* de norma constitucional.

3. Disponível em: <<http://cps sustentaveis.planejamento.gov.br>>.

4. Disponível em: <<http://goo.gl/lds1t>>.

De acordo com o MP, em 2012, as compras governamentais do governo federal movimentaram R\$ 72,6 bilhões na aquisição de bens e serviços. Deste montante, as compras sustentáveis responderam por cerca de R\$ 40 milhões, o que representa 0,1% do total gasto. Apesar da ainda baixa participação no valor total das compras públicas, as aquisições sustentáveis cresceram significativamente: cerca de 236% na comparação entre os anos de 2010 e 2012. Os ministérios da Justiça, da Educação e da Defesa foram os que mais adquiriram bens sustentáveis em 2012, respondendo por 70% destas contratações. Os bens mais adquiridos nas CPS no período foram computadores (26%), aparelhos de ar condicionado (22%) e papel (20%).⁵

Outra iniciativa do governo federal foi a elaboração, por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS),⁶ lançado em novembro de 2011. O plano foca no papel e na responsabilidade do consumidor na demanda por produtos sustentáveis, se constituindo em uma agenda de ações (em curso ou a serem implementadas) em direção a um conjunto eleito de seis prioridades: as compras públicas sustentáveis, o varejo e consumo sustentável, a educação para o consumo sustentável, as construções sustentáveis, o aumento da reciclagem e a agenda ambiental na administração pública.

O PPCS pretende levar aos estados e municípios brasileiros a adoção das compras públicas sustentáveis por meio de ações como: programas de capacitação para gestores estaduais e municipais aplicarem a nova legislação em compras públicas sustentáveis; consolidação da legislação federal que normatiza as compras públicas sustentáveis; estruturação de um banco de dados com casos exitosos e registro de inovações que possam ser disseminadas; realização de discussões envolvendo fornecedores integrados a políticas sociais de governo que possam participar do cadastro de fornecedores; e publicação de manuais, cartilhas e outros materiais de cunho informativo sobre a temática.

O plano tem horizonte de três anos em sua primeira fase de implementação e envolve, em seu desenvolvimento, ações não apenas do governo, mas também do setor produtivo e da sociedade civil, buscando formar um arranjo institucional que mobilize recursos do governo, do setor privado e da cooperação técnica e financeira internacionais para sua consecução.

Além do governo federal, estados como São Paulo e Minas Gerais vêm desenvolvendo programas e legislações específicas para a prática das CPS. Estes dois estados aderiram ao projeto CPS-Brasil, coordenado pela instituição Governos Locais pela Sustentabilidade (Iclei), em parceria com o Centro de Estudos de Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces) e patrocinado por um fundo de fomento do Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido.

Os dois estados também contribuem com recursos próprios, além de disponibilizar funcionários para implementar o projeto, que tem como objetivos: *i*) desenvolver e adotar critérios e recomendações sustentáveis nos processos de compras dos governos-piloto; *ii*) implementar políticas públicas e capacitar técnicos; *iii*) consolidar, fortalecer e criar demanda para produtos sustentáveis no mercado; e *iv*) atrair fornecedores para a utilização de produtos sustentáveis.

5. Disponível em: <<http://goo.gl/bp8Snw>>.

6. A elaboração de planos de produção e consumo sustentáveis é uma das recomendações feitas aos países no Processo de Marrakesh, do qual o Brasil participa. O Processo de Marrakesh é uma iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), que desde 2003 apoia a implementação de projetos sobre consumo e produção sustentáveis em todo o mundo.

A ideia é que esses estados-piloto, enquanto líderes, venham influenciar os outros estados brasileiros e o governo federal para promoverem essas práticas, fomentando a multiplicação e o desenvolvimento de uma estratégia de compras públicas sustentáveis no país. Não existem até o momento, no entanto, relatórios públicos que discriminem os ganhos ou estabeleçam metas para as ações empreendidas, aspectos nos quais os dois estados buscam avançar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação aos compromissos assumidos com o desenvolvimento sustentável do país, observa-se que o governo federal vem percebendo, nos últimos anos, a importância de liderar pelo exemplo e colocar-se como agente de mudança na direção desejada. O apoio à política de compras públicas sustentáveis pode ser demonstrado, por exemplo, nos progressos no marco legal, por meio da alteração da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 12.349/2010, aplicável a todos os níveis de governo, que coloca como um dos objetivos das licitações públicas a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e a introdução da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1/2010 (Brasil, 2010), que introduz as CPS no poder Executivo Federal, bem como o Decreto nº 7.746/2012, que estabelece critérios para as CPS.

Além disso, é significativo que a condução da tarefa na esfera federal venha sendo feita pelo MP, instituição que, por sua posição estratégica, pode estabelecer um vínculo entre as políticas econômicas e o desenvolvimento sustentável, passando, assim, a mensagem de que as CPS são uma prioridade para o governo federal e colocando-as como um catalisador para a disseminação da prática para as esferas estaduais e municipais de governo.

Contudo, o compromisso da área de planejamento governamental com uma dada política nem sempre é garantia de uma implementação exitosa, visto que este compromisso poderia ser amplamente diluído no nível operacional – no caso, ao se chegar aos departamentos de compras e contratações. Assim, para que a realidade das compras públicas não fique a cargo apenas de um pequeno número de interessados, o investimento em sensibilização dos gestores, inclusive os da mais alta hierarquia da administração, e a capacitação dos técnicos responsáveis pelos processos licitatórios se tornam pontos cruciais a serem considerados.

Mesmo os organismos de auditoria, tais como o TCU no Brasil, precisariam ser sensibilizados para que possam compreender que, em alguns casos, estarão auditando o valor a médio e longo prazos das contratações, quando os produtos sustentáveis podem dar um retorno financeiro em termos de economia de manutenção ou custos evitados com a degradação ambiental. Assim, é recomendável estabelecer mecanismos transparentes e eficientes de avaliação e monitoramento (*accountability*) dos processos de CPS, que possibilitem aos órgãos de controle uma visão clara dos procedimentos, evitando-se a aplicação de sanções por descumprimento dos aspectos legais e normativos relacionados (Ipea, 2011).

A implementação das CPS se mostra tarefa complexa, que levanta importantes questões relativas à necessidade de quantificação dos benefícios e dos custos decorrentes de sua adoção, de modo que estes demonstrem compensar eventuais diferenças de preço para os produtos sustentáveis, mantendo o mercado competitivo. Muitos dos benefícios das compras públicas sustentáveis se mostram como intangíveis ou perceptíveis apenas a médio ou longo prazos. Desta forma, faz-se necessário aferir estes benefícios e quantificá-los monetariamente para que sejam incorporados na contabilidade do setor público, respaldando as decisões dos gestores. Assim, se tornarão mais claras as vantagens e o custo-benefício de se realizar uma compra de produtos sustentáveis *vis-à-vis* os produtos tradicionais do mercado (Willis, 2010).

Também é recomendável o estudo das experiências exitosas obtidas em outros países que aplicam as CPS há mais tempo, visto ser a análise de boas práticas que possam ser adaptadas à realidade brasileira e incorporadas nas políticas públicas brasileiras uma maneira eficaz de se obter resultados no curto prazo.

Ressalte-se, ainda, que as compras sustentáveis não podem ser vistas como uma política a ser implantada de forma isolada. O setor produtivo precisaria ser trabalhado de forma integrada e em seu conjunto para a formação de um mercado de produtos “verdes” ou sustentáveis – desde a extração da matéria-prima na natureza, passando pelo uso de técnicas de produção mais limpas, pela gestão ambiental nas indústrias, pela manufatura dos produtos, até a reciclagem ou disposição final. Para atender às demandas futuras de grandes volumes de compras governamentais, este setor de produção sustentável talvez necessite de estímulos e políticas econômicas específicas (por exemplo, redução de taxas e disponibilidade de financiamento para novas tecnologias) para estimular seu desenvolvimento, bem como o investimento em novas tecnologias.

Em síntese, as compras públicas sustentáveis podem ser vistas como uma ferramenta que, potencialmente, permite promover políticas ambientais e sociais – principalmente ao se considerar a escala das compras governamentais e o efeito cascata que estas produzem sobre a economia e a sociedade, o que multiplica investimentos feitos na direção do desenvolvimento sustentável. É recomendável que sua incorporação e disseminação no país ocorra de forma gradual e planejada, permitindo tanto aos setores responsáveis pelas compras públicas no governo quanto aos agentes do setor privado a necessária adaptação para implementá-las de forma bem-sucedida.

REFERÊNCIAS

BIDERMAN, Rachel *et al.* (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. (Iclei European Secretariat GmbH).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília: MP, 2010. Disponível em: <<http://cp.sustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/03/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-01-10.pdf>>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY. **Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal**. MP; Iclei, 2010.

_____. **Curso de ensino a distância sobre compras e contratações públicas sustentáveis**: 2ª turma de 2011. MP; Iclei, 2011. Disponível em: <<http://ead-cps.planejamento.gov.br>>.

BRAMMER, Stephen; WALKER, Helen. **Sustainable procurement practice in the public sector**: an international comparative study. Bath: University of Bath Online Publication Storem, 2007. (Working paper). Disponível em: <<http://opus.bath.ac.uk>>.

BRÄNLUND, Runar *et al.* **Assessment of green public procurement as a policy tool**: cost-efficiency and competition considerations. Umea: Umea University, 2009.

CNUMAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2000.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; COUTO, Marília Cláudia Martins Vieira e. O marco regulatório das compras públicas sustentáveis. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2.818, 20 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/18726>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Financiando o desenvolvimento sustentável: o papel das compras públicas. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2011. v. 2.

PERERA, Oshani *et al.* **State of play in sustainable public procurement**. IISD; Teri, 2007.

WILLIS, Ken. Is all sustainable development sustainable? A cost-benefit analysis of some procurement projects. **Journal of environmental assessment policy and management**, v. 12, n. 3, p. 311-331, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sustentabilidade aqui e agora**: brasileiros de 11 capitais falam sobre meio ambiente, hábitos de consumo e reciclagem. Brasília: MMA, 2010.