



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

DALVA MARÍLIA SALES DE LIMA FARIAS

SUSTENTABILIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DO AMAPÁ

Macapá
2012

DALVA MARÍLIA SALES DE LIMA FARIAS

SUSTENTABILIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DO AMAPÁ

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas, PPGDAP, da Universidade Federal do Amapá, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

Orientadora Prof^a. Dr^a. Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes Chelala.

Macapá-AP
Dezembro de 2012

FARIAS, DALVA MARÍLIA SALES DE LIMA

Sustentabilidade das Compras Públicas no Estado do Amapá, 103p. 297 mm, (UNIFAP-PROPESPG, Mestre, Direito Ambiental e Políticas públicas, 2012).

Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Amapá. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação.

1. Sustentabilidade

2. Compras Públicas

3. Amapá

I. UNIFAP- PROPESPG

II. Título (série)

É concedida à Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Dalva Marília Sales de Lima Farias

DALVA MARÍLIA SALES DE LIMA FARIAS

SUSTENTABILIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DO AMAPÁ

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas, PPGDAP, da Universidade Federal do Amapá, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

Orientadora Prof^a. Dr^a. Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes Chelala.

Aprovada em: 17 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes Chelala
Orientadora

Prof^a. Dra. Daginete Maria Chaves Brito
Examinadora

Prof. Dr. Daniel Gaio
Examinador

Prof^a. Dra. Maria Lúcia Teixeira Borges
Examinador Externo - UNIFAP

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter fortalecido a minha fé para realizar este trabalho.

À minha família, em especial à minha mãe, que já nos deixou, mas continua sempre presente na minha vida; minha fonte inspiradora de determinação, força de vontade e coragem; referência para atingir os desafios a que me proponho.

A meu pai e irmãos pela compreensão da minha ausência física em momentos importantes de nossas vidas.

A Adaury, meu maior incentivador em todos os momentos desta jornada e companheiro da minha vida.

A Rodrigo e Renato, meus filhos amados e colaboradores importantes.

À Mariney, querida amiga de todas as horas pelo carinho e solidariedade.

À Prof^a. Dra. Cláudia Chelala, minha orientadora querida, pela inabalável confiança e empenho em apoiar este trabalho, com atenção permanente, munindo-me sempre com material e considerações sobre o tema em estudo e pela sua dedicação em me ensinar a construção de um trabalho científico, além do incentivo para que eu vencesse as dificuldades que se apresentavam.

Ao Prof. Dr. José Carlos Tavares, Reitor desta Universidade, pelo apoio quando da necessidade de ausentar-me desta Instituição para realizar trabalho de pesquisa em Brasília.

À Prof^a. Dra. Rosemary Ferreira de Andrade, pelas valiosas sugestões para a apresentação deste trabalho.

Aos Professores do curso de mestrado com quem tive a oportunidade de perceber novos conceitos e formar novos valores.

Aos colegas da UNIFAP que me apoiaram e que torcem por mim.

Agradeço, ainda, a todos os órgãos pesquisados representados pelas pessoas que me receberam cujas entrevistas foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos, muito obrigada!

RESUMO

Com a publicação, em 15 de dezembro de 2010, da Lei 12.349, que consagrou o “desenvolvimento nacional sustentável” como um dos objetivos dos processos licitatórios, as licitações sustentáveis na Administração Pública Federal, tornaram-se oficiais. Face a essas mudanças nos processos de compras públicas, a presente pesquisa tem o propósito de analisar os encaminhamentos que os órgãos federais situados no Estado do Amapá estão adotando para a implementação de critérios de sustentabilidade ambiental em suas compras. A metodologia utilizada consistiu em um minucioso levantamento bibliográfico e documental sobre o tema, assim como uma pesquisa de campo, em que se utilizou a técnica de questionários e de entrevistas semiestruturados, em uma amostra de dez, dos quarenta e três órgãos federais situados no Estado do Amapá. Os resultados obtidos na análise dos dados apontaram que as licitações sustentáveis no Estado ainda não se efetivaram em decorrência de fatores como o desconhecimento dos normativos vigentes, despreparo dos compradores públicos e a pouca importância à causa ambiental, dentre outros.

Palavras-chave: Desenvolvimento Nacional Sustentável. Licitações Sustentáveis. Administração Pública Federal. Amapá.

ABSTRACT

With the publication, in December 15th, 2010 of the Law 12.349, which consecrated the “National Sustainable Development” as one of the goals of the bidding processes, the sustainable procurement in Federal Public Administration, became official. The front those changes occurred in the public purchasing processes, the present research has the purpose of analyze the forwards the Federal organs placed in the state of Amapá are adopting, to the implementation of environmental sustainable criteria in its purchasing. The methodology used consists in a thorough bibliographic lifting and documental about the theme, such as, a field research, which used the technique of survey and interviews semi-structured, in a sample of ten, from forty-three federal organs situated in the State of Amapá. The results obtained in the analysis from the data pointed that the sustainable biddings in the State, have not yet actualize due the factors like the ignorance of the actual normative, unprepared of the public purchasers and a short importance to the environmental cause, among others.

Key-words: National Sustainable Development. Sustainable Biddings. Federal Public Administration. Amapá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização espacial do Estado do Amapá.....	66
Figura 2 – Órgãos federais pesquisados.....	70
Figura 3 – Etapas da pesquisa.....	71
Figura 4 – Destinação de pilhas.....	80
Figura 5 – Destinação de Cartucho.....	81
Figura 6 – Disposição em adotar critérios sustentáveis.....	83
Figura 7 – Posicionamento dos entrevistados referente à Lei de Licitação.....	85

LISTA DE TABELAS / QUADROS

TABELAS

Tabela 1 – Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto à exigência de critérios sustentáveis nas licitações	75
Tabela 2 - Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto adoção de práticas para evitar desperdício e reduzir o consumo	75
Tabela 3 - Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto à preferência por aquisição de equipamentos de eficiência energética.....	76
Tabela 4 - Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto adesão dos programas.....	77
Tabela 5 - Resultado da média aritmética da adesão aos programas pelos órgãos entrevistados.	79
Tabela 6 - Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto à institucionalização dos programas internos para mudança de padrões de consumo.	79

QUADROS

Quadro 1 - Comparativo de procedimentos relativos à concorrência, tomada de preços e convites	46
Quadro 2 – Órgãos públicos federais no Estado do Amapá.	69

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACAM	Associação de Catadores de Macapá
A3P	Agenda Ambiental da Administração Pública
AGU	Advocacia Geral da União
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANIP	Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP	Amapá
APF	Administração Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução
CF/88	Constituição Federal de 05 de outubro de 1988
CG	Compras Governamentais
CGU	Controladoria Geral da União
CISAP	Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPAP	Capitania dos Portos do Amapá
CPS	Compras Públicas Sustentáveis
DDT	Dicloro-Difenil-Tricloroetano
DL	Decreto - Lei
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DLSG	Departamento de Logística e Serviços Gerais

DIEESE	Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DNPM	Departamento Nacional de Pesquisa Mineral
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPR	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
DRT	Delegacia Regional do Ministério do Trabalho
DS	Desenvolvimento Sustentável
EC	Emenda Constitucional
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GEE	Emissões de Gases de Efeito Estufa (sigla em inglês)
GED	Gestão Eletrônica de Documentos
GPA	Agreement on Government Accounts (Acordo sobre Compras Governamentais)
IADS	Instituto Argentino para o Desenvolvimento Sustentável
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICLEI	Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais
IFAP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Reforma Agrária
INMETRO	Instituto Nacional de Pesos e Medidas

INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças de Clima (sigla em inglês)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
JF	Justiça Federal de Primeiro Grau
LC	Lei Complementar
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MC	Ministério das Comunicações
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
ME	Microempresa
MME	Ministério de Minas e Energia
MPE	Micros e Pequenas Empresas
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PEG	Programa de Eficiência do Gasto Público
PFN	Procuradoria da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
P+L	Produção mais Limpa
PM	Portaria Ministerial

PMM	Prefeitura Municipal de Macapá
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROCEL	Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
PROCEL EPP	Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
RER	Responsabilidade Estendida do Produto
RURAP	Instituto de Desenvolvimento Rural
SAMF	Superintendência de Administração Federal
SDO	Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da informação
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRTE	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
SUNAB	Superintendência Nacional do Abastecimento
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TFA	Território Federal do Amapá
TER	Tribunal Regional Eleitoral
UE	União Europeia
UNEP	Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	A IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.1	COMPRAS GOVERNAMENTAIS	21
2.2	CONTEXTO MUNDIAL	22
2.2.1	Noções sobre Compras Governamentais.....	24
2.3	CONTEXTO BRASILEIRO	29
2.4	COMPRAS SUSTENTÁVEIS	33
2.6	MODALIDADES DE LICITAÇÃO	45
2.7	MARCO LEGAL DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL	48
3	A DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE.	51
3.1	ANTECEDENTES	51
3.2	OS PROBLEMAS AMBIENTAIS	53
3.3	CONFERÊNCIAS DA ONU	56
3.4	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	59
3.5	INICIATIVA ECONOMIA VERDE.....	61
3.6	O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA VERDE.....	63
4	CENÁRIO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS NOS ÓRGÃOS FEDERAIS NO ESTADO DO AMAPÁ.....	66
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO AMAPÁ COMO ENTE FEDERADO	66
4.2	DELINEAMENTO AMOSTRAL.....	68
4.3	CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA.....	69
4.4	PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS	71
4.5	APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA	73
4.6	RESULTADOS E DISCUSSÕES	73
4.6.1	Análise descritiva dos dados.	74
4.6.2	Resultados.....	86
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS.....	92
	ANEXO I.....	99
	ANEXO II.....	102

1 INTRODUÇÃO

Os indiscutíveis avanços da ciência e da tecnologia que contribuem para a ampliação da longevidade da população mundial, e, conseqüentemente, para o crescimento demográfico, torna a economia capitalista cada vez mais ágil, aumentando a produção de bens e serviços para fazer face às necessidades de consumo do mundo globalizado. As pressões sobre o meio ambiente com a extração de novas fontes de recursos e o uso expressivo de matéria-prima em função da elevação dos níveis de produção tornaram-se desmedidas, tanto pela degradação ambiental, como pelo despejo de resíduos na natureza.

A conscientização dessa problemática ambiental tem conduzido alguns governos em todo o mundo a adotarem agendas de gestão sustentável que incluem medidas relacionadas ao desempenho ambiental de suas administrações. No Brasil, uma das primeiras iniciativas foi a construção da Agenda Ambiental da Administração Pública, denominada A3P, criada em 2003, com o objetivo de estimular os gestores públicos a incluir, em suas atividades rotineiras, boas práticas de economia de recursos naturais, redução de gastos de dinheiro público por meio do uso racional dos bens e da gestão de resíduos.

O expressivo volume de recursos que o setor público gasta em compras de bens, produtos e serviços, hoje, estimados entre 10 a 20% do Produto Interno Bruto (PIB), levou o governo federal a investir em normativos, instruções, leis e decretos nas denominadas Compras Públicas Sustentáveis (CPS). Foi a partir de 2010, com a edição da Instrução Normativa Nº 01, de 19 de janeiro de 2010 (IN 01/2010), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), que a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental passou a integrar as especificações dos processos das Compras Governamentais (CG).

Em que pese a natureza jurídica de ato normativo, a referida IN 01/2010, dada a sua relevância na mudança de padrões de aquisição de bens, produtos e serviços da administração Pública, é considerada o primeiro marco regulatório para adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na esfera do governo federal. A edição dessa norma estabeleceu, portanto, a realização das CPS no âmbito da Administração Pública.

Desta forma, a análise do contexto local sobre a sustentabilidade das CPS torna-se importante, para que se possam investigar os fatores positivos e os eventuais obstáculos para a sua plena execução no âmbito dos entes federais situados no Estado do Amapá, bem como servir de base para estudos futuros no desenvolvimento de programas de incentivo à adoção de práticas sustentáveis, direcionadas aos agentes públicos e à sociedade em geral.

Sabe-se que as instituições públicas precisam estar sensíveis a estas mudanças, assim como preparar seus agentes públicos para o desempenho de suas funções, como decorrência natural da proteção jurídica dispensada ao meio ambiente e em especial à Lei 12.349/2010.

Assim, o **objetivo** deste trabalho é analisar a realidade dos Órgãos da Administração Pública Federal no Amapá referente à incorporação de critérios de sustentabilidade em suas CG.

A **metodologia** da pesquisa consistiu no estudo de natureza quali-quantitativo. Na definição da amostra, optou-se pela seleção de 10 órgãos federais de um universo de 43 instituições situadas no Estado do Amapá, cujas atividades estão relacionadas: a) diretamente ao meio ambiente; b) em atividades da área meio; c) em órgãos que, em tese, estão envolvidos no debate aprimorado sobre questões ambientais e; d) órgãos de controle e de fiscalização.

A pesquisa foi realizada em três etapas. A primeira consistiu em um vasto levantamento bibliográfico e documental; a segunda, em uma pesquisa de campo que utilizou a técnica de questionários semiestruturados, com perguntas abertas e fechadas, dirigidas aos gestores públicos, comissões de licitação, pregoeiros e chefes de divisão de compras, cujas funções se vinculam às aquisições de bens e produtos, além de se ter lançado mão da técnica de observação participante, o que permitiu uma visão realística dos fenômenos estudados; e a terceira etapa que consistiu na tabulação dos dados e análises dos resultados. O questionário foi elaborado com base na revisão do referencial teórico e fundamentado nas boas práticas recomendadas nos normativos vigentes. Este estudo se foca nas aquisições de bens, produtos e serviços realizadas pelo Poder Público.

Com esta metodologia foi possível subsidiar a análise da questão central destacada: como a Administração Pública Federal no Amapá tem encaminhado as compras governamentais no tocante à observação dos critérios de sustentabilidade previstos em Lei?

Partiu-se da **hipótese** de que a Administração Pública Federal no Amapá tem se revelado pouco sensível à incorporação da variável ambiental em função da precária importância dispensada à temática, seja em razão da incipiente formação técnica dos agentes públicos, seja pela ausência de sensibilidade para as questões ambientais.

Para subsidiar a análise da discussão e a argumentação para responder aos questionamentos e a hipótese, considerou-se:

- a) as instituições que estão utilizando as compras públicas como prática de gestão sustentável;
- b) as instituições que estão engajadas em adotar uma gestão sustentável;
- c) as instituições que desconhecem os atuais normativos vigentes e se utilizam ainda do tipo “menor preço”, como critério, para a escolha da proposta mais vantajosa.

O corte temporal compreendeu o início do ano de 2010 ao 1º semestre de 2012. O critério para a definição correspondeu às edições dos instrumentos que introduziram a variável ambiental no processo de compras na Administração Pública Federal (APF), ou seja, a IN 01/2010 e a alteração do Art. 3º da Lei de Licitação, em que os critérios ambientais passaram a ser requisitos obrigatórios na licitação.

O estudo constatou que apenas 30% das instituições pesquisadas estão inserindo algum critério de sustentabilidade em suas compras de bens e produtos. Fatores relacionados tanto ao despreparo dos compradores públicos, quanto aos normativos vigentes que amparam a constitucionalidade das licitações sustentáveis, representam um dos principais entraves.

A presente dissertação está estruturada em cinco partes, incluindo esta introdução e as Considerações Finais.

O capítulo 1 traça um levantamento histórico das contribuições teóricas acerca da importância das Compras Governamentais como instrumento de políticas públicas no contexto internacional e nacional, enfatizando exemplos de iniciativas de sucesso que foram adotadas por alguns países. Destaca a relevância das compras sustentáveis como mote da inserção de critérios sustentáveis nos processos das aquisições de compras e serviços na Administração Pública.

O Capítulo 2 faz um breve resgate histórico da Revolução Industrial e o surgimento dos problemas ambientais. Apresenta as conferências da ONU e aborda

as dimensões da sustentabilidade sob a vertente dos pilares econômico, ambiental e social.

O capítulo 3 apresenta a contextualização do Estado do Amapá como ente federado. Em seguida, apresenta-se uma visão da impressão dos gestores e agentes públicos sobre a condução da inserção de critérios de sustentabilidade nos processos de compras dos órgãos federais no Estado do Amapá, apoiada nos dados da pesquisa que consubstanciaram este trabalho.

2 A IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, realiza-se um breve levantamento histórico das contribuições conceituais acerca da importância das CG como instrumento de políticas públicas no contexto internacional e nacional. Enfatiza-se a expressiva contribuição das Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) que sinalizaram a emergência dos governos se empenharem na promoção de padrões sustentáveis de consumo. Destaca as mudanças ocorridas na legislação brasileira que fundamentam os processos das aquisições de compras e serviços na Administração Pública.

2.1 COMPRAS GOVERNAMENTAIS

As CG são as operações realizadas pelo Poder Público, necessárias para o provimento do funcionamento de todas as atividades e ações pertinentes à máquina estatal e consomem uma significativa parcela de recursos que movimentam as economias dos países. Os governos, considerados como os maiores compradores de um país, têm procurado utilizar esse extraordinário volume de recursos como mecanismo de fomento a iniciativas voltadas para a produção de bens e serviços sustentáveis.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA 2012), as estimativas das compras e contratações públicas giram em torno de 8% a 25% do PIB de um país. Segundo o PNUMA (2008), o poder de compra da Europa tem um potencial orçado em cerca de um trilhão de euros, o equivalente a 15% do PIB de toda a União Europeia (EU). Dados revelam que as despesas de consumo da Administração Pública, em 2008, no Brasil, importaram em aproximadamente em R\$ 584.408 milhões, correspondendo a cerca de 20% da Renda Nacional Bruta que atingiu R\$ 2.817,900 bilhões, ou seja, 1/5 de tudo que foi produzido no País, (IBGE, 2008). Em 2009, por exemplo, as despesas de consumo dos governos dos Estados Unidos contabilizaram 14%, o Reino Unido 18% e o Brasil 10 a 20% (BETIOL, 2009).

O impacto econômico causado por essa substancial fatia de consumo de bens e serviços governamentais passaram a ser temas presentes de alta relevância

nas agendas internacionais e tem sido utilizada como instrumento de políticas públicas de desenvolvimento econômico, social e ambiental em quase todo o mundo.

2.2 CONTEXTO MUNDIAL

O poder de compra dos governos pode, assim, ser utilizado como instrumento de modificação das relações entre consumidores e produtores devido à sua capacidade de influenciar a economia. Para Carvalho (1999), o peso do Estado no mercado como demandante de bens e serviços é considerado bastante relevante, chegando a ser superior ao das exportações e, em muitos casos, ao do investimento privado. O que leva o Estado a se destacar também pelo poder de interferir no comportamento dos consumidores.

O volume expressivo dos recursos envolvidos torna os governos os consumidores mais ativos do mercado, imprimindo-lhes capacidade para criar economias de escala¹ que alavancam as margens de lucro e reduzem seus riscos. Essa participação nas economias dos países vem cada vez mais ampliando o escopo das CG e agregando mais valor à sua finalidade de promover geração de emprego e renda, de incentivar mercado de produtos e serviços sustentáveis, estimulando os agentes econômicos na direção de práticas e ações mais sustentáveis.

Neste aspecto, é fundamental o papel dos governos na indução de ações sustentáveis, haja vista a magnitude de suas posições como grandes consumidores, que os têm levado a implantarem uma política de consumo sustentável, focada na adequação ambiental dos processos produtivos, visando a uma Produção mais Limpa (P+L), com a adoção de instrumentos legais de proteção ao meio ambiente. Segundo a conceituação do IPEA (2012), a P+L adota uma abordagem preventiva e busca estimular a aplicação de estratégias produtivas que aumentem a eficiência no uso de matérias-primas, água e energia, pela não geração, minimização ou reciclagem de resíduos.

¹ ECONOMIA DE ESCALA - Aquela que organiza o processo produtivo de maneira que se alcance, através da busca do tamanho ótimo, a máxima utilização dos fatores que intervêm em tal processo. Como resultado, baixam-se os custos de produção e incrementam-se os bens e serviços. Sahop (1978 apud INSTITUTO DE PEREIRA PASSOS, 2001).

Foi a partir de 1992, com a edição da Agenda 21 Global, importante documento produzido na Eco 92, que sinalizou a emergência dos governos se empenharem na promoção de padrões sustentáveis de consumo, para promover o desenvolvimento sustentável globalmente, que a política de CG alcançou visibilidade. Este documento, firmado pelas nações que integram o sistema da ONU pela sustentabilidade, ratificado por 179 países, compreende 40 capítulos divididos em quatro seções.

O Capítulo 2, da Agenda 21 Global, sugere um esforço mundial no combate à perpetuação das disparidades existentes entre as nações e no interior delas, o agravamento da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende o bem estar de todos. Sugere, ainda, mais atenção para a integração das preocupações relativas ao meio ambiente com o desenvolvimento para que seja possível satisfazer às necessidades básicas, como elevar o nível da vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro.

Dessa forma, o documento foi lançado como um programa para essas mudanças e traz como exigência a integração das preocupações ambientais ao processo de tomadas de decisões governamentais (BLIACHERIS, 2011). Vale salientar que as mudanças nos padrões de produção e de consumo são dirigidas a todos os povos, cabendo a seus governantes incentivar, por meio de políticas públicas, direcionadas para aquisições de produtos de qualidade, medidas que não degradem o meio ambiente.

Conforme Lovejoy (2012), a Agenda 21 apresentou uma série de propostas concretas para o desenvolvimento sustentável, nos moldes da Comissão Brundtland, em 1987, que resultou em significativos avanços na abordagem das questões ambientais. Entre as quais, citam-se: a classificação de áreas consideradas prioritárias como oceanos, atmosfera, energia, água e financiamento, para que os países e empresas busquem melhorias ambientais, correspondendo a uma diretriz que se traduz em um programa de ação que tenta conciliar métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, em que os governos exercem papel preponderante na consecução desses objetivos.

O Item 4.23, dos Princípios da Agenda 21 Global, é enfático:

Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição

preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Conseqüentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.

O capítulo 28, desse Plano de Ação resultante da Eco 92, deu ênfase à importância de cada país elaborar a sua própria Agenda, comprometendo-se a refletir, global e localmente. Incentivou as autoridades a desenvolver uma Agenda 21 Local que deve ser desenvolvida por meio de políticas para o desenvolvimento sustentável e de construção de parcerias entre autoridades locais e outros setores, com base na integração de planejamento e políticas, envolvimento de todos os setores da comunidade e, objetivando e, objetivando resultados em longo prazo.

Destarte, a Agenda 21 é um documento consensual, abrangente e que, pela primeira vez, reconhece a necessidade de tratar a questão da sustentabilidade nos aspectos social, econômico e ambiental em longo prazo. É considerado um dos documentos mais completos porque, além do crescimento econômico, busca o desenvolvimento em nível local, nacional e global.

Tomando como base essa premissa, cabe ressaltar que foi somente em 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, com a realização da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Conferência conhecida como Rio +10), que a dimensão ambiental das CG ganhou maior ênfase. De acordo com Torres (2012), as medidas sugeridas no documento, especificamente a que se refere ao item 19c, em que preconiza a promoção de políticas de compras públicas que incentivem o desenvolvimento e a disseminação de bens e serviços ambientalmente saudáveis, inseriu a licitação sustentável como instrumento para a promoção da alteração dos padrões insustentáveis de produção e consumo.

2.2.1 Noções sobre Compras Governamentais

Embora não exista uma definição universal para as CG que integrem considerações ambientais, econômicas e sociais, a licitação sustentável, licitação ambientalmente responsável ou aquisições "verde" surge como uma nova forma do poder público adquirir produtos e serviços que tiveram seus custos ambientais avaliados desde a matéria-prima, fabricação, transporte, armazenamento,

manipulação, utilização e descarte do produto, com a finalidade de reduzir impactos ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Além de medidas que incorporam preocupações ambientais, alguns governos, em várias partes do mundo, incorporam também considerações sociais e econômicas nas licitações sustentáveis. A força-tarefa Britânica para compras sustentáveis, por exemplo, em 2006, definiu licitação sustentável como um processo no qual as organizações ao satisfazer suas necessidades por meio de aquisições de bens, obras e serviços devem considerar as consequências ambientais, sociais e econômicas ao longo de toda a cadeia produtiva, gerando benefícios não somente para as organizações, mas também, para a sociedade e para a economia e, conseqüentemente, para o meio ambiente (UK SUSTAINABLE PROCUREMENT TASK FORCE, 2006).

Neste aspecto, muitas são as iniciativas que alguns governos têm usado nas contratações públicas para buscar objetivos sociais. Kjöllström (2008) elenca alguns países como Suíça, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Malásia, Índia e África do Sul, com suas principais medidas, conforme a seguir.

Para a contratação de bens e produtos, os governos na Suíça exigem a igualdade de remuneração entre homens e mulheres. No Canadá, desde 1996, as populações aborígenes são as principais destinatárias dos contratos públicos. As licitações são direcionadas aos fornecedores aborígenes qualificados. Nos Estados Unidos, condições exigindo ações sociais, relativas à etnia, cor, gênero, orientação sexual e nacionalidade para as empresas contratadas estão entre as medidas que buscam alcançar uma maior isonomia para afroamericanos.

No Reino Unido, os acordos de contratos especiais exigem a contratação de autoridades para dar uma consideração especial para a compra de bens e serviços de fornecedores que empreguem pessoas deficientes ou inválidas, consideradas de grupos minoritários.

Já no caso da Malásia, para encorajar maior participação dos indígenas malaios bumiputeras, nas licitações públicas, as propostas das empresas desses grupos indígenas recebem tratamento preferencial nos contratos do governo.

Para os indianos, as regras das compras estipulam que alguns bens devem ser adquiridos de pequenas e microempresas, mesmo se os preços forem até 15% maiores do que aqueles oferecidos pela concorrência.

O ato de 2000 de Políticas de Compras Preferenciais, na África do Sul, diz que os pontos de preferência do sistema devem ser seguidos de acordo com os contratos públicos, a fim de promover a participação das pessoas historicamente em desvantagens pela discriminação racial, de gênero e/ou deficiência.

As iniciativas de contratação pública que visam atingir esses objetivos sociais como o de reduzir o desemprego, elevar os padrões de trabalho, proporcionar oportunidades de emprego para pessoas com deficiência e promover a igualdade de gênero, raça e igualdade étnica, entre outros, são utilizadas tanto em regiões de países desenvolvidos como em desenvolvimento. Além disso, Kjöllström (2008) esclarece que, em alguns setores, as compras governamentais domésticas tendem a ser a fonte mais importante de vendas quando se trata de defesa, saúde e pesquisa relacionadas com as indústrias ou uma das mais importantes quando se trata de construção, equipamento, energia, transportes.

De acordo com a autora, existem, todavia, diferenças significativas na maioria de outros setores na comparação com o volume das CG entre os países. No caso de compras de equipamentos de escritório, no Canadá, por parte das autoridades públicas representaram mais de 1/3 da demanda total na década de 1990, porém, menos do que 5% no Japão ou na Áustria. A África do Sul possui um programa estruturado e avançado de uso do poder de compra do Estado desde 1995, que, inicialmente, teve como base um Plano Interino de 10 pontos². Essa experiência levou o parlamento a aprovar em 1997, o “Livro Verde”, que serve para o Uso do Poder de Compra do Estado na África do Sul.

Esse livro reconhece a capacidade do direcionamento das compras públicas como instrumento de geração de emprego, desenvolvimento econômico e social, para complementar a política macroeconômica daquele país. O documento estabelece, ainda, os objetivos de longo prazo para as contratações públicas afirmativas que devem ter como foco o desenvolvimento dos recursos humanos, tais como:

²Os dez pontos são: Acesso a Informação de Concursos; Centros de Aconselhamento de Concurso Públicos (licitação); Revisão dos processos de adjudicação de valor inferior a R7500; Isenção de Segurança / Avais; Quebra de Aquisições (procedimentos de contratação pública); Pagamentos Antecipados; Preferências/direcionamento; Simplificação de requisitos para apresentação de propostas; Nomeação de um Ouvidor para as aquisições públicas; e, Classificação dos Contratos de Construção e Engenharia (ARANTES 2009).

- a) oferecer oportunidades de transferência de habilidades, capacidades e da aquisição de experiência dentro das organizações, especificamente para corrigir os desequilíbrios históricos;
- b) incentivar o compromisso com o desenvolvimento de recursos humanos e programas de responsabilidade social;
- c) facilitar o crescimento em termos de eficiência e eficácia, bem como aumentar o número e o tamanho de empresas de indivíduos anteriormente desfavorecidos.
- d) garantir que as empresas emergentes contribuam para a base tributária e envolvam os trabalhadores que são filiados a associações de classes a refletir e aderir, como nos países desenvolvidos, aos regulamentos de segurança nas suas atividades econômicas.

Arantes (2009) ressalta os esclarecimentos de Watermeyer *et al*, responsáveis pelo desenho do Programa na África do Sul, cujo objetivo principal da política é reparar as distorções criadas pelo regime de *apartheid*, de modo a gerar emprego e renda para os que estavam em desvantagem econômica e social, por meio do desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (MPE), como estratégia de redução da pobreza e do desemprego.

Nos Estados Unidos, a legislação sobre a política de compras governamentais é regida por diretivas que se constituem em ordenamentos que estabelecem normas e procedimentos para a aquisição de bens e contratações de serviços e obras.

Moreira e Morais (2002) destacam que alguns programas especiais da Administração Federal Americana têm por finalidade proteger os bens de fabricação interna nas licitações de órgãos e empresas públicas, beneficiando as MPE. Conforme os citados autores, os principais programas são: Utilização de Empresas Pequenas e Desfavorecidas (*Offices of Small and Disadvantaged Business Utilization*), que objetiva dar preferência às pequenas empresas em conformidade com as disposições legais; o Ato de Aquisições Públicas Americano (*Buy American Act*), assegura a preferência para os bens domésticos, ou seja, produzidos no território Americano; e o Regulamento dos Programas de Pagamento (*Balance of Payments Program*) que regulamenta as aquisições para a utilização no exterior.

Na União Europeia (UE), a política relativa ao mercado das compras governamentais tem dado especial atenção à ampliação da participação das MPE às

CG. Para Evans et al (2010), essas empresas são consideradas a espinha dorsal da economia da UE e apresentam um potencial de criação de emprego, crescimento e inovação. O acesso fácil aos mercados dos contratos públicos pode ajudar a desbloquear esse potencial de crescimento e de inovação, além de ter um impacto positivo na economia europeia.

O Livro Verde sobre contratos públicos, na EU, foi criado em 1996 com a finalidade de traçar um conjunto de medidas eficazes em matéria de contratos públicos. Nele, estão determinadas as normas de orientação para que os contratos públicos atinjam seus objetivos, quais sejam: favorecer o desenvolvimento de empresas capazes de explorar as possibilidades oferecidas pelo maior mercado integrado do mundo; enfrentar eficazmente a concorrência nos mercados globais, permitindo ao contribuinte e utilizador, obtenção de serviços públicos de melhor qualidade ao menor custo.

A comissão organizadora do Livro Verde ressalta que os poderes públicos e as empresas de serviços públicos da UE gastam, a cada ano, uma soma significativa de recursos em bens e serviços que podem ser revestidos com a implementação de sistemas de aquisição eficazes, permitindo poupanças consideráveis por parte dos governos e, conseqüentemente, dos contribuintes. A Comissão Europeia (1996) reconhece que essas considerações são particularmente importantes no quadro das políticas de redução dos *déficits* orçamentais, ditadas pelos critérios de convergência de Maastricht.

Entretanto, o Livro Verde (1996) chama atenção para os objetivos fundamentais de um mercado único no domínio dos contratos públicos abrangidos por um número maior de fornecedores habilitados, para que as entidades adjudicantes possam concorrer e reforçar a competitividade da indústria comunitária. Tudo isto só poderá ser atingidos se as MPE dispuserem de um acesso real aos mercados europeus.

Outro objetivo complementar é permitir que as entidades adjudicantes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns, incluindo a proteção do ambiente, uma maior eficiência quer a nível de recursos quer energético e a luta contra as alterações climáticas, a promoção da inovação e da integração social e a garantia das melhores condições possíveis para prestação de serviços públicos de elevada qualidade. Este objetivo pode também contribuir para alcançar a primeira meta de uma maior eficiência da despesa pública em longo

prazo, por exemplo, substituindo o critério do preço inicial mais baixo pelo critério do custo mais baixo ao longo do ciclo de vida.

Arantes (2006) comenta que, embora a principal preocupação da UE seja a internalização pelos países membros das diretrizes de compras públicas objetivando a formação e consolidação de um mercado unificado, constata-se que o tratamento favorecido para as MPE nacionais, perpassa a cultura burocrática dos países membros vem adquirindo crescente relevância e urgência no seu aprimoramento da consolidação no cenário político das CG da EU.

2.3 CONTEXTO BRASILEIRO

Ao se falar em CG no Brasil, primeiro é necessário entender a estrutura da Administração Pública e o funcionamento das suas atividades. Para isso, deve-se partir do conceito de Estado, pois é sobre ele que repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos seus administrados (MEIRELLES, 2011, p.60).

Assim posto, para o autor a compreensão de Estado pode ser considerada:

[...] Do ponto de vista sociológico é corporação territorial dotada de poder de mando originário (Jellink); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território com potestade superior de ação, de mando, de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (Biscareti Di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art.41, I); como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do direito público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público [...]. Esse é o Estado de Direito, ou seja, o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis [...] (MEIRELLES, 2011, p.61).

No mesmo entendimento, Boneti (2006) conceitua Estado como uma instituição regida pela Lei, a serviço de todos os segmentos sociais. Meirelles (2011, p.61) enfatiza que não há e nem pode haver Estado independente sem soberania, entendido como poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo de fazer cumprir suas determinações, inclusive pela força, se necessário.

O Art. 2º da atual Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) confere à União os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, com finalidades precípuas e indelegáveis, constituindo assim a

Organização Política do Brasil. Com a sua constituição política, o Estado organiza-se administrativamente de forma direta, composta por serviços integrados à Presidência da República e Ministérios e, de forma indireta, constituída por órgãos e entidades de personalidade jurídica própria, criados somente por legislação complementar e ordinária, como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, para desempenhar os serviços públicos e atividades de interesse coletivo.

Desta forma, Mello entende que:

O aparelho estatal exercentes de atividades administrativas é composto pela própria pessoa do Estado, atuando por meio de suas unidades interiores que são os órgãos e por pessoas jurídicas que cria para auxiliá-lo em seus misteres que são as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais, que, na linguagem legal brasileira, compõem a administração indireta. (MELLO, 2012, p.141)

Meirelles assevera que:

Em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral, em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2011, p.65).

A Administração Pública é, portanto, definida de forma prática e objetiva, o conjunto de órgãos. Serviços e agentes instituídos para concretizar os serviços públicos próprios do Estado ou por ele assumido em benefício da coletividade, como, por exemplo, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, dentre outros, previstos no Art. 6º da CF/88.

A garantia da satisfação das necessidades coletivas está contida também, embora de forma não expressa, no caput do Art. 225 da CF/88, que reconhece o direito que cada indivíduo tem de viver em um meio ambiente com qualidade, correspondendo ao dever de sua conservação ambiental contínua, existindo a obrigação de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida. O referido artigo impõe, ainda, ao Estado e a toda a sociedade, o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo, não só para as gerações presentes, mas também para as gerações futuras.

Dessa maneira, verifica-se que o legislador inseriu no texto constitucional o princípio do desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que visa compatibilizar a atuação da economia com a preservação do equilíbrio ecológico, um dos princípios básicos que regem o Direito Ambiental Brasileiro. No seu entendimento, Machado (2003, p.49) considera que a tarefa de estabelecer normas que indiquem como verificar as necessidades de recursos ambientais, busca aferir a razoabilidade da exploração dos recursos naturais, quando a sua utilização for desmedida ou desnecessária, negar o uso dos mesmos, ainda que os bens não sejam escassos.

O Texto Constitucional, em seu § 1º, V, do Art. 225, incumbe ao Poder Público assegurar a efetividade desse direito, controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a qualidade de vida e do meio ambiente. Dessa forma, a CF/88 de forma sistêmica abraçou o Estado de Direito Ambiental.

Pelo fato dessas medidas comporem o ordenamento sistêmico, tanto no que se referem às normas ambientais, como de outros ramos jurídicos vinculados ao conceito mais amplo de meio ambiente, não podem ser interpretadas ou aplicadas sem considerar a ideologia que permeia a CF/88, que adotou o Estado de Direito Ambiental, conforme assinala Farias (1996).

O disposto no Artigo 225 da CF/88 de 1988 encerra, sem sombra de dúvida, normas-objetivos determinantes dos fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade, em matéria ambiental, para a indução e direção de comportamentos, por meio de políticas públicas, possibilitando destarte, seja efetivada a ênfase na prevenção do dano ambiental (FARIAS, 1996, p.79).

Nesta mesma linha, observa-se que o caput do Art. 37 da CF/88 estabelece que a Administração Pública direta ou indireta, de qualquer dos poderes, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade ou finalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ressalta-se que o princípio da eficiência foi acrescido por intermédio da Emenda Constitucional nº. 19 de 04 de junho 1998, com o objetivo de exigir dos órgãos públicos e de seus administrados e servidores mais celeridade e resultados positivos nas atividades administrativas.

Cabe destacar que, além destes princípios, somam-se a eles outros expressos ou implícitos no Texto Constitucional, inclusive alguns com nomenclaturas diferentes. No entanto, todos convergindo para um único ponto que é o estabelecimento das regras e normas que presidem atividades administrativas. Em

especial, ressalta-se o princípio da eficiência, previsto no Art. 37 da CF/88, o qual tem comportado várias concepções doutrinárias administrativas sobre seu conceito e sua finalidade.

Utilizando-se da discricionariedade da liberdade de ação administrativa, Freitas (2009) reconhece o direito fundamental à boa administração pública, conforme expressa:

A boa administração pública é direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, a participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. Tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que o regem, (FREITAS, 2009. p. 42).

Mello (2012) adverte que o princípio da eficiência está intimamente ligado ao princípio da legalidade. Para o autor, jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência, o que qualifica e lhe dá identidade própria sendo, por isso, o princípio capital do regime jurídico-administrativo. É apenas um enfoque de um princípio já superiormente tratado no Direito Italiano. Qual seja: o princípio da Boa Administração Pública.

Destaca-se que o princípio da eficiência tem sido almejado não somente nas atividades estatais, mas cada vez mais se torna um lema presente na missão de diversas indústrias e organizações no mundo. Para Hawken et al (1999), os resultados positivos das indústrias que associam eficiência com o meio ambiente, além do caráter econômico, eliminam o desperdício. A ideia de que o meio ambiente era uma fonte inesgotável de recursos, não se sustenta mais no atual modelo econômico. É sabido que as condutas e atividades decorrentes da ação humana degradam o meio ambiente e, por conseguinte, colocam em risco o bem-estar e a sobrevivência da humanidade.

Salienta-se que o foco das análises realizadas nos procedimentos administrativos, pelos Órgãos de Controle, versava sobre a conformidade dos processos a fim de combater os desvios de dinheiro público. Com a inserção do princípio da eficiência, vê-se que o legislador, na mesma proporção, almejou que os resultados das ações administrativas atingissem a efetividade, enquanto finalidade do serviço público para beneficiar a sociedade.

Somando-se a isso, o Inciso XXI, do citado artigo, estabelece que:

[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações deverão ser contratados mediante processo de

licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, p.12).

Portanto, houve necessidade de regulamentar o Art. 37, Inciso XXI, da CF/88, com a criação da Lei nº. 8.666/1993, definindo as normas para a contratação de bens e serviços da esfera pública. Este assunto será abordado mais adiante neste trabalho.

2.4 COMPRAS SUSTENTÁVEIS

Segundo o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI)³, compras públicas sustentáveis buscam integrar critérios ambientais, sociais e econômicos em todos os estágios do processo de licitação. Uma compra é sustentável quando o comprador considera a necessidade real de efetuar a compra, as circunstâncias em que o produto visado foi gerado, levando em conta os materiais e as condições de trabalho de quem o gerou, e uma avaliação de como o produto se comportará em sua vida útil e a sua disposição final.

Hawken et al (1999) citam, como exemplo, os princípios propostos por Walter Stahel, analista industrial suíço e Michael Braungart, químico alemão, que propuseram, em 1980, um novo modelo industrial, focado na natureza dos ciclos do material. Em vez dos bens serem produzidos e vendidos, imaginaram uma economia de serviço na qual os consumidores emprestam ou alugam um determinado produto durável. Com isso, os fabricantes passariam a ser, além de fabricantes de produtos, prestadores de serviços de bens altamente duráveis e passíveis de aperfeiçoamento.

O objetivo principal desse novo modelo industrial, segundo os autores, é atribuir a responsabilidade total do produto ao fabricante sem nenhum custo para o consumidor e para o meio ambiente, já que o equipamento continuava sendo de sua propriedade, conforme expõem:

³ O ICLEI é uma associação democrática e internacional de governos locais e organizações governamentais nacionais e regionais que desenvolve campanhas e programas que abordam questões de sustentabilidade local e protegem bens comuns globais (como qualidade do ar, clima e água), fazendo a ligação entre a ação local e as metas e objetivos de acordos internacionais.

Os produtos seriam continuamente devolvidos aos fabricantes, seja para conserto, reutilização e/ou refabricação, o que evitaria que as pessoas o jogassem ao meio ambiente, após o uso, defeito ou obsolescência; a utilização de material virgem para a produção de novos produtos e; ainda, a responsabilidade pela destinação final com todos os problemas advindos como a toxicidade, o uso de recursos naturais, a segurança do trabalho e os danos ambientais provocados pelos resíduos que não podem ser incorporados em novos ciclos de produção (HAWKEN et al.1999, p.16).

Esse modelo, conforme os autores, ficou conhecido como Responsabilidade Estendida do Produto (REP), chamado do ponto de vista do fabricante, berço-a-berço, e está sendo utilizado por muitas empresas, inclusive se tornando um padrão obrigatório ou voluntário em muitas indústrias europeias

Em síntese, um produto para ser considerado sustentável deve ter todo o ciclo produtivo voltado para a eliminação ou redução de impactos ambientais adversos, objetivando o fortalecimento do mercado de produtos que causem menor dano ambiental. Esses produtos, quando utilizados, devem apresentar uma máxima eficiência, melhor rendimento e durabilidade e, após o uso, seus resíduos devem ter uma destinação adequada no que diz respeito ao seu acondicionamento específico para reciclagem, reuso e incineração, conforme o caso.

Em função da significativa parcela de recursos para prover o funcionamento e as atividades pertinentes à máquina estatal, as CG passaram a representar um poderoso instrumento de políticas públicas. O governo brasileiro consome cerca de 15% do PIB anualmente, o que significa em termos relativos, algo em torno de R\$600 bilhões (MPOG 2010), conferindo ao governo um expressivo poder de indução junto aos fabricantes e fornecedores a promoverem inovações e mudanças em seus produtos para atender às exigências governamentais que requerem produtos ambientalmente sustentáveis.

Esse expressivo peso que as CG representam na economia, tendo em vista a magnitude dos recursos que são destinados para o atendimento das demandas do setor público, tem concorrido positivamente para que os governos invistam com maior atenção na normatização de leis e instrumentos, como mecanismo de fomento para o desenvolvimento econômico e socioambiental para a sustentabilidade do planeta.

Nesta perspectiva, o governo brasileiro vem demonstrando essa tendência. A compreensão de que o forte impacto socioambiental negativo direto e

indireto causado pela execução das atividades de caráter administrativo e operacional tem levado o governo à implantação de algumas iniciativas.

A criação da A3P pode ser considerada como o marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável na esfera administrativa brasileira. Institucionalizada por meio da Portaria Ministerial (PM) Nº 221 de 10 de setembro de 2004, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), busca incorporar princípios de responsabilidade socioambiental nas atividades administrativas e operacionais da Administração Pública e propõe a inserção de critérios socioambientais na gestão dos serviços públicos em todos os níveis de governo.

De acordo com o MMA, o programa dessa Agenda propõe, em caráter voluntário, o engajamento de gestores públicos e servidores a se comprometerem a combater todas as formas de desperdício dos bens públicos e recursos naturais, para que os mesmos incorporem os critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras, que vão desde uma mudança nos investimentos, compras e contratações do governo, até uma gestão adequada dos resíduos gerados e dos recursos naturais utilizados e tem como objetivos:

- a) Inclusão de critérios socioambientais nos investimentos, compras e contratações públicas;
- b) Gestão ambiental dos resíduos, incluindo a parceria com cooperativas de catadores de lixo para geração de trabalho e renda;
- c) Formação continuada dos servidores públicos em relação aos aspectos socioambientais e de melhoria da qualidade do ambiente de trabalho;
- d) Reacender a ética e a autoestima dos servidores públicos, principalmente em relação ao atendimento de interesses coletivos.

Foi a partir de 2010, com a edição da IN 01/2010 da SLTI, que deu início uma nova fase nas aquisições de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A referida Instrução estabeleceu que as especificações técnicas deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, sem, no entanto, frustrar a competitividade.

Convém ressaltar que a SLTI, órgão integrante da estrutura do MPOG, criada em janeiro de 1999, em substituição à Secretaria de Logística e Projetos Especiais, do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

(MARE), abarcou competências de normatização e supervisão técnica das áreas de serviços gerais.

Dessa forma, é de responsabilidade da SLTI a elaboração de normas e procedimentos para as compras e contratações no âmbito da administração federal, inclusive a proposição de Leis e de Decretos sobre esta matéria. As funções relacionadas às compras e contratações governamentais estão concentradas no Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG) que expede normas e orienta a sua aplicação nas áreas de administração de materiais, obras e serviços, transportes, comunicações administrativas e licitações e contratos.

Nesses termos, a IN 01/2010 elencou uma série de práticas sustentáveis a serem adotadas, quando da aquisição de bens e serviços. Como exemplo, destacam-se as principais determinações:

I Uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento de ar que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes em que for indispensável;

II Automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença;

III Uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes;

IV Energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água;

V Sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;

VI Sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;

VII Aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte e armazenamento e seu aproveitamento;

VIII Utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção;

IX Comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução de obra ou serviço.

Assim, a IN 01/2010 foi o primeiro instrumento normativo que trouxe fundamental importância para o avanço da cultura do consumo sustentável na administração pública. O seu art. 1º estabelece:

A licitação sustentável é aquela que integra os fatores ambientais e sociais em todos os processos de aquisição e contratação, com o objetivo de reduzir ou eliminar os impactos negativos à saúde humana, ao meio

ambiente e aos direitos humanos. Seu objetivo é contribuir para a promoção de mudanças nos padrões de consumo, estimulando a compra de produtos reciclados, recicláveis, biodegradáveis, atóxicos e com eficiência energética. Essas ações certamente poderão ajudar na construção de um modelo mais sustentável de desenvolvimento, na medida em que podem estimular o mercado de negócios sustentáveis (IN 01/2010).

Contudo, ao dispor sobre critérios de sustentabilidade, a referida IN expressou de forma clara, em seu art. 2º, que, para o cumprimento do exposto no fundamento da norma, o instrumento convocatório deverá formular as exigências ambientais, com observância no princípio da competitividade, de modo a não ferir a competitividade entre os fornecedores interessados.

Com a edição da Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que introduziu a variável ambiental no texto do Art. 3º da Lei 8.666 de, 21 de junho de 1993, que rege todo o processo de aquisições de compras de bens, produtos, serviços e obras de engenharia, o ano de 2011, registrou a inclusão definitiva de critérios ambientais na história da APF, tornando-se obrigatório, nos procedimentos administrativos, práticas sustentáveis que levem em consideração os limites dos recursos naturais associados a um consumo consciente. Com isto, as CG passaram a assumir várias denominações, como, por exemplo, Ecoaquisições, Licitações Verdes e CPS, nomenclatura adotada nesta dissertação.

Verifica-se que as CPS podem ser consideradas como uma tentativa de preservação do meio ambiente, haja vista a responsabilidade dos governos pelo impacto advindo de suas CG. Assim, importa dizer que é essencial o empenho dos gestores na consolidação da adoção de padrões de consumo na Administração Pública.

Deste modo, as CPS estão amparadas pelo ordenamento jurídico, cabendo às instituições públicas atenderem os normativos vigentes e desempenharem seu papel, nesse processo evolutivo dos hábitos de vida, da produção, do consumo e das estruturas ambientais, principalmente em tempos em que se tenta garantir uma melhor qualidade de vida para a população, bem como para a vida do planeta. Para tanto, torna-se necessário criar estratégias que possam dinamizar a implementação dessa política de CPS para garantir um ambiente saudável e produtivo.

2.5 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

No Brasil, dá-se o nome de licitação para o processo realizado para aquisição de compras, serviços e obras na administração pública. Como já mencionado, essas aquisições e contratações correspondem a cerca de 20% do seu PIB, e, a exemplo de outros países, vem sendo utilizadas, também, como um instrumento de política pública de desenvolvimento econômico e socioambiental.

Há vários conceitos de licitação entre os administrativistas. Para Mello, licitação é:

[...] um certame em que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Funda-se na ideia de competição isonômica entre os interessados que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir (MELLO, 2012, p.532).

Igualmente, seguindo a mesma concepção, Meirelles aponta que:

[...] é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, o qual, como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2011, p.283).

Salienta-se que a licitação foi introduzida, no Direito Público Brasileiro, a partir do século XIX com a edição do Decreto nº. 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as “arrematações dos serviços”, como eram chamadas inicialmente as licitações, pelo então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

A partir de então, outras legislações vieram surgindo, tratando sobre essa temática sem grande importância. Com a publicação do Código de Contabilidade Pública da União, pelo Decreto nº. 4.536 de 28 de Janeiro de 1922, foi instituído o procedimento concorrential, como passou a ser chamado o procedimento licitatório. Com o advento do Decreto - Lei (DL) nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, o instituto da licitação foi consolidado com regulamentações mais amplas e dispôs sobre a organização administrativa pública, adotando o caráter da licitação como de Direito Financeiro.

Para Arantes (2009), o DL 200/1967 era eminentemente principiológico, pois trazia apenas regras gerais para as licitações públicas no Brasil. Sendo assim, não reverenciava o detalhamento dos processos e procedimentos, mas apenas os princípios norteadores e as regras basilares. O seu foco era a eficiência dos processos de compras, que se tornava extremamente flexível. O autor comenta que, apesar de seu aspecto inovador e de seus valiosos méritos de flexibilização estatal, a reforma de 1967 foi quase que completamente revertida após a promulgação da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 (CF/88), que pode ser considerada o início da terceira reforma da gestão pública no Brasil.

Somente mais tarde, após duas décadas, foi promulgado o Decreto - Lei nº. 2.300, de 21 de novembro de 1986, que regulamentou a licitação, instituindo procedimentos básicos para a administração pública, com o objetivo de melhorar a destinação dos recursos públicos e reprimir o alto índice de desvios de recursos públicos e corrupções em que as licitações eram alvos. Entretanto, esse Decreto deixou muitas lacunas e pouco contribuiu para a inibição de fraudes nas licitações em todo o país.

Com a publicação da CF/88, verificou-se um expressivo avanço na democratização da Administração Pública. A licitação foi inserida no Texto Constitucional, como de Direito Administrativo, sendo competência privativa da União de legislar sobre normas gerais de licitação em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio do Art. 22, XXVII, combinado com o Art. 37, XXI que dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

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

A regulamentação do Inciso XXI, em comento, foi feita por meio da Lei 8.666/93, que consolidou as normas e procedimentos vigentes sobre licitações e contratos da Administração Pública para a contratação de compras, serviços, obras

e alienações pelos entes governamentais nas esferas federal, estadual e municipal. Em seus 126 artigos, o Estatuto Licitatório, assim chamado a Lei de Licitação, abarca uma série de dispositivos cujo objetivo é dar maior transparência e legalidade às aquisições públicas.

O Estatuto das Licitações sofreu diversas emendas, ampliando o seu escopo com uma série de medidas que vão além dos princípios da legalidade, transparência, isonomia e do menor preço, que visava apenas a combater os desvios de recursos públicos e a improbidade administrativa, para desenvolver políticas públicas no campo econômico e social, reforçada por ações afirmativas que passa a incluir o uso do poder de compra do Estado como fomento de iniciativas voltadas à produção de bens e serviços que objetivem alcançar um modelo de sustentabilidade econômica e socioambiental.

Com a alteração dada pela Lei 12.349, o Art. 3º, caput, da Lei de Licitação, as licitações sustentáveis se consagraram com total força de lei. É o que se traduz nesse artigo.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 1993).

Dessa forma, a licitação passou a considerar a melhor proposta como aquela que contém máxima eficiência, melhor rendimento, com menor custo e que seus resíduos sejam descartados adequadamente para reciclagem, reuso e incineração, conforme o caso, levando em consideração todo o ciclo produtivo de forma a não degradar o meio ambiente.

Assim sendo, a licitação sustentável é o procedimento preliminar, revestido rigorosamente na forma da Lei em que o poder Público utiliza para adquirir, alienar, locar bens, contratar serviços e obras e tem por finalidade embasar juridicamente os critérios sustentáveis objetivos, previamente estabelecidos, para a escolha da proposta mais vantajosa para o contrato ou ato do interesse público.

A referida Lei previu cinco modalidades de licitação, que se diferenciam de acordo com o valor atribuído. As modalidades de licitação que se traduzem nas diferentes formas criadas para diferenciar uma modalidade da outra serão abordados na seção seguinte.

A edição da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, foi acrescentada à modalidade pregão, na forma presencial e eletrônica. Esta modalidade de licitação revolucionou os processos de compras, levando a uma maior participação das MPE, uma vez que resultou em significativa redução de custos operacional e financeiro dos procedimentos burocráticos licitatórios além de um maior controle social.

O pregão é uma modalidade de licitação do tipo “menor preço” para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, para aqueles produtos e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos nas especificações do edital, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. A forma presencial, evidente, para a sua realização requer a presença física dos licitantes e a forma eletrônica é realizada por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação nos termos da legislação específica, pelo sitio www.comprasnet.gov.br, implementado em maio de 2000.

Cabe ressaltar que o sistema de pregão eletrônico brasileiro foi o primeiro do gênero, no mundo, a fazer compras para projetos que envolvam recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que antes só era executável por meio de modalidades licitatórias tradicionais, não sendo admitida a forma eletrônica. Isto foi possível realizar em 2005, com a assinatura de um acordo entre o MPOG e esses dois bancos. O pregão eletrônico tem se consagrado como a ferramenta mais eficiente da Administração Pública, na área de CG, por ser a modalidade mais econômica, rápida e transparente em que a sociedade pode acompanhar pela internet (NOTÍCIAS, 2005).

O pregão tornou-se obrigatório nas aquisições de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação, por meio do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentando a Lei nº 10.520/2002, democratizando a participação de todos os interessados, dando maior publicidade, competitividade e economicidade nas contratações, alcançando maior celeridade, transparência, redução de custos e inclusão digital.

Vale destacar que a simplificação do procedimento do pregão não significa que se escape do controle da atuação administrativa. Os atos essenciais do pregão, mesmo na forma eletrônica, terão que ser formalizados em processo para que seja respeitado o princípio da publicidade e a função do controle por parte dos órgãos competentes.

Assim, com a evolução da política do uso expressivo do poder de compra do governo, como instrumento de políticas públicas de geração de emprego e renda, foi aprovado o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), por meio da Lei Complementar (LC) Nº 123 de 14 de dezembro de 2006, que estabeleceu normas gerais, concedendo tratamento diferenciado e favorecido às Micros e Pequenas Empresas (MPE), no âmbito dos Poderes Estatais.

Essa Lei sofreu importantes ajustes pela LC Nº 127, de 14 de agosto de 2007 e também pela LC Nº 128, de 19 de dezembro de 2008, com ênfase para as questões tributárias, como a forma simplificada do pagamento de impostos e diminuição da burocracia, principais entraves encontrados pelos pequenos empreendedores, para participar das licitações. A Lei Geral unifica os impostos federais, estaduais e municipais para essas empresas e, na maioria dos casos, reduz a carga tributária.

Para Zanin (2011), a correta aplicação da lei gera o impacto financeiro, operacional e de transferência de renda, promovendo o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, o que favorece um resultado direto e indireto, algo sem precedente no país.

Os principais benefícios concedidos às MPE, dentre outros, são:

- a) Regime unificado de apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive com simplificação das obrigações fiscais acessórias;
- b) Dispensa no cumprimento de certas obrigações trabalhistas e previdenciárias;
- c) Simplificação no processo de abertura, alteração e encerramento das MPE;
- d) Facilitação no acesso ao crédito e ao mercado;
- e) Preferência nas aquisições de compras públicas;
- f) Estímulo à inovação tecnológica;
- g) Incentivo à formação de consórcios para acesso a serviços de segurança e medicina do trabalho;
- g) Regulamentação da figura do “Microempreendedor Individual”, também conhecido por “Pequeno Empresário”, criando condições favoráveis para sua formalização com benefícios previdenciários.

Com relação a esse tratamento diferenciado, Mello (2012) se posiciona da seguinte forma:

O tratamento diferenciado aludido corresponde a um exemplo paradigmático da aplicação positiva do princípio da igualdade, o qual comporta tratamentos distintos para situações distintas, sempre que exista uma correlação lógica entre o fator discriminante e a diferença de tratamento (MELLO 2012, p.546).

O autor ressalta, ainda, o Art. 170, IX, e 179 da CF/88, que concede este tratamento diferenciado para as MPE; o que estabelece, portanto, a correlação entre o pequeno porte econômico de uma empresa e a equidade de se lhe atribuir benefícios em sua atividade empresarial.

Outra grande facilidade para ampliação da participação desse segmento nas licitações, trazidas pela Lei 123/2006, conforme previsto em seu Art.48, I, está na exclusividade de participação em licitação de pequeno valor, até o limite de R\$ 80.000,00, com exceção para os casos em que:

- a) não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
- b) o tratamento diferenciado e simplificado para as MPE e EPP não for vantajoso para a administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
- c) a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos previstos na Lei de Licitação;
- d) a soma dos valores licitados for superior a vinte e cinco por cento do orçamento disponível para contratações em cada ano civil;
- e) o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar os objetivos da Lei, tais como: a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional; ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Com a formalização, os pequenos empreendedores podem ter acesso ao crédito, à tecnologia e a inclusão nas contratações públicas. Isto impulsiona a economia local e contribui para o desenvolvimento territorial, além de dar uma

função econômica e social à demanda por bens e serviços da administração pública, potencializando o papel do Estado como promotor de políticas redistributivas e indutor do desenvolvimento econômico.

Segundo Arantes, (2006), o poder de compra significa o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física que, ao adquirir bens e serviços, define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor de qualidade, da produtividade e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação de renda e contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país.

A implementação da política representada no Estatuto das MPE tem assumindo um papel relevante no crescimento e no desenvolvimento econômico do país. De acordo com pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em parceria com o Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômico (DIEESE), o Brasil tem mais de 6 milhões de micro e pequenas empresas, que totalizam 99% dos negócios do país gerando quase 15 milhões de empregos formais. O estudo mostra que, a cada R\$100 em salários, R\$ 40 são pagos por micro e pequenos empresários. E o mais importante: no período pesquisado, os funcionários tiveram um aumento real três vezes maiores do que o número de trabalhadores de grandes empresas (GI ECONOMIA, 2012).

Segundo o IBGE, o número de Micro e Pequenas Empresas registradas na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) foi de R\$5.972.474 milhões em 2011. Esse número expressivo faz com que as MPE se destaquem na economia nacional, a exemplo de vários países que utilizam as Compras Governamentais como instrumento de políticas. Os esforços para a criação de um ambiente favorável aos pequenos negócios, no Brasil, dada a sua relevância, pode ser sentido com as alterações sofridas na Lei Geral das MPE.

Em 2011, foi publicada a Lei N^o 139 de, 11 de novembro, que reajusta os valores de faturamento para adesão ao Simples Nacional⁴, alterando os dispositivos da LC 123/2006. O texto aprovado aumentou de R\$36 mil para R\$60 mil o limite de faturamento do Empreendedor Individual e ajusta em 50% as faixas de tributação

⁴ O Simples Nacional é um regime tributário diferenciado que contempla microempresas, com receita bruta anual de até R\$360 mil, e empresas de pequeno porte, com receita bruta anual de até R\$3.600 milhões, de acordo com a LC 123, DE 14.12.2006 e alterações. Esse regime destaca-se por sua forma simplificada de recolhimento tributário que tem como base somente a apuração receita bruta mensal da alíquota sobre a receita bruta ao longo de 12 meses.

das empresas optantes do Simples Nacional, incluindo o teto máximo, que passa de R\$2,4 milhões para R\$3,6 milhões para as pequenas empresas, e de R\$ 240 mil para R\$ 360 mil, no caso das microempresas (BRASIL, 2011)

Desta forma, pode-se dizer que o tratamento as MPE constitui-se em uma política pública de grande alcance social e econômico, uma vez que são as que mais geram postos de trabalho, proporcionando distribuição de renda. Assim, conclui-se, que a potencialização desse segmento é visto como uma das condições para a promoção do desenvolvimento socioeconômico local.

2.6 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

A Lei de Licitação estabelece em seu Art. 22 cinco modalidades de licitações, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. O pregão, que também é considerado uma modalidade de licitação, foi regulamentado no âmbito federal por meio da Lei Nº 10.520/2002, Decretos Nº 47.297/02, 49.722/05, 51.469/07, em duas formas, presencial e eletrônico (BRASIL, 2011).

A concorrência é a modalidade de licitação em que qualquer interessado que atenda os requisitos mínimos de qualificação exigidos em edital para a execução do objeto pretendido pode participar. Não exige prévio cadastro e seu procedimento se desenvolve em duas fases, conforme se pode ver abaixo.

A primeira fase compreende a habilitação preliminar que inclui a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a regularidade fiscal e declaração da licitante de não possuir em seu quadro de funcionários menores de dezoito anos que exerçam trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de qualquer outro trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (Inciso XXXIII do Art. 7º da CF/88).

Ressalta-se que a documentação relativa à habilitação preliminar será exigida conforme o objeto da licitação, variando em caso de compras, obras ou serviços de engenharia, podendo ser dispensada em parte, conforme o vulto e a complexidade da licitação realizada nessa modalidade.

A tomada de preços e o convite possuem procedimentos semelhantes ao da concorrência, com apenas pouca diferença. O quadro 1, a seguir, apresenta um resumo das distinções entre essas modalidades.

Quadro 1 - Comparativo de procedimentos relativos à concorrência, tomada de preços e convites

Modalidade	Prazo mínimo para recebimento de proposta ou realização do evento.	Participantes	Limites para contratar, (em R\$1.000,00).	Divulgação do certame
Concorrência	45 dias (melhor técnica ou técnica e preço) e 30 dias (demais casos)	Qualquer interessado que atenda os requisitos no edital.	Acima de R\$1.500 para obras e serviços de engenharia, e acima de R\$650 no caso de compras e demais serviços.	Publicação do edital na imprensa oficial.
Tomada de Preços	30 dias (melhor técnica ou técnica e preço) e 15 dias (demais casos).	Exigência de prévio cadastro até o 3º dia anterior à data do recebimento da proposta.	Até R\$1.500 para obras e serviços de engenharia, e até R\$650, no caso de compras e demais serviços.	Publicação do edital na imprensa oficial.
Convite	5 dias úteis	Convocados e demais, manifestarem interesse até 24h da data da realização.	Até R\$150 para obras e serviços de engenharia, e até R\$60 no caso de compras e demais serviços.	Afixado no próprio órgão.

Fonte: adaptada Fernandes (2011).

O concurso é uma disputa entre quaisquer interessados que possuam qualificação para a escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual. O edital desse certame deverá ter um regulamento definido, estabelecendo as diretrizes e à forma de apresentação do trabalho, designando também as condições e demais critérios de julgamento. O edital do Concurso deve ser obrigatoriamente publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias (BRASIL, 2011).

A modalidade Leilão, prevista no §5º da Lei em referência, é aberta a quaisquer interessados e se destina à venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a

alienação de bens imóveis⁵, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. É a modalidade que mais se diferencia das demais em virtude de sua característica própria.

É definido por Mello da seguinte maneira:

O Leilão é a modalidade de licitatória utilizável para a venda de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos, bens dados em penhor e bens imóveis inservíveis para a Administração ou legalmente apreendidos ou adquiridos por força de execução judicial ou, ainda, para a venda de imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior o da avaliação. Sua utilização é restrita aos casos em que o valor isolado ou global de avaliação deles não exceder o limite fixado para compras por tomada de preços (MELLO, 2012, p. 572).

O pregão, de acordo com Mello (2012), embora tenha surgido de forma inconstitucional, fora legitimado pela LC Nº 10.520, de 17 de julho de 2002, pode ser entendido como a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em seção pública. Notadamente, a referida Lei dispôs que o julgamento se realiza pelo critério do menor preço em que os bens e serviços comuns, enquadrados nesta modalidade de licitação, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Em razão desse critério do menor preço exigido no pregão, alguns gestores públicos têm dado uma interpretação errônea, ao considerarem que a inserção de critérios de sustentabilidade não se aplica nessa modalidade. Para Bim (2011, p.177), a importância da discussão sobre os limites da licitação sustentável é vital para a sua correta compreensão no quadro do consumo ambientalmente responsável. O autor destaca que poderia parecer que a licitação sustentável autorizaria qualquer compra, qualquer critério subjetivo, qualquer preço, se confrontado com o princípio da economicidade que privilegia o menor preço, o que não ocorre, embora, em alguns casos, o Poder Público possa efetivamente pagar mais.

⁵ Art. 19 da Lei 8.666/93 Os bens imóveis alienados pela Administração Pública são aqueles cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras: I - avaliação dos bens alienáveis; II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação; III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão (Art.19 da Lei 8.666/93).

A inserção de critérios sustentáveis nas licitações em quaisquer de suas modalidades devem estar claros no objeto do edital, uma vez que a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

2.7 MARCO LEGAL DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

Há uma gama de normas e regulamentos que visam a expressar como os órgãos públicos devem agir na contratação de bens e serviços públicos. Ao longo desses 19 anos de vigência a Lei de Licitações, tem passado por várias alterações no intuito de cumprir a sua finalidade que é a transparência no uso dos recursos públicos, o foco no resultado das atividades, o fortalecimento das micros e pequenas empresas e a busca pela sustentabilidade ambiental.

Entre os principais instrumentos normativos aplicáveis às Licitações Sustentáveis, destacam-se alguns exemplos com suas principais determinações:

a) A Lei 6.938 de, 31 de agosto de 1981, institui a Política Nacional do Meio Ambiente, que estabelece, em seu Art. 10, que a construção, instalação, e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetivos ou potencialmente poluidores, bem como, todos aqueles que sejam capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sem prejuízo de outras licenças exigíveis. O Art. 13 da referida norma impõe ao Poder Público a responsabilidade de ser o agente fomentador de atividades para o desenvolvimento sustentável, como desenvolvimento de meios que objetivem à diminuição da degradação ambiental por meio de pesquisas e de processos tecnológicos (BRASIL, 2011, p.).

b) Lei nº. 9.660, de 16 de junho de 1998, que trata sobre a substituição gradual da frota oficial ou locação de veículos, estabeleceu que qualquer aquisição ou substituição de veículos leves para compor a frota oficial ou locação de veículos

de propriedade de terceiros para uso oficial somente poderá ser realizada por unidades movidas a combustíveis renováveis;

c) O Decreto nº. 2.783, de 17 de setembro de 1998, vetou a aquisição de produtos e equipamentos que contenham ou façam uso das substâncias que destroem a camada de ozônio - SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional;

d) A Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, institui o pregão como mais uma modalidade do processo licitatório. Essa modalidade de licitação tem como objetivo dar maior transparência, maior competitividade, economicidade e celeridade, além de adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informações, reduzindo custos, inclusive operacional e financeiro (BRASIL, 2011).

e) O Decreto nº. 4.342, de 23 de agosto de 2002, que alterou o Decreto nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001, regulamentando o Sistema de Registro de Preços, previsto no Art. 15 da Lei nº. 8.666/1993. O Art. 3º determina que a licitação, para registro de preço, será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, precedida de ampla pesquisa de mercado;

f) Resolução nº. 377, de 09 de outubro de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – (CONAMA) que dispôs sobre licenciamento ambiental simplificado de Sistemas de Esgotamento Sanitário e determina, dentre outras medidas, que a emissão de poluentes atmosféricos por fontes fixas deve respeitar os limites máximos de acordo com a natureza e o tipo da fonte;

g) Instrução Normativa nº. 01/2010, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN STL/MPOG nº. 01/2010), normatiza critérios de sustentabilidade a serem adotados na aquisição de compras, serviços e obras públicas;

h) Lei nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010, institui a Política de Resíduos Sólidos, determinando que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

i) A Lei nº. 12.349/2010, além de alterar o Art. 3º da Lei nº. 8.666/1993, que introduziu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável na redação do caput do referido artigo, incluiu mais dois parágrafos que estabelece margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras (BRASIL, 2011);

j) O recente Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, agregou duas importantes contribuições para a consolidação definitiva da inserção de critérios ambientais nas CPS, fortalecendo ainda mais a legislação já existente desta temática (BRASIL, 2011).

A primeira contribuição foi a ampliação dos critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes. Com a edição desse Decreto, deverá ser considerado: o menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e, origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

A segunda foi a criação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), de natureza consultiva e caráter permanente, vinculada à SLTI do MPOG. Esta comissão será formada por representantes do MPOG e também dos seguintes ministérios: Casa Civil; Meio Ambiente; Minas e Energia; Ciência Tecnologia e Inovação; Fazenda; Desenvolvimento, Indústria e Comércio e; Controladoria Geral da União (CGU). A finalidade da CISAP é propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes.

Com todo esse arcabouço de legislação e normas, as licitações sustentáveis, na administração Pública Federal, tornaram-se obrigatórias. A partir de então, a adoção de critérios objetivos, impessoais e fundamentados de sustentabilidade para avaliar e classificar as propostas, em todos os certames, apresenta novo conceito de proposta vantajosa.

3 A DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE.

3.1 ANTECEDENTES

A partir do século XVIII, a economia mundial se viu diante de profundas transformações. Com o advento da Revolução Industrial, a base no modo de produção alterou o processo produtivo tornando o investimento no instrumento de produção e não mais apenas na matéria prima ou no produto acabado. Essas transformações só foram possíveis devido a um conjunto de fatores como o liberalismo econômico, a acumulação de capital e uma série de invenções tais como, os teares, as máquinas a vapor, dentre outros, produzidas pela inovação tecnológica, engendrando modificações gigantescas na economia mundial, o que acarretou vários fatores de ordem econômica, social e ambiental no planeta.

Para Singer (1980), a partir desse momento, foram postas as regras do capital que separa o produtor de suas condições de produção. Surge o “fabricante”, cuja meta é a valorização do seu capital, tanto em sua forma fixa como circulante, dando sempre preferência às técnicas de produção que permitem obter um dado valor de uso com o menor gasto de tempo de trabalho socialmente necessário. Esta nova classe de fabricantes descobre que a aplicação das inovações técnicas como a energia do vapor, o tear mecânico, a máquina de fiar etc., proporcionam lucros remuneradores, dado que a economia de capital vivo (força de trabalho) proporcionado pelas novas técnicas mais do que compensa os gastos com capital constante (máquinas, equipamentos, prédios, matéria-prima, etc.).

Com os novos métodos de produção, os produtos passaram a ser produzidos com novas tecnologias e em maiores escalas, com menores preços, estimulando o consumo (SILVA, 2009). O crescimento econômico da produção de massa em menor tempo provocou uma explosão demográfica extraordinária. Além do crescimento populacional verificado à época, e do êxodo rural com o deslocamento de homens e mulheres do campo para a cidade, atraídos pela oferta de emprego das fábricas com “melhores condições de vida”, gerou forte impacto ao meio ambiente e seus efeitos nocivos ultrapassaram fronteiras.

Singer (1980) comenta que a moderna unidade de produção em massa (a fábrica) é um fenômeno urbano que exige, em sua proximidade, a presença de grande número de trabalhadores. O grande volume de produção requer serviços

básicos de infraestrutura como, por exemplo, transporte, armazenamento e energia que constituem o cerne da moderna economia. Para ele, a fábrica não surge na cidade, ao contrário, é a cidade que se forma em volta dela, mas é, em ambos os casos, uma cidade diferente.

Notadamente, a preocupação com a infraestrutura básica necessária não ocorreu nesse período. As “cidades industriais” foram construídas sem a preocupação urbanística necessária, como saneamento básico, água potável e sistema de transporte adequado. Como consequência natural desse desenvolvimento, o surgimento da problemática urbana, favoreceu o surgimento dos primeiros aglomerados urbanos e, com eles, o aparecimento de doenças, em decorrência da poluição do ar provocada pela queima de carvão das fábricas, nocivos à saúde humana.

Sobre este aspecto, Chelala (2003) comenta que:

O processo de industrialização na Inglaterra fez surgir os primeiros aglomerados urbanos em espaços limitados, transformando a realidade das cidades em verdadeiros centros industriais e com eles os consequentes problemas a serem enfrentados pela humanidade, como disparidades sociais, ausência de infraestrutura básica, saneamento e degradação do patrimônio ambiental (CHELALA, 2003, p.80).

Com a Revolução Industrial, as indústrias e fábricas dos principais setores têxteis, que se instalaram na capital inglesa, provocaram uma migração histórica com a explosão populacional de pessoas oriundas de várias partes do mundo, além do forte êxodo rural, em busca de trabalho e melhores condições de vida. Para Chelala (2003, p.80), esse fenômeno transformou a capital inglesa em um local insalubre, expondo seus habitantes a todo tipo de doenças. Foi a partir daí que “a vida no campo foi valorizada se disseminando uma significativa importância sobre a vida em contato com a natureza”, surgindo, assim, os primeiros sinais da necessidade de um ambiente saudável propício à vida humana.

As condições capitalistas vigentes do século XVIII se ampliaram e ganharam outros setores, surgindo os movimentos de independência. Segundo Gomes (2002), podem-se contabilizar os seguintes resultados dessa revolução: a afirmação do Estado Liberal; a criação da produção em massa com a divisão do trabalho e a divisão da sociedade em duas classes: a burguesia industrial, representada pela classe dominante e o proletariado, representado pela classe trabalhadora, duramente explorada, sem nenhum direito. Esses fatos foram preponderantes para o desenvolvimento do capitalismo, centrado na ideia da

emancipação da economia e da livre concorrência, suplantando definitivamente o Mercantilismo.

3.2 OS PROBLEMAS AMBIENTAIS

O crescimento econômico se tornou um desafio para o planeta, uma vez que existem limitações na capacidade do meio ambiente para suportar as pressões exercidas pela ganância desmedida da ação humana. Os efeitos negativos trazidos com a Revolução Industrial, hoje, nominalmente conhecidos como passivo ambiental, são os maiores problemas enfrentados pelas sociedades: poluição do ar e das águas, provocada pela queima do carvão mineral nas fábricas e de produção de resíduos, o aquecimento global, devido às altas emissões de gases do efeito estufa, poluição sonora e o crescimento desordenado das cidades são alguns exemplos, dentre tantos outros, das consequências nocivas para a sociedade.

A utilização cada vez maior de combustíveis fósseis, de minérios, a derrubada e/ou queimadas indiscriminadas de florestas, a poluição de rios, a emissão de poluentes na atmosfera, as catástrofes ambientais provocadas pela ação irrefletida do homem começavam a se configurar em preocupações mais incisivas, inicialmente de forma isolada por parte da comunidade científica, mas depois, incorporada pelos governos dos Estados Nacionais (CHELALA, 2003, p.82).

Com efeito, as atividades humanas, verificadas em diferentes fases históricas da economia, pós Revolução Industrial, acarretaram forte impacto negativo ao meio ambiente. As mudanças ocorridas no sistema de produção com a introdução de modernas máquinas e o progresso tecnológico fortaleceram o sistema capitalista na Europa e em outras regiões do mundo, tornando-se predominante no final do século XVIII.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, a Europa encontrava-se arrasada. Com a economia enfraquecida, houve forte retração no consumo provocada pelo desemprego que abalou a economia mundial. Os Estados Unidos que saíram vitoriosos, de acordo com Monteiro (2011), lucraram com a exportação de alimentos e produtos industrializados para os países aliados no período pós-guerra. Com isso, a economia norte-americana, no período entre 1918 e 1928, registrou uma superprodução que ficou chamada por *american way of life* (modo de vida americano). Havia emprego, os preços caíam, a agricultura produzia muito e o

consumo era incentivado pela expansão do crédito e pelo parcelamento do pagamento de mercadorias.

Entretanto, como destaca a autora, a economia europeia se reestabeleceu e passou a importar cada vez menos dos Estados Unidos, gerando uma retração no consumo dos produtos e equipamentos norte-americanos, que resultou na queda dos preços, redução da produção e aumento do desemprego. A diminuição dos lucros, a retração geral da produção industrial e a paralisação do comércio resultaram na queda das ações da bolsa de valores e mais tarde na quebra da bolsa, mergulhando a economia numa profunda crise que ficou conhecida como a “Grande Depressão de 29”.

Os efeitos negativos da Grande Depressão, que representou a crise econômica mais longa do século XX, acabaram com a entrada dos Estados Unidos na segunda Grande Guerra que favoreceu a estruturação de uma economia com forte predominância industrial, baseada na demanda interna por matérias-primas industriais como cimento, ferro, aço e outros; assim como maquinaria e equipamentos, que alavancou a produção industrial americana, acelerando a retomada do crescimento econômico drasticamente. De acordo com Monteiro (2011), no final da guerra, apenas 1% da força de trabalho americana estava desempregada. O modelo de produção industrial norte-americana tornou-se paradigma para as economias do mundo todo.

Esse crescimento econômico provocou uma série de consequências indesejáveis para a humanidade. Muitos desastres ocorreram como, por exemplo, o de Minamata no Japão, causado pelo envenenamento por mercúrio da indústria Chisso, instalada em 1936, para fabricação do acetaldeído, componente usado na fabricação de plástico. Conforme Naime (2010), a Chisso despejava seus dejetos, contaminados com grande carga de mercúrio, na baía de Minamata sem nenhum tratamento. Os metais pesados rapidamente entravam na cadeia alimentar, afetando milhares de humanos, que se alimentavam de peixes e crustáceos daquela região, provocando dezenas de mortes e doenças neurológicas, inclusive má formação de fetos.

Outro exemplo de contaminação do meio ambiente aconteceu com o uso, em 1939, do inseticida Dicloro - Difenil - Tricloroetano (DDT), para a erradicação de insetos que provocavam doenças e que destruíam as colheitas na agricultura. Foi usado na II Guerra mundial para matar insetos, transmissores do tifo e para

combater piolho que atacavam os soldados. Devido ao baixo preço e eficiência, foi largamente utilizado desde 1945 e seu uso se estendeu à agropecuária e para combater o mosquito *Anopheles*, transmissor da malária.

Entretanto, a pulverização desse inseticida provocou grande mortandade de pássaros em Cape Cod (uma península no estado americano de Massachusetts, formada por pequenas cidades). O DDT penetrava na cadeia alimentar e acumulava-se nos tecidos gordurosos dos animais, inclusive do homem, sendo detectada a presença até no leite humano, com risco de causar câncer e dano genético. A proibição do uso se deu somente em 1972, após a repercussão das denúncias no Livro *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson, publicado em 1966, pelo Presidente John Kennedy, após terem sido confirmadas todas as acusações contra o uso do inseticida.

Esses e outros exemplos de acidentes de contaminação em Minamata e em Cape Cod despertaram a preocupação com o meio ambiente, visto que envolvem também questões sociais como acontecem com quase todos os conflitos que se referem a desastres ambientais. Conforme Naime (2010), a indústria Chisso empregava boa parte da população e se fechasse as pessoas ficariam sem trabalho. Para o autor, Minamata foi o primeiro e clássico caso de conflito entre a sobrevivência e a qualidade de vida. Sendo, ainda hoje, tema de discussão que frequentemente se torna hegemônica.

Neste cenário, aparecem novos conceitos, regras e procedimentos voltados à promoção da sustentabilidade global em todas as suas dimensões. Em 1945, foi criada a ONU, um organismo internacional com poderes mundiais, com a finalidade de resguardar a paz e promover a cooperação entre as nações, para solucionar problemas de ordem econômica, social e humanitária. Desde a sua criação, as missões de paz das Nações Unidas continuam a evoluir em missões cada vez mais complexas. Nas últimas décadas, a ONU abraçou a causa ambiental e tem influenciado estudos e análises de instituições e entidades em prol da sustentabilidade do planeta.

O Clube de Roma, composto por um grupo de personalidades ilustres que se reuniram para estudar e debater assuntos relacionados à política, à economia e ao meio ambiente, encomendou a uma equipe do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) um estudo sobre problemas cruciais para o futuro desenvolvimento da humanidade. Em 1972, foi publicado o relatório denominado

“Os Limites do Crescimento”, ou *The Limits of Growth*. Segundo Mori (2005), o estudo é organizado em torno dos temas: população, industrialização, poluição, produção de alimentos e dilapidação dos recursos naturais. O relatório, com base na projeção de fatores julgados relevantes, argumentava a favor da diminuição significativa das atividades produtivas em todo o mundo, com ênfase no corte da produção industrial.

Para Chelala (2003), esse Relatório apontou previsões e propostas de soluções para problemas cruciais, tais como os seguintes problemas: energético, poluição, saneamento, saúde, meio ambiente, tecnologia e crescimento para o desenvolvimento da humanidade futura. O Relatório chamou a atenção de cientistas, líderes políticos e organizações civis de vários países sobre a capacidade de suporte do planeta, que já apresentavam indícios de esgotamento em função do modelo de desenvolvimento econômico praticado.

3.3 CONFERÊNCIAS DA ONU

Em 1972, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, pela primeira vez, a ONU decidiu tratar das questões ambientais e dos direitos humanos, referindo-se à necessidade de um ambiente sadio e produtivo (CHELALA 2003). Nessa Conferência, foram incluídos princípios com o objetivo de oferecer aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente para garantir uma sobrevivência digna.

A Conferência da ONU, que também ficou conhecida como Conferência de Estocolmo, congregou representantes de 113 países, 250 organizações não governamentais e dos organismos da ONU, com o objetivo de conscientizar a sociedade a melhorar a relação com o meio ambiente. Os trabalhos desta Conferência resultaram na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, uma declaração de princípios de comportamento e responsabilidade que deveriam governar as decisões dos países participantes, relativas a questões ambientais e um Plano de Ação, convocando todos os povos a cooperarem na busca de soluções para uma série de problemas ambientais.

Embora a Declaração de Estocolmo tenha sido realizada em meio a confrontos entre os países desenvolvidos, que propuseram um programa com medidas preventivas urgentes para a conservação dos recursos naturais e genéticos

do planeta, e, por outro lado, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, que argumentavam que precisavam primeiramente se desenvolver economicamente para sanar os graves problemas que estavam passando, como déficit habitacional, saúde, fome, educação, para, em seguida, reparar os danos ambientais que por ventura tivessem cometidos em decorrência de suas ações, a Declaração de Estocolmo consolidou as discussões da relação entre desenvolvimento e meio ambiente e foi a primeira a abordar os aspectos políticos, sociais e econômicos dos problemas ambientais, em âmbito mundial.

Ressalta-se que os embates entre as nações, em Estocolmo, consistiam na legitimidade da imposição dos países desenvolvidos, que já haviam alcançado uma posição satisfatória de suas ricas economias industrializadas, beneficiadas pelo uso indiscriminado e predatório de recursos naturais, sobre os países em desenvolvimento, imprimindo-lhes complexas exigências de controle ambiental que poderiam inviabilizar o processo de industrialização e desenvolvimento.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento publicou o relatório *Our Common Future* ou Relatório Brundtland, resultado dos trabalhos encomendados pela ONU, que apresentou um diagnóstico dos problemas globais ambientais, reafirmando uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e em desenvolvimento, alertando para os perigos do aquecimento global e da destruição da camada de ozônio que aumentam numa velocidade maior do que a capacidade dos cientistas de avaliá-las e propor soluções. O Relatório Brundtland alerta para os riscos do uso excessivo dos recursos naturais, sem considerar o suporte dos ecossistemas.

Uma das medidas propostas no Relatório Brundtland é que o desenvolvimento econômico fosse integrado à questão ambiental. Nesse relatório o conceito de desenvolvimento sustentável (DS) emergiu pela primeira vez para o mundo, como aquele que atende às necessidades da atual geração, sem comprometer a capacidade das futuras gerações em prover suas próprias necessidades.

O conceito de Brundtland se baseia na premissa de um desenvolvimento que favoreça um crescimento consciente, de forma que os recursos naturais do planeta sejam respeitados na sua finitude, posto que os recursos naturais não sejam ilimitados, devendo, assim, garantir também a possibilidade das gerações futuras o direito de poder satisfazer o suprimento de suas necessidades básicas.

Entretanto, foi a partir de 1992, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada "Cúpula da Terra", Rio 92 ou Eco 92, que o conceito de desenvolvimento foi disseminado para o mundo e o interesse nas discussões sobre a viabilidade do futuro do planeta tomou proporções mundiais. O comparecimento de um número expressivo de representantes e chefes de Estado de 172 países imprimiu relevante importância a Eco 92, produziu enormes avanços para as questões ambientais e propiciou um debate que mobilizou a comunidade internacional em torno da necessidade de uma urgente mudança de comportamento visando à preservação da vida na Terra.

Um dos principais objetivos da Eco 92 foi a busca de meios que permitissem o desenvolvimento socioeconômico aliado à conservação da natureza, focado na redução ou eliminação de padrões "insustentáveis de produção e consumo". Para isso, foram assinados vários acordos, dentre os quais, destacam-se: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a criação da Convenção da Biodiversidade; a Convenção de Mudanças Climáticas; e, a Agenda 21, um importante documento com metas e ações a ser implementado pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento em nível local, nacional e global, para a melhoria das condições ambientais do planeta.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, documento que tem como objetivo estabelecer uma nova e justa parceria global de cooperação entre os Estados, os setores chave da sociedade e os indivíduos, expressou, em seus 27 princípios, o direito dos seres humanos a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. A Declaração visa estabelecer um novo estilo de vida, integrando um novo tipo de presença do homem na Terra, através da proteção dos recursos naturais e da busca do desenvolvimento sustentável e de melhores condições de vida para todos os povos.

A Agenda 21 foi considerada o documento mais importante da ECO/92. Apresentou uma série de propostas concretas para o desenvolvimento sustentável, nos moldes da Comissão Brundtland em 1987, e foi ratificado por 179 países. Composta por 40 capítulos divididos em quatro seções, propôs um novo padrão de desenvolvimento que concilia métodos de proteção ambiental, equidade social, eficiência econômica, elegendo áreas consideradas prioritárias como oceanos,

atmosfera, energia, água e financiamento, para que os países e empresas busquem melhorias ambientais (LOVEJOY, 2012, p. 134.).

Assim posto, a Agenda 21 é um documento consensual, abrangente, que pela, primeira vez, reconhecia-se com a necessidade de tratar a questão da sustentabilidade nos aspectos social, econômico e ambiental em longo prazo. Este documento é considerado um dos mais completos, porque, além do crescimento econômico, busca o desenvolvimento em nível global, nacional e local.

A Convenção da Biodiversidade estabeleceu normas e princípios para orientar e reger o uso e gestão da biodiversidade em cada país signatário. Embora esta convenção tenha sido assinada por 175 países, foi ratificada apenas por 168. O Art. 1º dessa Convenção expressa da seguinte forma os seus objetivos: os objetivos dessa Convenção, a serem observados de acordo com as disposições aqui expressas, são a conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes e a divisão equitativa e justa dos benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos, através do acesso apropriado a referidos recursos, e através da transferência apropriada das tecnologias relevantes, levando-se em consideração todos os direitos sobre tais recursos e sobre as tecnologias, e através de financiamento adequado.

A Convenção da Biodiversidade se fundamenta nas necessidades da conservação da diversidade biológica, nela incluindo os ecossistemas, espécies e recursos genéticos e a biotecnologia; uso e sustentação da biodiversidade; e, na repartição justa e sustentável dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

3.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir das inquietações registradas nas Conferências da ONU, onde o tema principal era, e ainda é, o meio ambiente e a melhor forma de usufruir os recursos naturais sem a degradação da natureza, a clássica noção de DS, disseminado para o mundo no Relatório *Brudtland*, tem sido alvo de uma grande quantidade de debates a respeito de sua definição. Com os progressos tecnológicos e do aumento da conscientização das populações, a definição de DS tem evoluído ao longo dos anos, acompanhando o desenvolvimento do pensamento econômico em suas relações com o meio ambiente.

Neste sentido, somam-se várias interpretações para o termo DS. Na visão de Banerjee (2000), o paradigma do DS é baseado numa racionalidade econômica e não ecológica. Ou seja, o paradigma é descrever um processo de crescimento econômico que não cause destruição ambiental.

O paradigma do desenvolvimento sustentável é baseado numa racionalidade econômica e não ecológica. As principais suposições do paradigma econômico neoclássico permanecem intocadas e o crescimento econômico permanece inquestionável, sendo considerado um crescimento sustentado. Prioridades ambientais diferem em diferentes regiões. As comunidades rurais pobres dependem diretamente do meio ambiente biofísico para sobreviver e as noções de conservação e proteção que são comuns em países desenvolvidos são contestáveis em países em desenvolvimento. Enquanto a pobreza é citada como causa da degradação ambiental, o papel do desenvolvimento em restringir o acesso aos recursos naturais para as populações rurais não é discutido. O Esverdeamento da indústria em países desenvolvidos tem sido alcançado às custas do meio ambiente do terceiro mundo, através da realocação de indústrias poluentes nos países em desenvolvimento. (BANERJEE, 2000, p.62).

Neste sentido, Chelala considera que a proposta de sustentabilidade, que se extrai do conceito de DS, mesmo que apresente algumas inconsistências, representa uma reorientação na apropriação produtiva dos recursos naturais. O esforço de preservação dos ecossistemas tornou-se a tônica da sociedade do terceiro milênio (CHELALA, 2009, p.44).

No mesmo entendimento, Fernandes (2006) chama a atenção para os vários enfoques que envolvem a questão ambiental, Para a referida autora:

[...] é preciso entender que as abordagens sobre meio ambiente não são moldadas pelas visões ecocêntricas, como pretendem os ambientalistas. Nos arranjos que orientam a cidade moderna, não há evidência de que se adote uma preocupação legítima com a natureza como princípio para organizar a sociedade, como o próprio conceito de DS tende a induzir. É por meio da racionalidade econômica, que inclui o controle do crescimento populacional e a poupança dos recursos naturais, por parte de alguns grupos sociais, que são sistematizadas e direcionadas as políticas e as ações ambientais, sempre do ponto de vista do valor utilitário da natureza (FERNANDES, 2006, p.17).

As sociedades contemporâneas lançaram um novo olhar para as atividades humanas em que a discussão econômica perpassa no atendimento das demandas sociais, visando o longo prazo com respeito aos limites dos ecossistemas para a preservação da vida. Contudo, Abramovay (2011) aponta o crescimento global da produção mundial de grãos, intensificada pela aplicação em larga escala de fertilizantes químicos nas últimas cinco décadas, que saltou de 824 milhões de toneladas em 1960 a quase 2,2 bilhões em 2010, com o agravante de que, nesse

período, o consumo mundial de fertilizantes nitrogenados cresceu quase nove vezes.

Ainda, dentro do mesmo entendimento, Abramovay (2011) ressalta que a intensificação do uso de fertilizantes nitrogenados está na raiz de uma das três dimensões em que as sociedades modernas suplantaram as fronteiras ecossistêmicas, colocando em risco a própria vida humana. Sendo, as outras duas referentes às mudanças climáticas e à biodiversidade.

É nesse contexto que o DS integrou em seu conceito três questões: sociais, ambientais e econômicas. As questões sociais dizem respeito à equidade social, incentivando e financiando a produção e a geração de conhecimento que é o requisito imprescindível para a promoção do desenvolvimento econômico; as questões ambientais, como o direito das gerações presentes, sem prejuízo das gerações futuras, a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado; e, as questões econômicas que objetivam promover um crescimento econômico estável, Freitas (2012, p.62) considera essencial saber praticar a pertinente ponderação entre eficiência e equidade, de modo a escolher e aplicar as grandes e as pequenas políticas econômicas sustentáveis.

Para Chelala (2003), o tripé da sustentabilidade tem sido considerado um conceito puramente retórico, porém é utilizado como termômetro em nível social, ambiental e econômico em relatórios oficiais de empresas privadas e públicas comprometidas com o desenvolvimento sustentável em todo o mundo.

Assim, ao integrar em seu conceito as questões (social, ambiental e econômica), constituiu-se o conhecido tripé das dimensões do DS que se entrelaçam e se constituem mutuamente. Desse modo, a dimensão social encontra-se associada à degradação ambiental. A dimensão econômica influencia a ambiental e a social, e assim reciprocamente.

3.5 INICIATIVA ECONOMIA VERDE

O conceito de Brundtland já assinalava a urgência de uma reorientação para a exploração dos recursos naturais em 1992. A crise financeira e falhas de mercado, vividas durante a primeira década deste século, que culminou na crise financeira e econômica de 2008, provocadas pelo crash imobiliário, que mergulhou o

mercado das grandes potências em uma profunda depressão, podem acelerar ainda mais a corrida do crescimento econômico a qualquer custo. É neste contexto que o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) lançou a “Iniciativa Economia Verde”, em 22 de outubro de 2008, com o objetivo de mobilizar e reorientar a economia para investimentos em tecnologias verdes e infraestrutura natural, contribuindo para o desenvolvimento econômico e para a criação de trabalho decente, equidade social e redução da pobreza.

O PNUMA (2011) define economia verde como uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica. Para Freitas, (2011) uma economia verde pode ser considerada como tendo baixa emissão de carbono, é eficiente no uso de recursos e é socialmente inclusiva. Em outras palavras, numa economia verde, o crescimento de renda e de emprego deve ser impulsionado por investimentos públicos e privados que reduzam as emissões de carbono, de poluição, aumentando a eficiência energética do uso de recursos, e prevenção das perdas de biodiversidade e serviços ecossistêmicos.

O relatório do PNUMA enfatiza que, para afirmação desse paradigma, os esforços dos governos e do setor privado precisam ser duplicados e revigorados. Isto significa incluir o nivelamento de produtos mais verdes por meio da eliminação progressiva dos ultrapassados subsídios, a reforma de políticas e o fornecimento de novos incentivos, o fortalecimento da infraestrutura de mercado e mecanismos de base de mercado e no redirecionamento do investimento público, tornando mais verdes os contratos públicos. Para o setor privado, isso envolveria entender e aproveitar a verdadeira oportunidade representada pela transição das economias verdes em relação a um número de setores chave e responder a reformas políticas e aos sinais dos preços através de níveis cada vez mais altos de financiamento e investimento.

Para Freitas (2011), a economia verde é a economia do século XXI. Dados do Relatório do PNUMA (2012) demonstram as iniciativas de sucesso de vários países que lançaram incentivos fiscais, com componentes verdes, em resposta à crise financeira de 2008 e cita, por exemplo, que a China, considerada o maior emissor mundial de gases de efeito estufa, conforme o Anexo I do protocolo de Kyoto, em 2011, iria investir US\$468 bilhões nos setores verdes, comparados

com US\$211 bilhões dos últimos cinco anos, com o foco em três setores: reciclagem e reutilização de resíduos; tecnologias limpas; e, energia renovável.

Para Abramovay, (2012), a economia verde, manifestada ainda que de forma não totalmente explícita em vários documentos internacionais, como no Green Economy, publicado em 2011 pelas Nações Unidas, não obstante o aumento da eficiência material e energética da economia contemporânea, a pressão sobre os ecossistemas continua a aumentar.

Destaca-se que os governos de algumas nações, tanto de países desenvolvidos, quanto de países em desenvolvimento, como a UE, os Estados Unidos e o Brasil, têm empregado esforços no sentido de utilizar as CG como instrumento de políticas públicas, priorizando aquisições de bens de consumo e serviços considerados sustentáveis e estimulando com incentivos de tratamento favorecido e diferenciado a ampliação da participação das MPE ao mercado das compras públicas. Reforça-se que as Compras Governamentais respondem por uma parte significativa da renda mundial o que confere ao poder de compra dos governos uma significativa função econômica e social à demanda de bens e serviços.

3.6 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA VERDE

Com um lapso temporal de 20 anos, que compreendeu a realização de vários eventos internacionais que buscaram implementar os acordos e convenções em prol do DS, a Comissão da ONU novamente se reuniu, no período 13 a 22 de junho na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), para discutir sobre a renovação do compromisso político do desenvolvimento sustentável. Com uma progressiva participação, em relação às conferências anteriores e apesar de tímidos avanços em agendas relevantes, líderes e representantes de 191 países assumiram acordos multilaterais no combate à erradicação da pobreza, educação, mudanças climáticas, perda de biodiversidade e desertificação, com base na chamada economia verde com perspectivas globais sobre meio ambiente e DS para os atuais sete bilhões de habitantes que, em projeções futuras, subirá para nove bilhões até 2050 (UNEP 2012, p.15).

O Brasil, como afirmam alguns pesquisadores, cientistas, economistas e ambientalistas, pode liderar a economia verde. May (2011) lembra que o Brasil, que esta também na lista dos maiores emissores de gases de efeito estufa, devido ao

seu insistente desmatamento, comprometeu-se voluntariamente, desde 2009, em Copenhague, a diminuir o desmatamento, embora não seja favorável aos investimentos destinados às reduções e emissões de outros setores.

Para Vieira (2012), o Brasil poderia assumir uma liderança ambiental maior, porque está numa situação relativamente confortável em relação ao resto do mundo. Entretanto, deveria ser mais agressivo na proteção das florestas, na ecologia urbana, em saneamento básico e outros. O autor adverte que, embora nos últimos 20 anos o país tenha crescido, aumentado a renda, diminuído o número de pobres, o problema ambiental é global, e não adianta um único país fazer o dever de casa e, mesmo que não polua nada, vai sofrer os impactos das mudanças climáticas. A solução tem que ser encontrada em nível mundial; a globalização não é só econômica, financeira, tecnológica.

Ainda, recentemente, na imprensa televisiva e escrita e, em meio eletrônico por Mendes (2012) veiculou que, a presidente Dilma, em seu discurso por ocasião das comemorações do Dia Mundial do Meio Ambiente, anunciou que a Amazônia Legal teve a menor taxa de desmatamento nos últimos 20 anos, desde 1988, quando o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE/MCTI) começou a fazer a medição de desmatamento. A ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, declarou, na mesma ocasião, que 81,2% da floresta original encontram-se conservadas. Segundo a ministra, essa redução deve-se a mudanças de comportamento da sociedade, aliada à decisão política de fiscalizar e a ação punitiva dos órgãos governamentais.

Ressalta-se que CF/88 reconhece a sustentabilidade como princípio jurídico em todo o seu texto, assegurando a todos a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e na valorização do trabalho.

Vários são artigos do Texto Constitucional que se referem ao meio ambiente na ordem constitucional e trazem claros os termos multidimensionais desta questão. Silva (2004, p. 46) ressalta que a CF/88 foi à primeira Constituição brasileira a tratar voluntariamente a questão ambiental, como um bem tutelado juridicamente, colocando-a em posição de uma constituição eminentemente ambientalista.

A propósito, os vários artigos que se referem ao meio ambiente na Ordem Constitucional, expressam os aspectos econômicos, sociais e ambientais da dimensão da sustentabilidade. O Art. 225 prescreve o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Portanto, como resultado do que deriva o referido artigo, o valor constitucional da sustentabilidade se apresenta em todas as suas dimensões, não suportando os limites impostos pelo crescimento material injusto, conferindo-lhe efetividade; qual seja: que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para Abramovay (2012), colocar a economia verde no centro significa convidar os tomadores de decisão econômica a ocupar o centro do debate e convidá-los a alterar a maneira como usam os recursos sobre os quais têm poder. Neste aspecto, considera fundamental ampliar a participação pública (governamental e não governamental) em suas decisões.

Neste cenário, a concepção de que a defesa e a preservação do meio ambiente é uma meta a ser perseguida pelas nações, tendo em vista assegurar condições sustentáveis para as gerações presentes e futuras, encontra-se disseminada na ordem global. A inserção de critérios de sustentabilidade ambiental nas diversas atividades públicas representa o reconhecimento da humanidade com relação aos urgentes “avisos” do planeta.

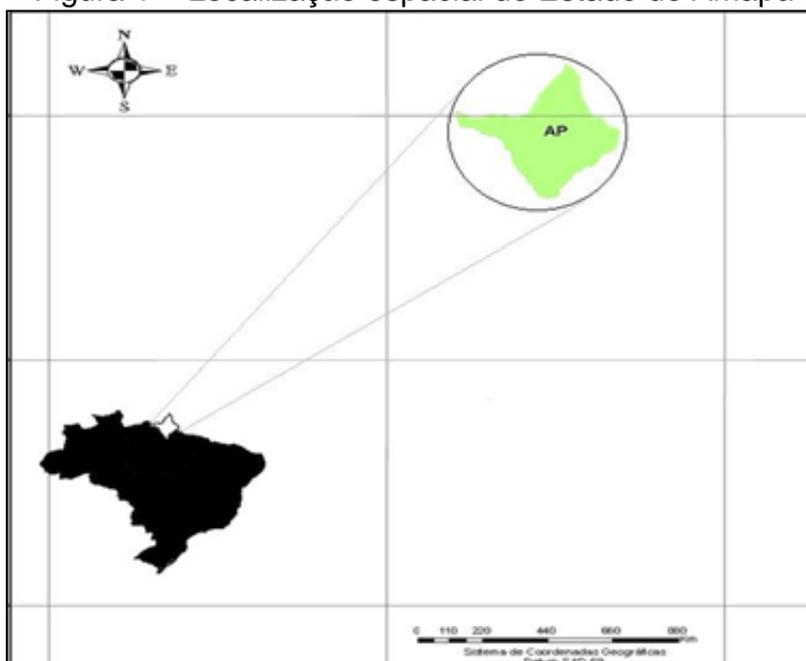
4 CENÁRIO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS NOS ÓRGÃOS FEDERAIS NO ESTADO DO AMAPÁ

Este capítulo apresenta a contextualização da área de estudo. Em seguida traça o delineamento amostral e os procedimentos de coletas de dados para cumprir com o planejamento e obtenção das amostras no universo pesquisado. Além da análise de informações e revisão da literatura foram realizadas pesquisas de campo. Na etapa de campo, foram feitas coletas de dados obtidos a partir de um questionário semiestruturado seguida da análise dos dados obtidos para apoiar as análises e conclusões.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO AMAPÁ COMO ENTE FEDERADO

O Estado do Amapá, situado ao extremo Norte do Brasil, integrou-se como ente federado do Brasil por meio de conquistas de suas terras. O conflito pela posse territorial de terras do Amapá, situadas entre os rios Oiapoque e o Araguari, atravessou os séculos XVII até ao final do século XIX (1605 a 1900). Segundo Chelala (2008) o enfrentamento geopolítico, inicialmente, era entre a França e Portugal pela disputa do rio que separava os limites entre os dois países.

Figura 1 – Localização espacial do Estado do Amapá



Fonte: Adaptado pela autora

Conforme menciona Silva e Ruchert (2009), o Tratado de *Utrecht*, firmado em 1713, um dos principais acordos entre Portugal e França, estabeleceu que o rio Oiapoque, denominado também de rio Vicente Pizon, era a fronteira que separava o Brasil da França, a principal questão de conflito.

Contudo, mesmo com a assinatura do Tratado, as aspirações da França por terras amapaenses não cessaram e os conflitos permaneceram, passando, a partir de 1822, após a independência do domínio português, o Brasil a protagonizar essa luta entre os franceses. De acordo com Chelala (2008, p. 116), a motivação econômica da disputa era a ocorrência de jazidas de ouro nas regiões onde hoje estão localizados os atuais municípios de Amapá e de Calçoene.

Em 1º de dezembro de 1900, o governo da Suíça, escolhido para arbitrar a questão do Contestado franco-brasileiro, área em litígio que estava em disputa pelos dois governos, decidiu a favor do Brasil a posse definitiva dessas terras por meio do Laudo Suíço ou Laudo de Berna, documento assinado pelo então presidente da federação Suíça, Walter Hauser, o que consolidou o nascimento do Amapá como parte territorial integrativa. A decisão favorável ao Brasil teve a defesa de José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco, que foi o encarregado de resolver essa questão.

Conforme Silva e Ruchert (2009), após a assinatura do Laudo Suíço, a área do atual Estado do Amapá foi anexada ao Pará, em razão de que o governo brasileiro considerava a área como um vazio demográfico e econômico, não podendo um território recém-delimitado constituir-se em uma unidade independente. Somente 43 anos mais tarde, alcançou independência administrativa, quando foi desmembrado do Pará, transformando-se no Território Federal do Amapá (TFA).

Em 1988, com a promulgação da CF/88, o TFA foi transformado em Estado e instalado em 1991, com a posse de seus primeiros governantes. De acordo com Chelala (2008, p.97), a sua constituição formal, como unidade da federação brasileira, não garantiu todas as condições necessárias ao funcionamento autônomo, apresentando, assim como seus pares ex-Territórios Federais (Acre, Fernando de Noronha, Rondônia e Roraima, em especial, transformada em Estado junto com o Amapá), estruturas anacrônicas e distorções que viriam a impactar na plena assunção do novo caráter de Estado-membro da União.

O perfil econômico do Estado do Amapá pode ser atribuído à sua origem de território federal, que foi criado para atender aos interesses do governo central.

Conforme aponta Chelala (2008), a criação dos territórios teve como objetivo a defesa nacional, considerando que todos os territórios federais, criados em 1943, localizavam-se em áreas de fronteiras que foram alvos de disputas e, a necessidade de preencher os chamados “vazios demográficos” com a centralização no poder executivo federal a responsabilidade pela ocupação, criação de infraestrutura e desenvolvimento dessas áreas.

Criado por interesses político-administrativos, o governo federal se responsabilizou por toda a estrutura necessária para a constituição do território, atraindo um contingente de mão de obra para a instalação das atividades burocráticas para o seu funcionamento, que teve, no setor público, sua principal atividade econômica. Conforme Chelala (2009 p.62) esta excessiva concentração do setor público, na composição do PIB do Amapá, ampliou-se com a promulgação da CF/88, quando de sua transformação em Estado-membro da União, e a criação de um aparato administrativo para os três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário.

O Amapá ocupa a segunda posição no ranking dos Estados da região Norte no que concerne ao peso da Administração Pública Federal em seu PIB, perdendo apenas para o Estado de Roraima. Atualmente, sua questão econômica não se diferenciou muito do momento da sua criação. A participação dos segmentos econômicos na geração das riquezas do Estado continua incipiente. O Setor público detém o maior percentual de participação no PIB da economia do Estado.

4.2 DELINEAMENTO AMOSTRAL

Vários fatores motivaram a realização desta pesquisa no Estado do Amapá. A revitalização da intervenção do Estado em promover o desenvolvimento nacional sustentável por meio da política de compras governamentais que introduziu mudanças significativas nos procedimentos das licitações. Os governos são os maiores consumidores de um país e essa relação é ainda mais acentuada no estado do Amapá, em que o peso da presença do setor público na atividade econômica é marcante.

As exigências de critérios ambientais nas licitações podem forçar o mercado local a se adequarem para atender às necessidades da demanda pública, sob pena de ficarem de fora desse mercado. Com isto, as licitações sustentáveis podem levar a influenciar os hábitos da sociedade local contribuindo para o

desenvolvimento socioeconômico do Estado, bem como para a preservação ambiental.

4.3 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

O universo pesquisado compreendeu os quarenta e três órgãos públicos federais situados no Estado do Amapá, conforme quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Órgãos públicos federais no Estado do Amapá.

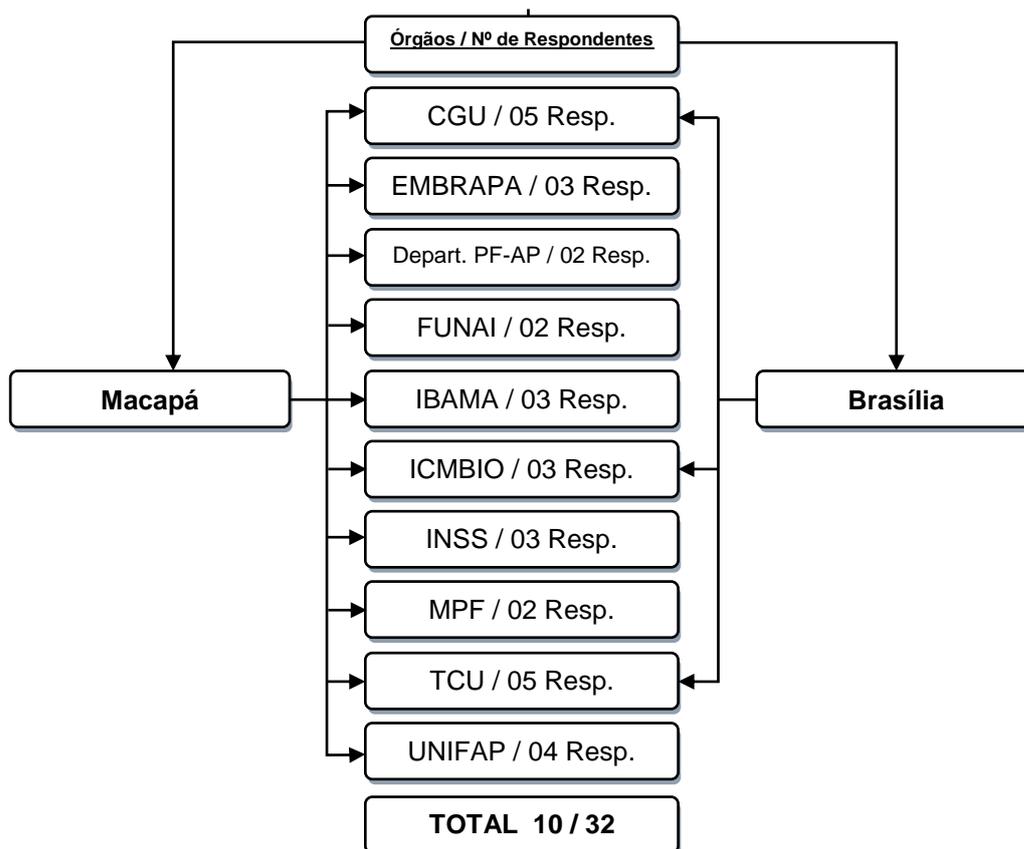
AGU		IBAMA		PFN
ANATEL		IBGE		PR
ANVISA		ICMBIO		RURAP
CGU		IFET		SAMF
CONAB		INCRA		SERPRO
CPAP		INMETRO		SPU
DENATRAN		INSS		SRF
DNPM		IPHAN		SRT
DNPM		JF		SRTE
DPF		MAF		SUNAB
DPR		MAPA		TCU
DRT		MC		TRE
EMBRAPA		MDA		UNIFAP
FUNAI		MME		
FUNASA		MPF		

A amostra selecionada recaiu em 10 órgãos em que o critério de escolha das instituições está relacionado à expressividade que cada órgão representa no Estado, ou seja, órgãos cujas atividades estão relacionadas a:

- a) proteção do meio ambiente e a segurança da sustentabilidade no uso dos recursos naturais;
- b) Órgão de controle que visa à segurança efetiva e à garantia da boa administração, em benefício da sociedade;
- c) produzir e disseminar conhecimento e, em tese, estão envolvidos no debate aprimorado sobre questões ambientais;
- d) execução das políticas governamentais (atividades meio).

A figura a seguir, apresenta a relação dos órgãos selecionados com o número de respondentes de cada um.

Figura 2 – Órgãos federais pesquisados.

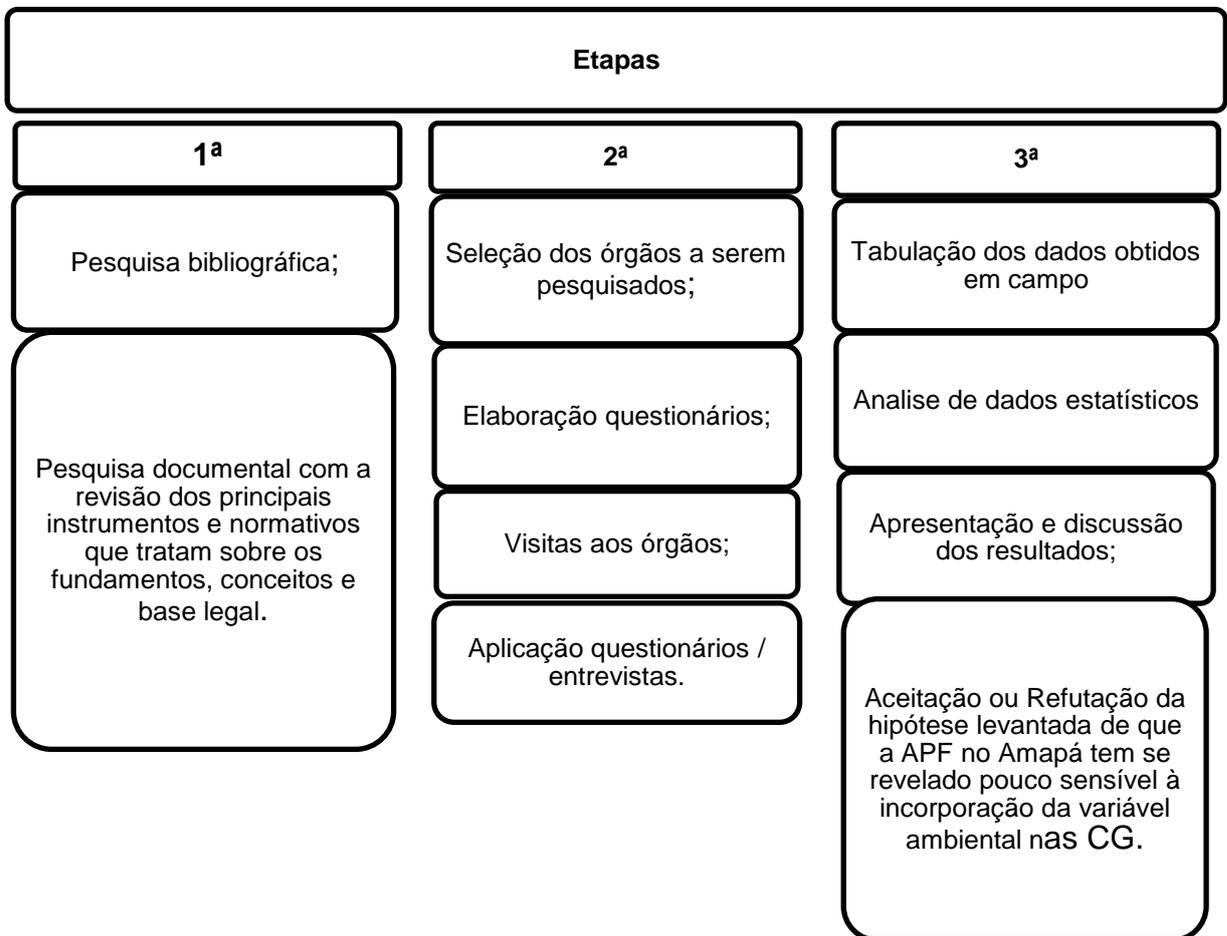


Embora o número de respondentes tenha sido variado, buscou-se extrair uma visão geral que possibilitou identificar o encaminhamento das CG no Amapá, quanto à inserção de critérios sustentáveis nos processos de compras.

4.4 PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS

A pesquisa se desenvolveu em três etapas principais: pesquisa bibliográfica e documental; seleção dos órgãos a serem pesquisados, visitas aos órgãos e aplicação de questionários e entrevistas; e, tabulação dos dados obtidos em campo, análise dos dados estatísticos e apresentação e discussão dos resultados. As duas últimas etapas foram planejadas para se responder às questões/hipóteses da pesquisa, conforme a figura 3, a seguir:

Figura 3 – Etapas da pesquisa



A pesquisa bibliográfica e documental, primeira etapa desta pesquisa, consistiu em um vasto levantamento realizado em referências nacionais e internacionais, disponíveis de forma impressa ou por meio de pesquisas em sítios eletrônicos que tratam sobre iniciativas de sucesso em vários países e no Brasil,

como instrumento de política pública, bem como o portal COMPRASNET⁶. No tocante à pesquisa documental, foi realizada uma revisão dos principais instrumentos jurídicos e normativos que tratam sobre os fundamentos, conceitos e base legal.

Ressalta-se que o início do período pesquisado se dá a partir das edições dos instrumentos jurídicos que alteraram a Lei de Licitação, introduzindo a variável ambiental nas CPS, ou seja, a IN 01/2010 e a lei 12.348/2010, que se constitui em um dos objetivos dessa pesquisa.

A segunda etapa, denominada de pesquisa de campo, ocorreu para atender ao primeiro objetivo geral deste trabalho, que é analisar a realidade dos Órgãos da Administração Pública Federal no Amapá, referente à incorporação de critérios de sustentabilidade em suas CG. Assim sendo, foi realizada a seleção dos órgãos a serem investigados. Em seguida, foi elaborado o questionário e aplicado por meio de visitas, previamente agendadas, nos respectivos órgãos.

Entretanto, houve a necessidade de realizar a aplicação de questionários em três instituições no Distrito Federal, em virtude de que esses órgãos não realizam licitações localmente. Segundo os gestores desses órgãos, uma das razões é o fato de possuírem estruturas pequenas, com poucos servidores, o que não justificaria uma comissão de licitação, além do volume de compras ser inexpressivo, o que tornaria seus preços mais altos. A outra situação é a política interna de logística de centralização de compras em suas sedes. Contudo, as visitas nos órgãos em Brasília só contribuíram para o enriquecimento da pesquisa.

A terceira etapa, que consistiu na tabulação dos dados e análises dos resultados, buscou atender aos objetivos específicos da pesquisa que visavam a identificar os aspectos positivos e as dificuldades existentes para a adoção dos critérios de sustentabilidade contidos na IN 01/2010, bem como inferir sobre os benefícios ou impactos sociais, econômicos e ambientais que as mudanças promovidas à luz da Lei 12.349/2010 deveriam contribuir no desempenho da gestão administrativa dos órgãos.

⁶ COMPRASNET- Portal de compras do Governo Federal é um site web, instituído pelo MPOG com o objetivo de disponibilizar para a sociedade informações sobre as licitações e contratações promovidas pelo governo federal, bem como realizar aquisições de compras por meio eletrônico.

4.5 APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA

A técnica aplicada consistiu em um questionário semiestruturado, (Anexo I), com perguntas abertas, que tinham como objetivo não influenciar as respostas dos entrevistados e de perguntas fechadas, com possibilidades de respostas: “sim”; “não”; “desconhece ou não soube informar”, dirigido aos gestores⁷, chefes de logística, chefes de divisão, chefes de material, comissão de licitação e pregoeiros. A escolha dos entrevistados em cada órgão ocorreu em função de que o processo de compras envolve uma sucessão de passos, o que impossibilita apenas um servidor deter todo o conhecimento sobre todo o processo. Assim, pôde-se entrevistar, de acordo com a pergunta, o agente diretamente envolvido no processo.

Nos procedimentos de entrevista, foram relatados os objetivos da pesquisa e a assinatura pelos entrevistados do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que assegura o sigilo das informações, posto que os dados serão divulgados de forma a impossibilitar a identificação dos participantes. Houve, também, necessidade de fazer alguns esclarecimentos, como, por exemplo, sobre o que consiste a A3P, quando ocorreu a alteração da Lei de Licitação pela Lei 12.348, dentre outros.

Em meio aos temas abordados nas entrevistas, foram pesquisados: a importância da exigência sobre a inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações; o empenho dos órgãos em adotar procedimentos para a mudança de boas práticas, como treinamento adequado para o pessoal, utilização de produtos sustentáveis, a eliminação de desperdício de papel, energia elétrica, redução de gastos com produtos desnecessários e coleta seletiva de lixo.

4.6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, analisam-se os resultados gerais, obtidos por meio das informações levantadas em campo. Portanto, por meio de questionários aplicados a 33 entrevistados, em Macapá e em Brasília, resultaram em um conjunto considerável de informações sobre o posicionamento dos órgãos pesquisados quanto às

⁷ Considera-se, neste trabalho, gestores os agentes que ocupam o cargo máximo no órgão.

alterações ocorridas em virtude da inserção da variável ambiental no Estatuto das licitações. Acrescentam-se, ainda, as impressões dos entrevistados sobre o tema e também, as informações retiradas pelo método de observação sobre a postura no desenvolvimento das rotinas dos servidores.

Desta forma, procurou-se identificar como a Administração Pública Federal no Amapá tem encaminhado as CG no tocante à observação dos critérios de sustentabilidade previstos em Lei, com o fito de testar a hipótese da pesquisa e responder ao problema central proposto na dissertação, partindo das seguintes variáveis:

- 1ª) critérios sustentáveis exigidos nas especificações dos produtos;
- 2ª) adoção de práticas sustentáveis que visem a eliminar desperdício e de redução de consumo;
- 3ª) preferência por equipamentos de maior eficiência;
- 4ª) adesão aos programas do governo federal de eficiência do uso racional de recursos;
- 5ª) existência de programas internos institucionalizado para a melhoria de mudança de padrões de consumo, melhoria na qualidade do ambiente de trabalho, programa de capacitação, qualidade de vida e outros;
- 6ª) uso de gestão eletrônica de documentos;
- 7ª) existência de cadastro de fornecedores socioambientais locais para consulta de preços para compras diretas e licitações;
- 8ª) utilização do Guia de Compras Públicas para a Administração Federal;
- 9ª) utilização da coleta seletiva de lixo.

4.6.1 Análise descritiva dos dados.

No tocante à inclusão de critérios sustentáveis exigidos nas especificações dos produtos para a escolha de produtos não poluidores e que garantam maior durabilidade, os órgãos têm dispensado pouca atenção, é o que espelha a tabela a seguir:

Tabela 1 – Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto à exigência de critérios sustentáveis nas licitações

Crítérios	Sim	Não
Análise do ciclo de vida de produto	10%	90%
Durabilidade do produto	30%	70%
Biodegradabilidade do produto	0%	100%
Reciclabilidade do produto	*30%	90%
Toxibilidade do produto	10%	90%

Quanto à adoção de práticas que visem a eliminar desperdício e redução de consumo, apenas 20% adotam a padronização de impressão anverso/verso; 40% utilizam o modo econômico em suas impressões e 40% substituíram copos plásticos descartáveis, adotando copos de louça e ou/ canecas individuais e 70% fazem preferência por luminárias de alto rendimento e refletância. Embora este último item seja a prática sustentável mais utilizada nos órgãos pesquisados, registra-se que as lâmpadas já estão sendo substituídas no mercado. Ainda assim, 30% declararam não ter preferência, conforme se observa na tabela a seguir.

Tabela 2 - Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto adoção de práticas para evitar desperdício e reduzir o consumo

Material	Sim	Não
Papel A4, na espécie reciclada	20%	80%
Padronização de impressão anverso/verso	20%	80%
Impressão de documentos no modo econômico	40%	60%
Incentivos para a substituição de copos plásticos descartáveis	40%	60%
Uso de luminárias de alto rendimento e refletância	70%	30%

Para as respostas negativas referentes a não utilização de papel A4 na espécie reciclada, 20% dos respondentes se manifestaram, declarando que esse tipo de papel não é apropriado para digitalização, além de ser inviável a utilização de impressão no modo econômico, que deixa a impressão sem qualidade. 20%

declararam simplesmente que não se adaptaram a este tipo de papel e 40% ainda não tinham pensando na possibilidade de utilizar em razão de que o preço é mais caro do que os papeis “clorados” ou “brancos”.

Para o item luminárias de alto rendimento e refletância, os 30% dos entrevistados que responderam negativamente justificaram suas respostas, alegando o fato de que os prédios são alugados e antigos e, por isso, ainda não tiveram esta preocupação em fazer as substituições.

No que concerne à preferência por equipamentos economizadores, como Monitores de LCD ou de LED, Impressoras tipo impressão anverso/verso e aparelhos elétrico-eletrônicos em geral, os órgãos pesquisados têm procurado se ajustar às novas tecnologias, conforme a tabela 3 a seguir.

Tabela 3 - Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto à preferência por aquisição de equipamentos de eficiência energética

Equipamento	Sim	Não
Monitores de LCD	100%	0%
Impressoras tipo impressão anverso/verso	60%	40%
Geladeiras, frigobar, TV, central de ar.	90%	10%

Percebe-se que a opção pela preferência dos órgãos por equipamentos elétrico-eletrônicos é bastante considerável. No caso de Monitores de LCD ou de LED, 100% dos órgãos fizeram opção por essa tecnologia. A opção de 60% por impressoras de tipo impressão anverso e verso, atesta essa realidade, quando se comparam com os dados dos órgãos que utilizam a função de impressão anverso/verso (apenas 20%) parece paradoxal.

Esse fato leva a compreender que a substituição de equipamentos ultrapassados por outros de maior rendimento e eficiência energética é provocada, não pela causa ambiental, mas estimulada pelo alto consumo que afeta não somente a sociedade em geral, mas os próprios órgãos públicos são levados a esse comportamento.

Em que pese à existência de programas do governo federal que visam estimular a eficiência do uso racional de recursos, como a A3P, PROCEL e PEG,

poucos são os órgãos que têm dispensado alguma atenção, conforme o comportamento expresso, na tabela, a seguir.

Tabela 4 - Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto adesão dos programas.

PROGRAMAS	VARIÁVEIS		
	Sim	Não	Não conhecem
A3P	20%	60%	20%
PROCEL EPP	60%	30%	10%
PEG	10%	70%	20%

Observa-se que a maior adesão é pelo Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL). 60% dos respondentes informaram ter aderido ao esse programa. 30% responderam que não e 10% que não conhecem.

O PROCEL é o programa mais antigo na categoria de economicidade e eficiência de energia para melhorar a qualidade de vida da população com interferência de bens e serviços para reduzir impacto ambiental. É altamente praticado e difundido no eixo da indústria, comércio e construção civil, atuando de forma conjunta com o Ministério de Minas e Energia, da Cidade e o do Ministério da Indústria e Comércio e é gerido por uma Secretaria Executiva subordinada à Eletrobrás. Em 1997, sua abrangência e responsabilidade foram ampliadas em diversos subprogramas, dentre eles o Procel EPP - Programa de Eficiência Energética nos Prédios Públicos.

A Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P), somente 20% fizeram adesão ao programa, sendo que efetivamente nenhum órgão conseguiu implantar. 60% responderam que não aderiram e 20% declararam que não conhecem esse programa.

Ressalta-se que a A3P tem como diretriz basilar a sensibilização dos gestores públicos para a questão socioambiental das atividades operacionais administrativas, como a inserção de critérios ambientais nas compras e contratação de serviços pelo governo, estímulo para mudanças de hábitos dos servidores públicos para uma gestão adequada dos resíduos gerados e dos recursos naturais utilizados. Com isto, observa-se a pouca importância dada pelos gestores

entrevistados na melhoria da qualidade de vida no ambiente do trabalho, objetivo da A3P.

O Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal, criado em 2009, tem como finalidade utilizar os recursos disponíveis com a máxima eficiência e promover a possibilidade de atuar no estímulo à troca de experiências de boas práticas de gestão entre órgãos e entidades públicas. Entre os seus objetivos específicos⁸, está a divulgação e o estímulo para a troca de práticas de gestão bem-sucedidas; capacitar gestores públicos em metodologia de gerenciamento de despesas; e, conscientizar os servidores públicos sobre a importância da qualidade do gasto.

Entretanto, 70% dos entrevistados declararam que não fizeram adesão a este programa e 10% afirmaram não conhecer.

A tabela abaixo traduz a média aritmética de 53% dos entrevistados que não implantaram nenhum desses programas que poderiam dinamizar a administração pública, tornando-a mais ágil e com um compromisso de uma gestão ambiental. Esse resultado pode ser atribuído, entre outros fatores, ao número reduzido de técnicos. Conforme esclarecimento de um gestor público entrevistado, a gerência em nível interno desses programas, não possui função gratificada, o que não estimula os servidores a participarem da comissão de implementação desses programas, que vão além de suas atividades rotineiras.

A tarefa para implantar esses programas fica a cargo de agentes com funções públicas, que aceitam novas atribuições, acumulando várias atividades por estarem no exercício de funções gratificadas, mas que não têm tempo disponível para se dedicarem a essas atividades. A pouca divulgação e incentivo por parte dos respectivos ministérios junto aos órgãos é outro fator que pode concorrer para que uma média de 17% não conheça nenhum desses Programas.

⁸ Programa de Excelência na Gestão Pública
<http://www.segplan.gov.br/post/ver/101512/o-que-e-o-peg>. Acesso em 18/08/2012

Tabela 5 - Resultado da média aritmética da adesão aos programas pelos órgãos entrevistados.

Variáveis	Média aritmética
Adesão	30%
Não adesão	53%
Desconhecem	17%

Contudo, embora a adesão aos programas do governo represente uma participação mínima, algumas instituições possuem programas internos institucionalizados direcionados para a melhoria da gestão, que visam à mudança de padrões de consumo, melhoria na qualidade do ambiente de trabalho, programa de capacitação, qualidade de vida, coleta seletiva e destinação adequada de resíduos.

A tabela 6 apresenta algumas iniciativas.

Tabela 6 - Resultado relativo às respostas dos entrevistados quanto à institucionalização dos programas internos para mudança de padrões de consumo.

Programas	Sim	Não	Não souberam responder
Qualidade do ambiente	40%	60%	0%
Capacitação	10%	90%	0%
Qualidade de vida	60%	40%	0%
Integração de servidores nas atividades administrativas	40%	60%	0%
Coleta seletiva de lixo	30%	60%	10%
Destinação adequada de resíduos	10%	80%	10%

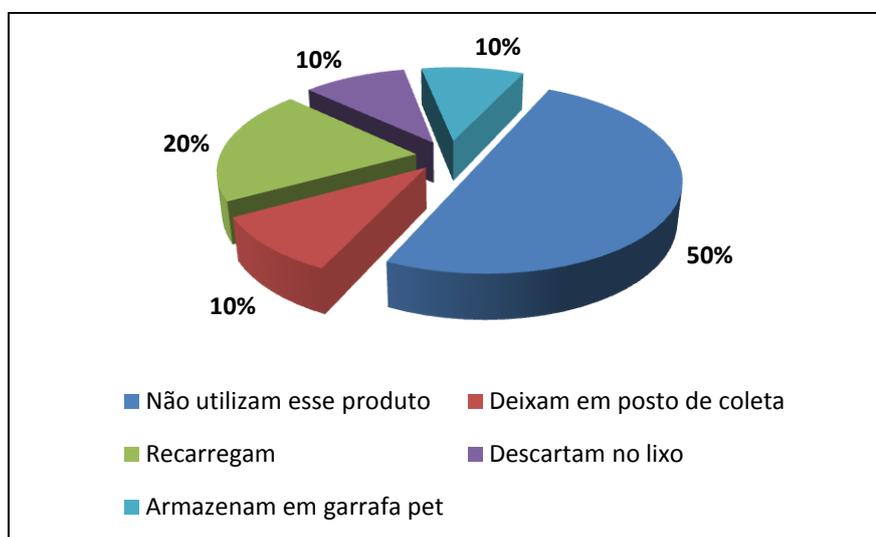
A preocupação com a destinação adequada de resíduos provenientes das atividades administrativas no Amapá é ínfima. A identificação de práticas sustentáveis nesta pesquisa se torna importante, sendo um dos objetivos identificar a existência concreta de pequenas ações desses gestores que possam levar a essência da política de CPS no âmbito da APF.

Conforme se verifica, dos órgãos pesquisados apenas 30% possuem contêineres padronizados com indicação para seleção de lixo, apesar de que, no geral, quase não os utilizam, uma vez que são misturados, no ato de recolhimento pelo caminhão de coleta pública. Destes, somente 10% dão destinação adequada aos lixos recicláveis, no caso, papel e plástico, que vão para a Associação de Catadores de Macapá (ACAM).

Para resíduos como pilhas, cartuchos, baterias, pneus, conforme as figuras 4 e 5, a seguir, apresentam a destinação para alguns exemplos desses resíduos.

Quanto à destinação para as pilhas, 50% informaram não utilizar esse produto, 10% deixam em posto de coleta, porém não souberam informar onde estão localizados esses postos, 20% recarregam, 10% informaram que descartam no lixo e outros 10% armazenam em garrafa pet, mas não sabem para onde encaminhar, conforme figura 3, a seguir.

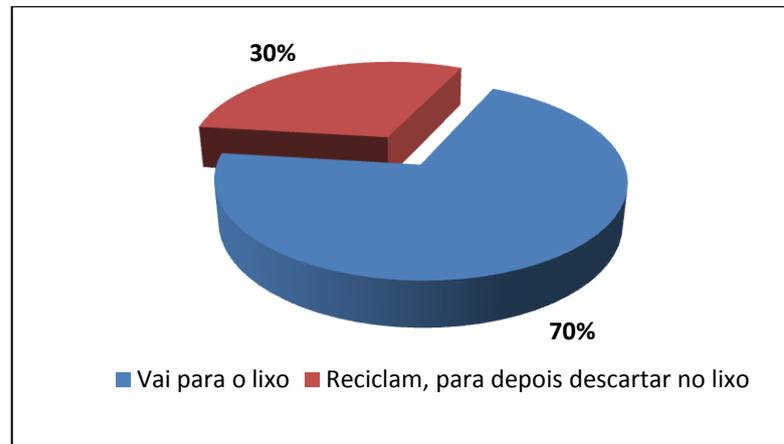
Figura 4 – Destinação de pilhas



Fonte: dados da pesquisa

Quanto à destinação para cartuchos, 70% informaram que vai para o lixo e 30% reciclam em uma média de 03 vezes cada cartucho, para depois descartar no lixo.

Figura 5 – Destinação de Cartucho



Fonte: dados da pesquisa.

No quesito pneus, 30% não souberam informar para onde vão os pneus inservíveis e 70% responderam que ficam no local onde é feita a troca e que não sabem qual é a destinação final.

Destaca-se que a Prefeitura do Município de Macapá (PMM) assinou um convênio de cooperação mútua desde 2006 com a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP) por meio da RECICLANIP, uma associação sem fins lucrativos e até o momento não foi executada. A missão dessa associação é assegurar a sustentabilidade do processo de coleta e destinação de pneus inservíveis em todas as regiões do país.

A contrapartida da PMM nesse convênio consiste na instalação de “Ecopontos”, locais onde deveriam ser destinados os pneus recolhidos pelo serviço público ou descartado voluntariamente pelo munícipe. Entretanto, a grande maioria, ou seja, (90%) dos órgãos entrevistados não têm conhecimento, embora a Resolução 416/09 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) regulamenta a coleta e a destinação dos pneus inservíveis no Brasil. Contudo, encontram-se uma infinidade de pneus inservíveis no lixão. Em agosto de 2011, o Ministério Público Federal instaurou um inquérito civil público contra a PMM, que está tramitando, para apurar a coleta e a destinação final de pneumático.

No quesito bateria, 30% informaram que vai para o lixão, 40% não souberam informar e 30% informaram que descartam no local da troca.

No geral, o resultado da análise mostrou que 70% dos entrevistados desse grupo não se mostraram sensíveis à adoção de critérios sustentáveis nas licitações

em função do Estado do Amapá não oferecer condições propícias para se exigir tais critérios. No entanto, observou-se que outros fatores podem concorrer para este resultado como conhecimento técnico incipiente desses gestores público. Para Secchi (2010, p.81), a pouca capacidade técnica leva a um desempenho pobre de suas gestões, ou seja, a maioria desses cargos são políticos e a questão meritocrática não é levada em consideração como um critério de escolha e sim, eminentemente, político.

Chama-se à atenção para um dos grandes problemas que o meio ambiente enfrenta que é as 150 mil toneladas de lixo produzido diariamente no país, ainda que se tenha avançado em termos de legislação ambiental no Brasil. Em 2010, foi editada a Lei nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010, que dispõe sobre diretrizes gerais aplicáveis aos resíduos sólidos no país e determina que a União, Estados e Municípios elaborem planos para tratar resíduos sólidos estabelecendo metas e programas de reciclagem. Dentre as várias determinações, criou-se a logística reversa que obriga fabricantes, importadores, distribuidores e vendedores a efetuar o recolhimento de embalagens usadas.

A obrigatoriedade de critérios sustentáveis nas CG, conferida no Estatuto Licitatório, vem ao apoio desta Lei, determinando que os agentes públicos exijam dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens a obrigação de estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos e embalagens pós-uso pelas compras realizadas, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

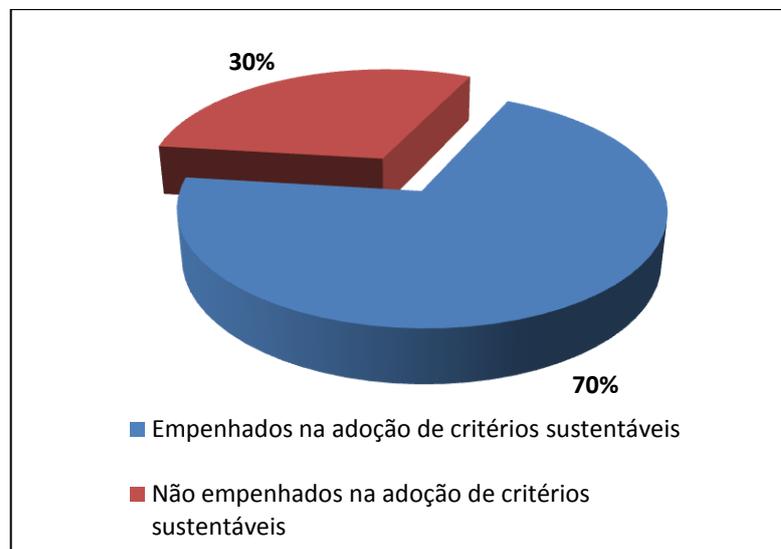
De modo a atingir o objetivo geral deste trabalho, que era analisar a realidade dos órgãos entrevistados quanto à incorporação de critérios de sustentabilidade em suas CG, as respostas obtidas revelaram a pouca sensibilidade para as questões ambientais em razão dos seguintes argumentos apresentados pelos entrevistados:

Dos que afirmaram estar empenhados na adoção de critérios sustentáveis como requisito para a aquisição de bens e produtos, que corresponde a 70% dos entrevistados, dos quais 30% declararam que já iniciaram algumas práticas como a substituição de copos plásticos descartáveis, inclusive vedando a compra desse produto; promoção de seminário, envolvendo os servidores com práticas ambientais, com incentivos para exposição de obra de arte feita com material reciclável pelos

servidores; preparando o pessoal técnico que atua na área de licitação e (40%) declararam que embora ainda não estejam incluindo critérios sustentáveis em suas compras, terão que adotar por se tratar da obrigatoriedade de atender a Lei.

Dos que afirmaram não estar empenhados na adoção de critérios sustentáveis como requisito para a aquisição de bens e produtos, que corresponde a 30%, justificaram que, se esta prática ocorrer, será lenta e gradual, porque no momento é inviável, pois, o mercado não tem produtos sustentáveis. (Fig.6, a seguir).

Figura 6 – Disposição em adotar critérios sustentáveis



Fonte: dados da pesquisa

De fato, a mudança dentro dos órgãos precisa acontecer de forma que os servidores, que são os executores das atividades públicas, estejam devidamente orientados sobre a importância das licitações sustentáveis e o que esta política representa para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Ao optarem por uma nova tecnologia, é necessário saber qual a finalidade de uma ferramenta de modernização em suas atividades.

A gestão eletrônica de documentos (GED) é reconhecida como uma ferramenta técnica e tecnológica para sistematizar e aperfeiçoar a administração pública na organização, recuperação, controle e acesso aos documentos de forma rápida e eficaz, visando dotar os dirigentes de subsídios à tomada de decisão. Entretanto, 50% dos órgãos entrevistados que fazem uso dessa ferramenta, apenas 10%, a utilizam de forma plena, ou seja, eliminaram completamente o meio físico e

seus processos ocorrem na forma eletrônica, enquanto que 30% não se sentem totalmente seguros e, assim, preferem ainda, para algumas atividades, utilizar o meio físico e 10%, em face das peculiaridades de seus serviços utilizam, dependendo da atividade, a gestão eletrônica ou o meio físico.

Dos 50% que ainda não possuem gestão eletrônica, 20% informaram que estão em fase de implantação e os 30% restantes declararam que dependem do planejamento da direção nacional e até o momento não tem nenhuma diretriz. Essa informação deixa claro que a política de atuação desses órgãos é emanada pela sede em Brasília e transparece a desmotivação dos órgãos locais se anteciparem em dinamizar suas gestões e reivindicarem a estrutura necessária para as mudanças de modernização.

Por outro lado, na opinião de 70% dos entrevistados, a ferramenta pregão eletrônico amplia a divulgação, aumenta o número de concorrentes nas licitações; reduzem custos e oferece segurança e transparência, uma vez que todas as etapas são realizadas de forma *on line*, aumentando a oferta de produtos. Entretanto, para 30% dos entrevistados, essa modalidade de licitação não favorece a aquisição de produtos sustentáveis, e torna o Amapá menos competitivo porque não tem suporte de internet que garantam aos fornecedores locais concorrerem em igualdade de condições com os demais.

Para esses respondentes, o fato de que se deve obedecer ao princípio do menor preço no julgamento das propostas o pregão eletrônico não alcança produtos sustentáveis, que quase sempre são os mais caros, além da pouca oferta do mercado.

Diante deste resultado, considerou-se necessário identificar os aspectos positivos e as dificuldades que os órgãos enfrentam para realizar licitações sustentáveis. Quanto a aspectos positivos, 20% citaram a contribuição para a sustentabilidade do meio ambiente e 10% a adequação das licitações as normas ambientais e redução dos custos, 20% declararam não ter opinião formada, haja vista a experiência frustrada que tiveram ao fazer aquisição de papel A4 reciclado que não é apropriado para os equipamentos dos órgãos (*scanner* e impressora), outros por falta de adaptação deste tipo de papel, 50% não souberam informar.

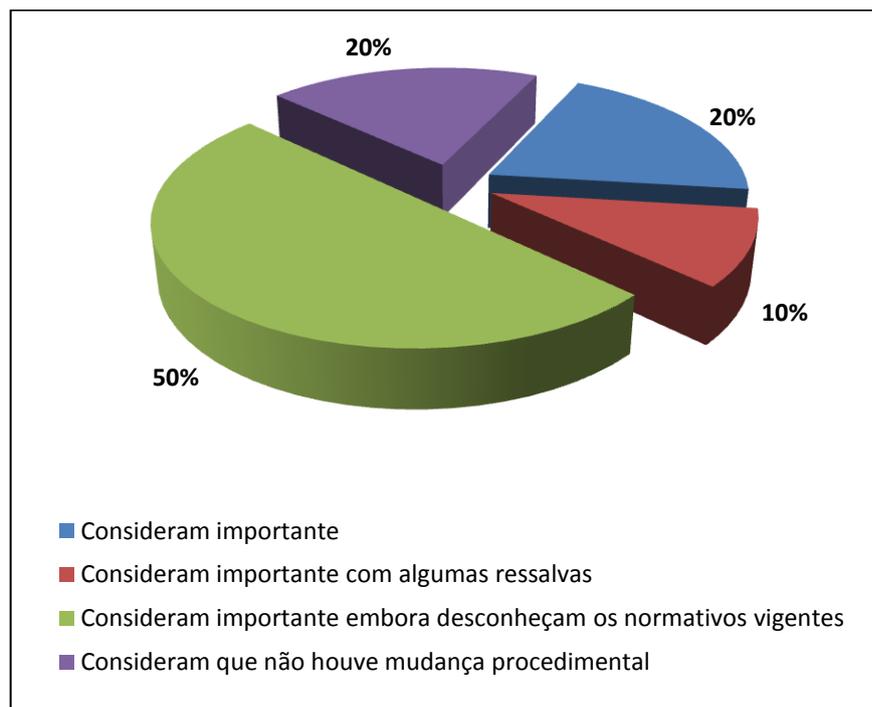
Quanto às dificuldades encontradas, foram citadas, dentre outras: o desconhecimento sobre os atuais normativos; a insegurança jurídica, a indisponibilidade de produto no mercado; a aquisição de material não adequado;

produtos mais caros que os tradicionais; e, indisponibilidade de mão de obra qualificada, que leva a inviabilidade de aquisições de produtos que podem necessitar de instalação e assistência técnica.

Por fim, buscou-se obter a opinião dos entrevistados sobre as exigências de inclusão de critérios sustentáveis nos processos de licitação, oriundas do advento da Lei 12.349/2010. Esse questionamento visava alcançar o objetivo do estudo que é a verificação da percepção dos gestores públicos quanto às mudanças ocorridas na Lei de Licitação.

As opiniões dos entrevistados, em sua maioria, convergiram em suas posições no que se refere à importância da inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas. Para 80% dos entrevistados, a mudança na Lei de Licitação é uma política importante, e apenas 20% declararam que não houve nenhuma mudança procedimental. Para esses respondentes, não existe amparo legal suficiente que dê validade a essa prática, isto é, consideram que os normativos vigentes não imprimem obrigatoriedade; para outros, as normas não estão claras e nem definidas, e que para isso precisa de normativos que orientem a inclusão desses critérios nas licitações. A figura 6 a seguir retrata esse panorama.

Figura 7 – Posicionamento dos entrevistados referente à Lei de Licitação



Fonte: dados da pesquisa

Entretanto, a opinião dos órgãos que consideraram importante a exigência da Lei de Licitação exigir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas apresentaram as seguintes características:

50% declararam que não conheciam os atuais normativos que legitimaram as licitações sustentáveis; 30% declararam que já estão introduzindo alguns critérios em suas licitações, apesar de que 10% desses apresentaram algumas ressalvas, como por exemplo, a existência de produtos considerados sustentáveis, mas que não atendem às suas necessidades, como o papel A4, na espécie reciclada; e, 20% consideraram que a intenção do legislador foi boa, porém não tem efeito prático, uma vez que o mercado ainda não tem condição para oferecer produtos sustentáveis competitivos.

4.6.2 Resultados

Considerando os resultados apresentados, constatou-se que, no cenário do período pesquisado, ou seja, a partir da edição da IN 01/2010 até 30 de junho de 2012, as licitações sustentáveis no Estado do Amapá, ainda não foram efetivadas. Apenas 20% das instituições pesquisadas inseriram, embora de forma tímida, alguns critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e materiais nos processos licitatórios.

Desta forma, o resultado obtido das análises dos dados foi dividido em três grupos a seguir:

Primeiro grupo, constituído por agentes públicos que estão adotando alguma prática sustentável na sua gestão. Esse grupo, embora encontre alguns entraves para adoção de critérios de concretização direta do princípio da sustentabilidade nos atos administrativos dos processos licitatórios, ainda que de forma tímida, dão os primeiros sinais de que as licitações sustentáveis devem ser vistas como instrumento obrigatório.

Para Freitas (2011), em face da dimensão política inescapável da sustentabilidade, o novo Direito Administrativo, especialmente da regulação, surge em decorrência da forte influência do princípio emergente que se vincula plenamente a função socioambiental dos bens e serviços públicos. Para o autor, as licitações sustentáveis inauguram o panorama para possíveis variações benéficas que

auxiliam a remodelação das relações administrativas. Contudo, destaca que isto para ser alcançado deve ser feito com cautela, mas que deve ser feito.

Foi com esta finalidade que o Art. 3º da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 12.348/2010, consagrou o desenvolvimento sustentável como uma prática a ser adotada pela Administração Pública. Naturalmente que as propostas devem ser examinadas de acordo com o seu objeto, previamente definido de forma clara, e suas especificações técnicas devem inserir critérios ambientais, econômicos e sociais para atingir sua finalidade.

No segundo grupo, incluem-se os que consideram importante inserir critérios ambientais nas licitações, mas entendem que não existe amparo legal suficiente que dê validade a essa prática. Para alguns desses grupos, os normativos vigentes não imprimem obrigatoriedade; para outros, as normas não estão claras e nem definidas, e que para isso precisa de normativos que orientem a inclusão desses critérios nas licitações.

Salienta-se que embora exista uma gama de instrumentos jurídicos que imprimem total validade à licitação sustentável, como, por exemplo, a IN 01/2010 que normatizou critérios de sustentabilidade para as compras públicas, conforme amplamente já mencionada, compreende-se que as mudanças nas leis são gradativas e muitas vezes passam despercebidas pelos servidores públicos, principalmente quando se tratam de adequação a uma nova realidade, que envolvem aspectos econômicos, sociais e culturais. Essas mudanças são lentas e, por isso, demandam certo tempo para os agentes públicos se capacitarem para garantir a observância do que dispõe a Lei.

Arantes (2006) atribui que essa mentalidade decorre de uma cultura muito presente nas rotinas administrativas dos agentes públicos, de que seus atos devem seguir normas positivistas que pode ser traduzida na ideia de que o legislador é capaz de prever e regulamentar todas as situações possíveis, como ocorreu com a Lei geral de licitações em 1993.

Esses servidores estão voltados para o paradigma do controle dos processos que se fundamenta nos princípios da legalidade, impessoalidade, competitividade e a isonomia entre os licitantes. Para eles, as licitações do tipo menor preço representam o meio mais seguro de obterem a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nesta mesma direção, BIM (2011) destaca que as resistências à implementação de critérios sustentáveis advém, em parte, pelos supostos obstáculos jurídicos que lhes são opostos, em parte, pela possível amplitude que a inserção de critérios ambientais nas licitações pode alcançar.

Esse comportamento dos servidores reflete o receio de incluírem critérios sustentáveis que possam restringir a competição, afrontar a isonomia e direcionar as licitações, uma vez que não possuem uma correta compreensão do termo consumo sustentável, e arcarem com os ônus das sanções administrativas, civil e penal, previstas no Art. 82 da Lei de Licitação para atos praticados pelos agentes administrativos em desacordo com os preceitos legais.

Para essas instituições, não houve mudança procedimental, que a Lei precisa ser regulamentada e vai depender dos órgãos para essa implementação. Arantes (2006) atribui que essa mentalidade decorre de uma cultura muito presente nas rotinas administrativas dos agentes públicos, de que seus atos devem seguir normas positivistas, que podem ser traduzida na ideia de que o legislador é capaz de prever e regulamentar todas as situações possíveis, como ocorreu com a Lei geral de licitações quando da sua criação, em 1993. Assim, denota-se que esses servidores não possuem nenhum conhecimento sobre o tema, embora exista uma gama de instrumentos jurídicos que imprimem total validade a licitação sustentável.

O terceiro grupo representa os órgãos que não conheciam a IN 01/2010 e a Lei 12.349. Com isto, observa-se a total desinformação de agentes públicos que trabalham em setores chaves da administração.

Os resultados obtidos na análise dos dados apontaram que as licitações sustentáveis no Estado ainda não se efetivaram em decorrências de fatores como o desconhecimento dos normativos vigentes, despreparo dos compradores públicos e a pouca importância à causa ambiental, dentre outros. O treinamento e a capacitação permanente devem ser um constante para servidores, a fim de que possam se adequar à dinâmica da administração pública.

A formação estimula, ainda, a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental em atividades rotineiras que geram economia de recursos naturais e redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos, da gestão adequada dos resíduos, da licitação sustentável e da promoção da sensibilização, capacitação e qualidade de vida no ambiente de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A edição da IN 01/2010, da SLTI/MPOG, deu início a uma nova fase nas aquisições de bens e produtos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. A referida norma previu expressamente que as especificações técnicas para essas aquisições deverão conter critérios ambientais nos processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, sem, no entanto, frustrar a isonomia e a competitividade.

Em que pese não ter havido sujeição a essa IN, por parte dos órgãos públicos federais no Amapá, vale ressaltar que a legalidade das normas dessa IN poderão ser extraídas do Inciso VI do Art. 170 e do Art. 225 da CF/88, bem como, da pertinência e relevância de critérios ambientais previstos expressamente pela política Nacional de Resíduos Sólidos, nos termos da Lei 12.305/2010.

Foi somente com a publicação da Lei 12.349/2010, em 15 de dezembro de 2010, que alterou o Art. 3º da Lei 8.666/1993, trazendo em seu texto a variável ambiental como um dos objetivos da licitação. A partir de então, as licitações sustentáveis foram oficializadas.

Vale ressaltar que a licitação sustentável é um procedimento administrativo que visa à satisfação do interesse público. Ou seja, à garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em estrita conformidade como 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.

Desta forma, foi oficializada a política de CPS, no âmbito da Administração Pública Federal, que consiste no uso do poder de compra do Estado para o DS, de modo a gerar emprego e distribuir renda, apoiar minorias hipossuficientes, proteger o meio ambiente, fomentar a inovação tecnológica, reduzir as desigualdades regionais e incentivar a economia local, bem como melhorar a competitividade internacional. As aquisições públicas passaram a ser percebidas, não apenas como instrumento para suprir os bens necessários ao funcionamento da Administração Pública, mas como fonte de recurso público para promover o desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Assim, a Administração Pública fica obrigada a adquirir bens e serviços ambientalmente corretos, como, por exemplo, aqueles que geram menos perdas, os que podem ser recicláveis, os mais duráveis, os que contenham menos substâncias tóxicas e todos aqueles que levem em consideração todo o ciclo produtivo. O entendimento equivocado de que a melhor proposta para a administração se baseava, fundamentalmente, no menor preço, não se assenta mais. Eis que foram incluídos objetivos sociais e ambientais além do econômico, a serem almejados nos contratos públicos, representando um avanço nas discussões acerca de crescimento nacional e desenvolvimento sustentável, demonstrando a importância que a gestão sustentável dos recursos naturais tem para a conservação do meio ambiente e para a eficiência da administração dos gastos públicos.

Constatou-se, com este trabalho, que o percentual dos órgãos entrevistados em se adequar à nova diretriz de inclusão de critérios sustentáveis nas licitações é ainda incipiente. A pesquisa realizada para esta fundamentação em 23,25% dos órgãos federais no Estado do Amapá possibilitou configurar o perfil das aquisições das CG no tocante ao encaminhamento que está sendo dado para as compras de bens e produtos referentes às mudanças nos processos de licitação nesses órgãos.

Neste sentido, foi possível encontrar instituições com algumas iniciativas de boas práticas, reafirmando-se que é possível introduzir critérios sustentáveis nas licitações, assim como instituições que consideram inviável inserir tais critérios em razão de que o mercado não dispõe desses produtos e, também, instituições que afirmaram total desconhecimento de normas e legislação que dão legalidade às licitações sustentáveis.

Verificou-se que há grande heterogeneidade no interior dos órgãos quanto ao entendimento sobre as CPS. Assim, as dificuldades apresentadas pelas instituições pesquisadas em implementar ações de gestão ambiental se referem a problemas de gestão como capacitação de servidores, instrumentos para facilitar o acesso às informações relevantes, como os mais complexos que envolvem outros setores como suporte de internet, falta de produtos sustentáveis no mercado, dentre outros.

Reforça-se o entendimento de que as aquisições de produtos sustentáveis são uma ferramenta para se alcançar uma gestão ambiental que poderá contribuir no desenvolvimento econômico social e ambiental a partir da

preferência de um maior número de compradores públicos desses produtos, que forçará os fornecedores a se adequarem para atender a esta nova demanda de produtos.

Entretanto, cabe às instituições federais introduzir critérios sustentáveis em suas licitações, fazendo com que o mercado passe a produzir esses tipos de produtos e serviços e ao Poder Público dar publicidade por meio de canais competentes, para que o mercado possa se preparar para atender a essa demanda.

Assim, a inclusão de critérios ambientais nos processo de licitações das instituições federais no âmbito do Estado do Amapá dependerá da sensibilização de agentes políticos e gestores públicos fomentar programas de capacitação, campanhas de motivação em nível interno e externo das instituições de conscientização para que os objetivos da política de compras sejam atendidos em sua plenitude. A correta aplicação dessa política gera impacto financeiro, operacional e de transferência de renda, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental no âmbito local e nacional.

O maior desafio é entender que as mudanças no processo das licitações brasileiras devem ser em nível cultural e operacional, pois acredita-se (conforme as considerações amplamente apresentadas nesta pesquisa, mas não esgotadas sobre esta temática de expressiva relevância) que a jurídica está pronta, cabendo apenas ser executada.

Neste sentido, é imperativo difundir a cultura de respeito ao meio ambiente. Investimentos em programas de capacitação e formação para os servidores públicos tornam-se imprescindíveis, assim como para a assessoria jurídica que deve estar bem afinada com as normas vigentes para assimilar essa política de compra. E não somente com as aquisições, mas, sobretudo, fazendo valer as várias determinações legais, inclusive da logística reversa que obriga os fabricantes, importadores, distribuidores e vendedores a se responsabilizarem pelas embalagens de seus produtos pós-consumidos, para evitar que sejam lançados no meio ambiente.

Enfim, as CPS estão diretamente ligadas à eficiência da administração e ao direcionamento da sociedade na busca de formas de produção sensíveis à finitude dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21 Global. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em 14 dez. 2011.

AGENDA Ambiental da Administração Pública. A3P. 5ª Ed. Brasília 2009.

Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/manual_a3p_4_ed_rdz.pdf. Acesso em: 20 fev. 2012.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Colocar a vida econômica a serviço do desenvolvimento sustentável**: o eixo estratégico da Rio+20.2011(Entrevista). IHU on-line – Revista do Instituto Humanistas Unisimos, 384 Ano XI, p.30, 2011.

Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4264&secao=384. Acesso em: 25 abr. 2012

ARANTES, Rafael Setubal. **O uso do poder de compra do Estado para o fomento às microempresas e empresas de pequeno porte**: fundamentos, objetivos e desafios da política brasileira. 2009. Disponível em:

pt.scribd.com/doc/22021025/aranseto. Acesso em 02 mar. 2012.

BETIOL, Luciana. Licitações sustentáveis – **o poder de compra do governo em prol da sustentabilidade**. In. Revista Construção Mercado. Edição 90 p. 32, 2009.

Disponível em: <http://revista.construcao.mercado.com.br/negocios/incorporacao-construcao/90/sumario.asp>. Acesso em 14 abr. 2012.

BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a Juridicidade e os Limites da Licitação Sustentável. In: SANTOS, M. G. BARKI, T.V.P. (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, p. 175/214, 2011.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. **Licitações sustentáveis**: política pública. In: SANTOS, M. G.; BARKI, T.V.P. (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, p. 137/151, 2011.

BONETI, Wessler Lindomar. **Políticas Públicas por dentro**. Unijuí, RS: Editora da UNIJUI, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado 1988.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Acesso em 20 ago. 2010

------. Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União 01 de jun. 2005. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis/1988-a-1965>.

Acesso em: 10 out. 2010.

------. Decreto 6.204, de 05 de setembro de 2007. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de

pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União 06 de set. 2007. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis/1988-a-1965>. Acesso em: 10 abr. 2010.

-----. Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, 27 de fev.1967. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis/1988-a-1965>. Acesso em: 10 out. 2010.

-----. Decreto Lei 2.300 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de nov.1986. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis/1988-a-1965>. Acesso em: 10 abr. 2010.

-----. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 02 set.1981. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1987-a-1981#content>. Acesso em: 28 jul. 2010.

-----. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, 22 jun.1993. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1993#content>. Acesso em: 28 jan.2011.

-----. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União 18 jul.2002. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em 15 jan.2012.

-----. Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1993#content>. Acesso em: 28 abr. 2011.

-----. Lei 12.305, de 02 de agosto 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.

Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2010/L10520.htm. Acesso em: 22 jan. 2012.

-----. Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 02 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do Art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_...2010/2010/Lei/L12349.htm. Acesso em: 28 abr. 2011.

-----. Lei 139 de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 de Nov.2011. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1993>. Acesso em: 15 jan. 2012.

-----. Portaria Nº 221 de 10 de setembro de 2004, do Ministério do Meio Ambiente. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 15 jan. 2012.

-----. Instrução Normativa nº. 01 de 15 de janeiro de 2010, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 23 fev. 2010.

CARTILHA COMPRAS SUSTENTÁVEIS DO GOVERNO. **Compras sustentáveis, desenvolvimento sustentável, responsabilidade ambiental** - 2009 FGV-GVCES 2012. Disponível em: [http://www.ces.fgvsp.br/arquivos/Luciana.Betiol.Compras.Sustentaveis19062012\(5\)](http://www.ces.fgvsp.br/arquivos/Luciana.Betiol.Compras.Sustentaveis19062012(5)). Acesso em: 21 mai. 2012.

CARVALHO, Fernando J Cardim de. **Mercado Estado e Teoria Econômica**: uma breve reflexão, 1999.

CHELALA, Charles Achcar. **A Magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense**. 2008. Fls. 224. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2008. Publit Soluções Editoriais, RJ.

CHELALA, Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes. **A Industrialização da Amazônia Oriental: Pará e Amapá (1967-2007)**. 2009. Fls. 187. Tese (Doutorado) em Ciências - Desenvolvimento Socioambiental do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará, Belém.

-----. **O Estado e o Desenvolvimento Sustentável: A Experiência do Amapá**. 2003. Fls. 137 - Dissertação (Mestrado) em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Gestão e Política Ambiental, opção Acadêmica. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS abril de 2003. Universidade de Brasília – UnB. Brasília.

COMISSÃO Europeia. Os contratos públicos na união europeia: **pistas de reflexão para o futuro**. S. I. 1996.

Disponível em: europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_pt.pdf. Acesso em: 18 jun. 2012.

EVANS, Louise; NUTTALL, Chris Andy Mouat; Ewing, Dawn. Assessment and Comparison of National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes. Final Report. Report to the European Commission. November 2010. Disponível em: ec.europa.eu/environment/urban/pdf/rport-pt.pdf. Acesso em: 15 mai. 2012.

FARIAS. Paulo José Leite. Competência federativa e proteção ambiental. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996.

FERNANDES, Marcionila. Desenvolvimento Sustentável: antinomias de um conceito. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel. (Org.). **Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. rev. Belém: Associação de Universidades Amazônicas; UFPA; NAEA, 2006.

FERNANDES, J. U, Jacoby. **Lei de Licitações e contratos Administrativos e Legislação Complementar**. 10. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. 2, ed., Malheiros Editores, 2009.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: **direito ao futuro/Juarez Freitas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HAWKEN, Paul; LOVINS, Amory; LOVINS, L.Hunter. **Capitalismo Natural, criando a próxima revolução industrial**. Tradução de Luiz A. de Araujo e Maria Luiza Felizardo. São Paulo: Cultrix, 1999.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais: componentes da demanda do Produto Interno Bruto (PIB), (2008). Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/diretorias.shtm>. Acesso em 28 abr. 2012

IPEA 2012. Brasil em Desenvolvimento 2011: **Estado, Planejamento e Políticas Públicas**/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: 2012. 2v.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2008, PIB cresceu 5,1% e chegou a R\$ 2,9 trilhões**. [online]. 2009. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1330&id_pagina=1. Acesso em: 19 out. 2012.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. Glossário por Tema: Economia. 2001.

Disponível em: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/mlateral/glossario/T_Economia.htm#e. Acesso em: 20 jun. 2012.

KJÖLLERSTRÖM, Mônica. Public Procurement as a tool for promoting more Sustainable Consumption and Production patterns 2006 e 2007a). In: **Sustainable Development Innovation Briefs** - Issue 5. August 2008.

Disponível em: esa.un.org/.../pdf/InnovationBriefs_no5.pdf. Acesso 22 fev. 2012.

LIVRO VERDE. **Os Contratos Públicos na União Europeia**: Pistas de Reflexão Para o Futuro. Comunicação adotada pela Comissão em 27 de Novembro de 1996 sob proposta do Comissário MONTI. Disponível em:

www.linguee.pt/portugues-ingles/traducao/união+de+contratos.html . Acesso em: 21 abr. 2012.

LOVEJOY, Thomas. **O Imperador visionário**. Especial Veja. ed. 2274, ano 45, n. 25. P.134, 2012.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Brasileiro. 17^a ed. atual e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2003.

MAY, Peter H. Mecanismos de Mercado para uma Economia Verde. In: **Política Ambiental** - Periódicos. I. Conservação Internacional BRASIL. n. 8, jun. 2011 –Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011. Disponível em:

www.conservation.org.br/.../politica_ambiental_08_portugues.pdf. Acesso em: 20 abr. 2012

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. – (Atualizado) por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo. Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. Revista e atualizada até a Emenda constitucional 68, de 21.12. 2010. São Paulo: Malheiros Editores. 2011.

MENDES, Priscilla. **Dilma assina decreto que prioriza compras sustentáveis pelo governo**. jun. 2012. Disponível em:

<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2012/06/dilma-assina-decreto-que-prioriza-compras-sustentaveis-pelo-governo.html>. Acesso em 06 jun. 2012.

MINISTÉRIO do Planejamento. **Compras Governamentais: o uso do poder de compra do Estado para incentivo às pequenas empresas**, Brasília, 2011.

Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Contratações Públicas Sustentáveis: o uso racional dos recursos públicos**. Disponível em:

<<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

MOREIRA, Heloisa Camargo; MORAIS, José Mauro de. Texto para Discussão nº. 930 - **Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comercio, União Europeia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**. Brasília, 2002. Disponível em:

www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td_0930.pdf. Acesso em: 22 fev. 2012.

MORI, Klára Kaiser. **Ambientalismo**. A crise dos anos 70 e sua interpretação. Disponível em:

http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/ambientalismo/index.html. Acesso em 12 nov. 2012.

NAIME, Roberto. Grande marcos de acidentes ambientais. (Art.). 2010. EcoDebate Cidadania e Meio Ambiente. Disponível em:

<http://www.ecodebate.com.br/2010/09/13/grandes-marcos-de-acidentes-ambientais-artigo-de-roberto-naime/>. Acesso: 26 jul. 2012.

NOTÍCIAS COMPRASNET. 2005). Banco Mundial e BID aprovam pregão eletrônico. 28/11/2005. Disponível em:

www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=166. Acesso em 20 mar. 2012.

Organização das Nações Unidas. Brasil Escola. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/geografia/onu.htm>. Acesso em 20 abr. 2012.

PNUMA Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente **Relatório sobre consumo sustentável**, 2012. Disponível em:

<http://www.onu.org.br/pnuma-lanca-relatorio-sobre-consumo-sustentavel>. Acesso em: 18 ago. 2012.

_____. **Relatório sobre consumo sustentável**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/pnuma-lanca-relatorio-sobre-consumo-sustentavel>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. **Relatório: Rumo a uma economia verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza**. UNEP, 2011a.

Disponível em: http://www.pnuma.org.br/publicacoes_detalhar.php?idpubli=92. Acesso em: 24 mai. 2011.

_____. **Relatório Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão**, 2011.

Disponível em: www.unep.org/greeneconomy. Acesso em: 24 mai. 2011

_____. **Relatório Economia Verde**. 2012. Disponível em: www.unep.org/portuguese/wed/greeneconomy/europa.eu/documents/com/green_papers/pdf/com-96-583_pt.pdf. Acesso em: 23 jun. 2012.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Gutemberg de V; RÜCKERT, Aldomar A. A fronteira Brasil-França: **Mudança de usos políticos-territoriais na fronteira entre Amapá (BR) e Guiana Francesa (FR)**. CONFIS [Online], Revista Franco Brasileira de Geografia N. 7. 2009. Disponível em: <http://confins.revues.org/6040>. Acesso em: 12 ago 2012.

SILVA, Patrícia Carla da. **Revolução Industrial**, [S.l.: s.n.].2009. Disponível em: www.administradores.com.br/informe-se/artigos/revolucao.../27484/. Acesso em: 07 mai. 2012.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

TORRES, Rafael Lopes. Licitações sustentáveis: sua importância e seu amparo constitucional e legal. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, p. 219-241, jan./fev. 2012.

UNEP 2012. Global outlook on Sustainable Consumption and production policies: **Taking action together**. P.15. 2012. Disponível em: www.unep.fr/scp/go/pdf/Global%20Outlook%20on%20SCP%20Policies_full_final.pdf Acesso em: 03 abr. 2012.

UK SUSTAINABLE PROCUREMENT TASK FORCE. Procuring the Future. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2006. Disponível em: <http://www.defra.gov.uk/sustainable/government/documents/full-document.pdf>. Acesso em: 24 mai. de 2012.

VIEIRA, Liszt. Rio+20: **"A grande derrota é a impotência da ONU para enfrentar problemas"**. (Entrev.) 30 jun. 2012. Brenogrisi ecologia em foco. Disponível em: http://ecologiaemfoco.blogspot.com.br/2012_06_01_archive.html Acesso em: 04 jul. 2012.

ZANIN, Mauricio. **Compras Governamentais**: com as aplicações dos benefícios para as MPE e como mecanismo de transferência de renda. Brasília - DF, 08 nov. 2011. Disponível em: www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=166 Acesso em: 05 nov. 2011.

ANEXO I

Questionário aplicado nas Instituições Federais no Estado do Amapá

Instituição:

Cargo

Gestor

1- Qual a sua opinião sobre a exigência da Lei de Licitação incluir critérios de sustentabilidade nas compras públicas; qual a finalidade?

2- A instituição está empenhada em adotar critérios de sustentabilidade para aquisições de bens e serviços que garantam uma gestão ecologicamente correta e socialmente responsável. () sim () não; de que forma?

3- A instituição fez adesão a alguns dos programas de apoio à adoção de medidas de sustentabilidade e eficiência do uso racional de recursos, tais como:

() Agenda Ambiental da Administração Pública - A3P;

() Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – PROCEL;

() Programa DE Excelência na Gestão Pública - PEG

4- A instituição possui algum programa interno institucionalizado para a adoção de prática sustentável? () sim () não; caso positivo, qual (is)?

5- A instituição possui algum programa ao estímulo a reflexão e a mudança de atitude de seus servidores quanto ao desenvolvimento de ações ambientalmente corretas como:

a) a promoção da participação de todos os servidores em suas atividades.

() sim () não;

b) a promoção da melhoria na qualidade do ambiente de trabalho () sim () não;

c) o incentivo a melhoria da qualidade de vida () sim () não;

d) o uso racional dos recursos disponíveis () sim () não;

e) a eliminação de desperdícios () sim () não;

- f) a destinação adequada de materiais recicláveis () sim () não;
- g) a melhorias na gestão de recursos () sim () não;
- i) outros, especificar.

6- A instituição possui gestão eletrônica de documentos? () sim () não, caso negativo, qual a razão?

7- Em sua instituição existe uma comissão específica para elaboração de:

- a) Editais de licitação () sim () não;
- b) Termos de referência () sim () não;
- c) Contratos () sim () não.

8- O Pregão Eletrônico e o Registro de Preços favorecem a aquisição de produtos sustentáveis () sim () não; qual a razão?

9- A instituição possui cadastro de fornecedores socioambientais para consulta de preços para compras diretas e licitações? () sim () não;

10- A instituição utiliza o Guia de Compras Públicas para a Administração Federal?
() sim () não.

11- Os editais e termos de referência incluem algum critério ambiental como:

- a) análise do ciclo de vida de produtos() sim () não;
- b) durabilidade do produto () sim () não;
- c) biodegradabilidade do produto () sim () não.
- d) reciclabilidade do produto () sim () não;
- e) toxibilidade do produto () sim () não;
- f) madeira certificada () sim () não;
- g) outros, especificar:

12- Nos projetos de construção, reformas e/ou ampliação são contempladas:

- a) utilização de equipamentos que tenham reduzido consumo de energia, materiais recicláveis e produtos biodegradáveis? () sim () não;
- b) utilização de madeira certificada? () sim () não;
- c) utilização do uso racional de água e energia elétrica? () sim () não;
- d) utilização de energia solar;

- e) especificações para segregação de entulhos, sobras e resíduos de materiais para reutilização e reciclagem? () sim () não;
- f) utilização de entulho reciclado da própria obra () sim () não.
- g) captação de água de chuva () sim () não;
- h) outros especificar:

13- Dentre os materiais de expediente utilizados, existe preocupação em reduzir o consumo e evitar desperdício como:

- a) utilização de papel A4, na espécie reciclada () sim () não;
- b) padronização de impressão frente / verso () sim () não;
- c) impressão de documentos no modo econômico () sim () não;
- d) incentivos para a substituição de copos descartáveis () sim () não;
- e) utilização de luminárias de alto rendimento e refletância () sim () não;

14- Dentre os materiais permanente utilizados, existe preferência para:

- a) aquisição de monitores de LCD () sim () não;
- b) aquisição de impressoras do tipo impressão frente/verso () sim () não;
- c) aquisição de equipamentos economizadores como:
 - torneiras automáticas () sim () não;
 - bacias sanitárias com volume de descarga reduzido () sim () não;
 - sensor de presença para iluminação () sim () não;
 - equipamentos elétricos de maior eficiência energética () sim () não;
 - () outros, enumerar.

15- A coleta seletiva de lixo é utilizada em sua instituição () sim () não; caso positivo, de que forma?

16- Para onde vai o lixo da sua instituição?

17- Qual a destinação para os pneus, pilhas, baterias, cartuchos, aparelho celular, telefone e outros materiais inservíveis da sua Instituição.

18- Quais os aspectos positivos e quais as dificuldades para realizar licitações sustentáveis?

Obrigada,
Macapá,

ANEXO II

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Projeto de Pesquisa: “Sustentabilidade das Compras Públicas no Amapá”

Orientadora: Profa. Dra. Claudia Chelala, Professora e Coordenadora do Programa Direito Ambiental e Políticas Públicas (PPGDAP) da Fundação Universidade Federal do Amapá.

E-mail – cfchelala@gmail.com.br

Pesquisadora: Dalva Marília S. L. Farias,
Aluna do Curso de Mestrado de Direito Ambiental e Políticas Públicas da Fundação Universidade Federal do Amapá.

E-mail – dmariliaf@hotmail.com

Essa Instituição foi selecionada, entre 10 (dez) instituições públicas federais em Macapá- AP, para participar da pesquisa para a dissertação de mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas, intitulada “Sustentabilidade das Compras Públicas no Amapá”, cujo objetivo é analisar a realidade dos órgãos da Administração Pública Federal no Amapá referente à incorporação de critérios de sustentabilidade em suas compras governamentais.

A participar do Sr. (Sra.) neste estudo, sendo em caráter voluntário e colaborativo, poderá ser recusado ou continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para a sua relação com a pesquisadora e para a pesquisa.

A metodologia que será utilizada consiste em questionário com perguntas abertas e fechadas, que será realizada na própria instituição pesquisada, sobre os aspectos positivos e as dificuldades existentes na adoção de critérios de sustentabilidade, nas especificações de bens e serviços, nos processos de compras diretas e licitações à luz da Instrução Normativa 01/2010 do MPOG e da Lei 12.349/2010.

A participação nesta pesquisa não traz complicações legais, e os riscos podem ser considerados mínimos, uma vez que todas as informações coletadas

neste estudo serão usadas para a elaboração da dissertação. Sua guarda será de responsabilidade da pesquisadora, que se compromete a zelar para que as mesmas não sejam utilizadas para fins diversos dos que não constituem o objeto da pesquisa.

As informações obtidas serão confidenciais e assegura-se o sigilo de sua participação, posto que os dados serão divulgados de forma a impossibilitar sua identificação. Quando da publicação da dissertação será utilizado arquivo em pdf, ou qualquer outra forma, para prevenir alterações futuras no documento.

Considera-se relevante a sua participação e, espera-se que este estudo traga informações importantes sobre esta temática, de forma que o conhecimento que será construído a partir desta pesquisa possa evidenciar os fatores positivos e os eventuais obstáculos para a plena execução da contratação de compras públicas sustentáveis no âmbito dos entes federais no Estado do Amapá.

Com estes esclarecimentos, solicita-se o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa.

Obrigada,

Dalva Marília S. L. Farias
Pesquisadora

Fundação Universidade Federal do Amapá
Programa de Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas
Rodovia J.K de Oliveira, s/n – Zerão
Macapá-AP

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios da minha participação na pesquisa e concordo em participar,

Em, 14/08/2012.

Participante da Pesquisa



Na impressão anverso e verso deste trabalho foram utilizados cartucho de tinta e papel reciclados, gerando menor volume de paginas e reduzindo o impacto ambiental.