

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Desafios e Oportunidades para a Inserção do Tripé da
Sustentabilidade nas Contratações Públicas:** um estudo dos casos
do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo

Maria Fernanda de Faria Barbosa Teixeira

Orientador: Maurício de Carvalho Amazonas

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, abril/2013

Teixeira, Maria Fernanda de Faria Barbosa

Desafios e Oportunidades para a Inserção do Tripé da Sustentabilidade nas Contratações Públicas: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo./ Maria Fernanda de Faria Barbosa Teixeira

Brasília, 2013.

312p. : Il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Contratações Públicas Sustentáveis. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Políticas Públicas. I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília 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.

Maria Fernanda de Faria Barbosa Teixeira

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Desafios e Oportunidades para a Inserção do Tripé da
Sustentabilidade nas Contratações Públicas: um estudo dos casos
do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo**

Maria Fernanda de Faria Barbosa Teixeira

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

Maurício de Carvalho Amazonas, Doutor, (CDS-UnB)
(Orientador)

Fabiano Toni, Doutor, (CDS-UnB)
(Examinador Interno)

Márcia Leuzinger, Doutora, (UniCEUB)
(Examinador Externo)

Brasília – DF, 19 de abril de 2013

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de um grande esforço individual, porém se não tivesse encontrado tantos anjos em meu caminho, esta teria sido uma missão impossível.

Agradeço ao meu orientador, Maurício Amazonas, que aceitou o desafio de orientar a mais desorientada das pessoas em um tema que ela mesma pouco conhecia.

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

Agradeço às minhas chefes, todas as que tive nesse meio tempo, pelo incentivo, apoio e compreensão. E aos meus colegas de trabalho, que assumiram a minha carga nos períodos em que estive ausente, além daqueles que me auxiliaram diretamente na pesquisa.

Aos amigos que fiz no Mestrado, os mais sensacionais da face da Terra! Nessa turma encontrei verdadeiros parceiros. Sem vocês esse período nunca teria sido tão divertido.

Agradeço à minha família, principalmente aos meus pais pela educação que me proporcionaram, pelo apoio e amor incondicionais. Agradeço à minha mãe, que esteve sempre disposta a contribuir com meu trabalho. E à minha sogra, que tomou conta da casa e de mim nos períodos de maior loucura e estresse.

Ao maior anjo dessa jornada: meu marido. Por todo amor, carinho e compreensão. Pelas mensagens de incentivo, chocolates surpresa e massagens para aliviar a tensão. Obrigada por todas às vezes que disse “tá acabando...”. Agora acabou! E uma nova fase começa!

Por fim, agradeço a Deus por ter me dado forças para chegar ao fim!

A todos, o meu muito obrigada!

RESUMO

O Estado, enquanto grande consumidor de bens e serviços, ao fazer uso de seu poder de compra de forma responsável, pode contribuir significativamente para alavancar segmentos produtivos que gerem resultados satisfatórios de qualidade social, ambiental e desenvolvimento econômico. Nesse contexto, ações para tornar as contratações públicas mais sustentáveis começam a ganhar força no cenário internacional a partir da década de 1990. No entanto, a maior parte das iniciativas em prol de compras públicas mais responsáveis fragmenta o tripé da sustentabilidade, enfatizando aspectos ambientais, sem, no entanto, aliá-los a critérios sociais e de desenvolvimento econômico. Desta forma, analisar os principais desafios e explicitar as oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas torna-se uma contribuição essencial para a efetivação desse instrumento de política pública. Nesse sentido, a presente pesquisa analisa a inclusão do tripé da sustentabilidade nos casos do Governo Federal e do Governo do Estado de São Paulo. Para tanto foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica, entrevistas com gestores públicos, aplicação de questionários e análise de dados quantitativos relativos às compras desses dois níveis de governo. Conclui-se que os principais desafios a serem enfrentados para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas relacionam-se ao receio de infringir questões legais, dificuldade de materializar critérios socioeconômicos e definir produtos e serviços sustentáveis, falta de capacitação, falta de articulação de políticas, capacidade institucional limitada, entre outros. Entre as oportunidades identificadas estão: a revisão dos regulamentos de contratações públicas com base nas novidades trazidas pelo Regime Diferenciado de Contratações, o desenvolvimento de certificações públicas, a realização de compras compartilhadas e a atuação conjunta dos governos analisados para aprimorar seus catálogos de produtos sustentáveis.

Palavras-chave: Contratações Públicas Sustentáveis; Desenvolvimento Sustentável; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The State, as a major consumer of goods and services, using its purchasing power in a responsibly way, can contribute significantly to leverage productive segments that generate satisfactory social and environmental quality results, as well as economic development. In this context, actions to make government procurement more sustainable start to gain strength in the international arena from the 1990s. However, most of the initiatives for more responsible public procurement fragments the tripod of sustainability, emphasizing environmental aspects, without, bringing together social standards and economic development. Thus, analyzing the key challenges and the opportunities for the inclusion of the tripod of sustainability in public procurement becomes an essential contribution to the actualize this instrument of public policy. In this sense, this research analyzes the inclusion of the sustainability tripod in the cases of the Brazilian Federal Government and the Government of the State of São Paulo. Therefore we performed a comprehensive literature search, interviews with public managers, questionnaires and analysis of quantitative data relating to purchases of these two levels of government. We conclude that the main challenges to be faced for the inclusion of the tripod of sustainability in public procurement are related to the fear of violating legal issues, difficulties to materialize socioeconomic criteria and define sustainable products and services, lack of training, lack of articulation of policies, limited institutional capacity, among others. Among the opportunities identified are: a revision of the public procurement regulations on the basis of the novelties brought by the Differentiated Contracts Regime, the development of public certifications, making shared purchases and joint action of governments analyzed to improve their sustainable product catalogs.

Keywords: Sustainable Procurement, Sustainable Development, Public Policy

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Atores envolvidos nas relações de produção e consumo e os instrumentos que intermediam essas relações..... | 38 |
| Figura 2 - Metodologia para a implementação de compras públicas sustentáveis elaborada no âmbito do Processo de Marrakesh..... | 44 |
| Figura 3 - Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) considerando o tripé da sustentabilidade..... | 50 |
| Figura 4 - Página de consulta ao catálogo de materiais no portal Comprasnet do Governo Federal. | 113 |
| Figura 5 - Selo Paulista da Diversidade..... | 137 |
| Figura 6 – Selo de Responsabilidade Socioambiental do Governo do Estado de São Paulo..... | 146 |
| Figura 7 - Página de internet que possibilita o contato com o mercado para a inclusão de novos itens sustentáveis ao CADMAT do governo do Estado de São Paulo..... | 150 |
| Figura 8 - Site da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) com destaque para o Catálogo Socioambiental..... | 151 |
| Figura 9. Exemplo de especificação técnica de material com Selo Socioambiental disponível no CADMAT do sistema BEC do Governo do Estado de São Paulo..... | 152 |
| Figura 10 - Certificado do Selo Madeira Legal do Estado de São Paulo..... | 156 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 – Atuação das Comissões Internas de Contratações Públicas Sustentáveis..... | 158 |
| Tabela 2. Valores (R\$) de produtos não sustentáveis (NS), sustentáveis (S) e totais (NS + S), adquiridos pelo Governo Federal em 2010, 2011 e 2012..... | 191 |
| Tabela 3 - Compras de produtos pelo Governo Federal de 2010 a 2012 por órgão superior - Valores e Ranqueamento..... | 193 |
| Tabela 4. Compras de produtos pelo Governo Federal de 2010 a 2012 por grupo de produto..... | 196 |
| Tabela 5. Grupos de produtos do CATMAT que possuem itens sustentáveis. Número de itens não sustentáveis (NS), sustentáveis (S) e total..... | 197 |
| Tabela 6. Valores (R\$) de produtos não sustentáveis (NS), sustentáveis (S) e totais (NS + S), adquiridos pelo Governo do Estado de São Paulo de 2008 a 2012..... | 199 |
| Tabela 7 - Compras de produtos pelo Governo do Estado de São Paulo de 2008 a 2012 por órgão superior - Valores e Ranqueamento..... | 200 |
| Tabela 8. Compras de produtos pelo Governo do Estado de São Paulo de 2008 a 2012 por grupo de produto..... | 204 |
| Tabela 9. Grupos de produtos do CADMAT que possuem itens sustentáveis. Número de itens não sustentáveis (NS), sustentáveis (S) e total..... | 205 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Marcos Normativos em Contratações Públicas Sustentáveis no âmbito do Governo Federal..... | 72 |
| Quadro 2 - Classificação tipológica dos instrumentos relacionados a CPS desenvolvidos pelo Governo Federal..... | 75 |
| Quadro 3 – Situação atual das ações e metas previstas para Contratações Públicas Sustentáveis no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis..... | 103 |
| Quadro 4 – Marcos Normativos em Contratações Públicas Sustentáveis no âmbito do Governo do Estado de São Paulo..... | 126 |
| Quadro 5 - Classificação tipológica dos instrumentos relacionados a CPS desenvolvidos pelo Governo do Estado de São Paulo..... | 128 |
| Quadro 6 - Planejadores de CPS entrevistados no Governo Federal..... | 172 |
| Quadro 7- Planejadores de CPS entrevistados no Governo do Estado de São Paulo..... | 172 |
| Quadro 8. Maiores barreiras à implementação de CPS..... | 190 |
| Quadro 9. Condições mais importantes para possibilitar CPS..... | 190 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1. Critérios de sustentabilidade citados na definição de CPS..... | 186 |
| Gráfico 2. Tipos de ações empreendidas pelas Comissões Internas e/ou Setores de Compras para promover CPS..... | 187 |
| Gráfico 3. Motivos que mais dificultam a inserção de critérios de sustentabilidade nos produtos e serviços mais contratados..... | 189 |
| Gráfico 4 – Percentual adquirido em produtos sustentáveis por órgão em relação ao valor total de CPS do Governo Federal..... | 194 |
| Gráfico 5 – Percentual adquirido em produtos sustentáveis por grupo de produtos em relação ao valor total de CPS do Governo Federal..... | 197 |
| Gráfico 6 – Percentual adquirido em produtos sustentáveis por órgão em relação ao valor total de CPS do Governo do Estado de São Paulo..... | 202 |
| Gráfico 7 – Percentual adquirido em produtos sustentáveis por grupo de produtos em relação ao valor total de CPS do Governo do Estado de São Paulo..... | 205 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- A3P** - Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública
- ACT** - Atestado de Capacidade Técnica
- ACV** - Análise de Ciclo de Vida
- ACV** - Avaliação do Ciclo de Vida
- BEC** - Bolsa Eletrônica de Compras
- C&C** - Instrumentos de comando e controle
- CADMADEIRA** - Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas que comercializam no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira
- CADMAT** - Cadastro Único de Materiais e Serviços
- CADTERCs** - Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados
- CAUFESP** - Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo
- CEMPRE** - Compromisso Empresarial para a Reciclagem
- CETESB** - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
- CGU** - Controladoria Geral da União
- CNJ** - Conselho Nacional de Justiça
- CNUDS** - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
- CPS** - Contratações Públicas Sustentáveis
- CPV** - Contratações Públicas Verdes
- CQGP** - Comitê de Qualidade da Gestão Pública
- CVA** - Comunidade Virtual de Aprendizagem
- DOF** - Documento de Origem Florestal
- DS** - Desenvolvimento Sustentável
- Eco-92 ou Rio-92** - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- EPEAT** - Electronic Product Environmental Assessment Tool
- FGV** – Fundação Getúlio Vargas
- FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FSC** - Forest Stewardship Council
- FUNAP** - Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel
- FUNDAP** - Fundação do Desenvolvimento Administrativo
- GPN** - Green Purchasing Network
- GT** - Grupo Técnico
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICLEI** - International Council for Local Environmental Initiatives
- ICMS** - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
- IEs** - Instrumentos Econômicos
- IISD** - International Institute for Sustainable Development
- IN** - Instrução Normativa
- MCTI** - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MF - Ministério da Fazenda (MF)
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MPEs - Micro e Pequenas Empresas
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS - Ministério da Saúde
MTF – Marrakesh Task Force
NAPGI - North American Green Purchasing Initiative
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU - Organização das Nações Unidas
P+L - Produção mais Limpa
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PBACV - Programa Brasileiro de Avaliação do Ciclo de Vida
PEG - Programa de Eficiência do Gasto Público
PEMC - Política Estadual de Mudanças Climáticas
PIB - Produto Interno Bruto
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente
PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPAIS - Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
PPCS - Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis
RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas
RIMAS - Research Institute for Managing Sustainability
Rio+10 - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável
Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAP - Secretaria de Administração Penitenciária
SF - Secretaria de Fazenda
SGP - Secretaria de Gestão Pública
SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SMA - Secretaria do Meio Ambiente
SPDR - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional
SPPI - International Sustainable Public Procurement Initiative

SSRH – Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia da Informação

UE - União Europeia

UNDESA - Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas

10YFP - 10 Year Framework Program

SUMÁRIO

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 16 |
| 1. O PAPEL DO ESTADO FRENTE AO DESENVOLVIMENTO E A SUSTENTABILIDADE | 21 |
| 1.1 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE | 21 |
| 1.2 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO | 22 |
| 1.2.1 O Estado e a indução de inovações | 26 |
| 1.3. O PODER DE COMPRA DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ... | 27 |
| 1.4. COMANDO, FISCALIZAÇÃO E INCENTIVOS ECONÔMICOS PARA A PRODUÇÃO E O CONSUMO SUSTENTÁVEIS | 30 |
| 1.4.1 Os instrumentos de comando e controle | 30 |
| 1.4.2 Os instrumentos econômicos | 32 |
| 1.4.3 A conjunção de instrumentos | 35 |
| 2. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS | 39 |
| 2.1 MARCOS REGULATÓRIOS EM PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS..... | 39 |
| 2.2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: CONCEITOS E CRITÉRIOS | 47 |
| 2.3 PANORAMA INTERNACIONAL DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS | 50 |
| 2.4 PRINCIPAIS BARREIRAS E SOLUÇÕES PARA CPS | 56 |
| 3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL | 68 |
| 3.1 MARCOS NORMATIVOS NACIONAIS E INSTRUMENTOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO GOVERNO FEDERAL | 70 |
| 3.2 REGULAMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE..... | 75 |
| 3.3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS | 93 |

| | |
|--|------------|
| 3.4. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS AMBIENTAIS..... | 97 |
| 3.5. INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS..... | 104 |
| 4. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ESTADO DE SÃO PAULO | 123 |
| 4.1 MARCOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ESTADO DE SÃO PAULO | 125 |
| 4.2 REGULAMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE..... | 129 |
| 4.3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS | 133 |
| 4.4 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E POLÍTICAS AMBIENTAIS..... | 139 |
| 4.5 INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS..... | 142 |
| 5. DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A INSERÇÃO DO TRIPÉ DA SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS | 171 |
| 5.1 PERCEPÇÕES DOS ATORES ENVOLVIDOS NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS..... | 171 |
| 5.1.1 Percepções dos Planejadores do Governo Federal sobre CPS..... | 173 |
| 5.1.2 Percepções dos Planejadores do Estado de São Paulo sobre CPS | 177 |
| 5.1.3 Percepções dos Executores do Governo do Estado de São Paulo sobre CPS..... | 180 |
| 5.2 ANÁLISE DE QUESTIONÁRIOS | 185 |
| 5.3 ANÁLISE DE DADOS QUANTITATIVOS..... | 191 |
| 5.3.1 Compras Públicas Sustentáveis no Governo Federal de 2010 a 2012 | 191 |
| 5.3.2 Compras Públicas Sustentáveis no Governo do Estado de São Paulo de 2008 a 2012..... | 199 |
| 5.4 DISCUSSÃO..... | 206 |
| CONCLUSÃO..... | 217 |
| REFERÊNCIAS | 223 |
| APÊNDICES | |
| ANEXOS | |

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

A maior parte dos estudos sobre Contratações Públicas Sustentáveis apresenta ênfase no pilar ambiental, por isso, o presente estudo visa um enfoque que trabalhe as perspectivas ambientais, sociais e econômicas em conjunto. Desta forma, analisar os principais desafios e explicitar as oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade

nas contratações públicas, objetivo desta pesquisa, torna-se uma contribuição essencial para a efetivação desse instrumento de política pública.

Diversas ações em âmbito internacional têm sido realizadas para promover padrões de produção e consumo mais sustentáveis por meio do uso do poder de compra do Estado. No Brasil, o governo do Estado de São Paulo foi um dos pioneiros em ações voltadas para a sustentabilidade das contratações públicas. Além de seu pioneirismo, o Estado de São Paulo, responsável por 33,1% do PIB nacional, é o Estado com o maior poder de compra no país (IBGE, 2012b; BRAUCH, 2012). O Governo Federal, outro grande comprador nacional, também tem empreendido ações em prol das Contratações Públicas Sustentáveis.

Nesse sentido, a presente pesquisa se baseia na literatura existente sobre Contratações Públicas Sustentáveis (CPS), e, principalmente, na perspectiva de atores envolvidos nesse processo e no exame de dados quantitativos de compras públicas, para analisar a inclusão do tripé da sustentabilidade nos supracitados casos brasileiros. Para tanto, este trabalho foi organizado em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, é analisado o papel do Estado frente ao desenvolvimento e a sustentabilidade, bem como os diversos instrumentos de que o Estado dispõe para intervir direta ou indiretamente no mercado. Com base em autores como Ignacy Sachs e Amartya Sen, define-se o entendimento de desenvolvimento adotado neste estudo, qual seja, o desenvolvimento sustentável.

Em seguida, são discutidas teorias econômicas que se baseiam na visão de livre mercado de Adam Smith, em contraposição à visão intervencionista de Keynes, para concluir que o mercado por si só não é capaz de alocar adequadamente os bens que envolvam questões sociais e ambientais, sendo necessárias intervenções do Estado nesse sentido. Assim, apresentam-se os instrumentos que o Estado dispõe para intervir direta ou indiretamente no mercado, promovendo padrões de produção e consumo mais sustentáveis, tais como: os instrumentos de Comando e Controle e os Instrumentos Econômicos, sendo que as CPS encaixam-se nessa última categoria.

No segundo capítulo, são apresentados os conceitos e critérios que envolvem as Contratações Públicas Sustentáveis, além da evolução dos marcos regulatórios que mais influenciaram seu desenvolvimento. Entre os marcos analisados ressaltam-se a importância do documento da Agenda 21 Global, adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) que destaca, pela primeira vez, o papel do Estado enquanto grande consumidor e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002) que iniciou um processo para a elaboração de programas para apoiar e acelerar iniciativas nacionais e regionais de mudança de padrões de produção e consumo, entre essas, as CPS.

Este capítulo traz, também, um panorama internacional das Contratações Públicas Sustentáveis e discute os instrumentos utilizados nessas iniciativas e as principais barreiras e soluções identificadas, como forma de extrair lições para os casos brasileiros. São então analisados os seguintes instrumentos identificados nessas experiências: instrumentos de informação ou apoio (campanhas, guias, treinamentos); de parceria (acordos, redes, diálogos); econômicos ou financeiros (subsídios, estímulo à inovação e à diversidade de mercado); instrumentos mandatórios (leis, decretos, instruções normativas); e híbridos (estratégias, planos de ação).

Ainda no capítulo 2, são analisados os principais desafios citados na literatura a esse respeito e as respectivas soluções ou oportunidades sugeridas e que se enquadram nos cinco grupos de fatores que mais influenciam a realização de CPS: aspectos informativos, financeiros, organizacionais, de disponibilidade de mercado e legalidade da inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos (além do preço) nas compras públicas.

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

Já no capítulo 4, é aplicada a mesma lógica de análise do terceiro capítulo, porém, para o caso do Governo do Estado de São Paulo. Conforme já relatado, o Estado de São Paulo foi pioneiro em iniciativas de CPS e o início das discussões e do desenvolvimento de instrumentos datam de 2004.

Assim, à semelhança do capítulo 3, são analisados os regulamentos estaduais de contratações públicas (Constituição Estadual e Lei de Licitações e Contratos) com foco no tripé da sustentabilidade. Também são discutidas algumas políticas socioeconômicas e ambientais do estado, como a Lei sobre a prática de atos de preconceito, o Programa Pró-Egressos, a Política Estadual de Resíduos Sólidos e a Estratégia Estadual de Desenvolvimento Sustentável. Além, é claro, dos normativos de CPS desenvolvidos pelo

Estado e demais instrumentos que se relacionam com a inclusão de critérios socioambientais nas contratações públicas estaduais, tais como: o Selo Socioambiental, o CADMADEIRA, os Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados, o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis e as Comissões Internas de CPS.

Em sequência, o capítulo 5 traz a análise dos principais desafios e desvenda as oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas no Brasil. Para tanto, primeiramente foram realizadas entrevistas semi estruturadas com a finalidade de captar as percepções de atores envolvidos tanto no planejamento, como na realização de CPS. Assim, foram realizadas entrevistas a três grupos diferentes: Planejadores do Governo Federal, Planejadores do Governo do Estado de São Paulo e Executores do Estado de São Paulo.

No Governo Federal foram entrevistados membros da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública, servidores do Tribunal de Contas da União, da Advocacia-Geral da União e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Já no estado de São Paulo, foram entrevistados gestores que participam ou participaram do planejamento das iniciativas de CPS, bem como servidores públicos representantes de 28 Comissões Internas de CPS, além de outros servidores que atuam na área compras em quatro instituições que não possuem comissões internas, mas se dispuseram a participar da pesquisa, totalizando 32 instituições públicas estaduais.

Para complementar as percepções de atores envolvidos com as contratações públicas do governo do Estado de São Paulo, foi elaborado um questionário em plataforma *on line* direcionado a servidores públicos estaduais que atuam com contratações públicas. O questionário foi enviado para um grupo de dez mil servidores e foram recebidas e analisadas 108 respostas. O questionário foi composto por questões abertas e fechadas, seguindo o mesmo delineamento das entrevistas e, inclusive, aproveitando informações obtidas nessas, como forma de validação.

Por fim, foram analisados dados quantitativos de compras públicas fornecidos pelo Governo Federal (referentes ao período de 2010 a 2012) e pelo Governo de São Paulo (de 2008 a 2012). Esses dados, referentes à aquisição de produtos, foram organizados quanto ao valor adquirido, em produtos sustentáveis e não sustentáveis, por órgão e por grupo de produtos. Este procedimento possibilitou uma análise das lacunas existentes, dos grupos de produtos que representam as maiores compras nesses órgãos e dos possíveis fatores que dificultam um aumento no volume de compras sustentáveis nesses governos.

Assim, o capítulo 5 discute os resultados dessas análises para, então, concluir que os principais desafios a serem enfrentados para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas relacionam-se ao receio de infringir questões legais, dificuldade de

materializar critérios socioeconômicos e definir produtos e serviços sustentáveis, falta de capacitação, falta de articulação de políticas, capacidade institucional limitada, entre outros. Entre as oportunidades identificadas estão: a revisão dos regulamentos de contratações públicas com base nas novidades trazidas pelo Regime Diferenciado de Contratações, o desenvolvimento de certificações públicas, a realização de compras compartilhadas e a atuação conjunta dos governos analisados para aprimorar seus catálogos de produtos sustentáveis.

1. O PAPEL DO ESTADO FRENTE AO DESENVOLVIMENTO E A SUSTENTABILIDADE

Para tratar do uso do poder de compra do Estado como ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável por meio da mudança nos padrões de produção e consumo, primeiro faz-se necessário analisar o papel que este desempenha frente ao desenvolvimento e à sustentabilidade e os instrumentos que dispõe para tal.

1.1 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO

Atribui-se a Adam Smith, com a Riqueza das Nações, o papel de fundador da teoria econômica moderna, pois esta foi a primeira obra com grande influência que mostra o sistema econômico como um conjunto de relações autossuficientes. Para Smith, isso quer dizer que “a economia se comporta por suas próprias leis, exibindo uma relativa autonomia frente a outras dimensões da vida social” (CARDIM DE CARVALHO, 1999, p.3). Smith

argumenta que a tutela do Estado sobre os agentes econômico era desnecessária e prejudicial, tendo em vista que a sociedade civil pode organizar espontaneamente sua vida econômica e essa capacidade emergiria da defesa do indivíduo de seus próprios interesses.

A sociedade se ordena de forma espontânea para satisfazer esses interesses, sendo desnecessárias quaisquer mediações que não aquelas estabelecidas no próprio mercado, onde cada um joga com seu interesse próprio e, nesse jogo, como orientada por uma “mão invisível” a economia se organiza (CARDIM DE CARVALHO, 1999, p.12).

Assim, Smith coloca toda ênfase no funcionamento livre e ilimitado do mercado e, por isso, ele afirma que esta ordem virtuosa só poderia ser prejudicada pela intervenção estatal. Apesar disso, Smith admite a existência de distúrbios no sistema de livre mercado, mas para ele, mecanismos próprios do mercado se encarregariam automaticamente de reconduzir o sistema ao equilíbrio (MAZZUCHELLI, 2002).

Para a versão contemporânea da economia neoclássica acerca do equilíbrio produzido pelo sistema de mercado, uma série de condições precisam ser satisfeitas:

É preciso que entre outras coisas a moeda seja *exógena*, que a concorrência seja *perfeita*, que a avaliação da qualidade não cause *nenhum* problema, que não exista *nenhum* bem público, que as técnicas de produção ofereçam rendimentos *constantes*, que a inovação não manifeste *nenhuma* externalidade positiva, e assim também que a poluição não produza externalidades negativas. Importa igualmente que o efeito perturbador das expectativas seja anulado graças à criação de mercados futuros para todos os bens, em todos os períodos e para todos os estados do mundo... *Last but not least*, é preciso que as considerações de justiça social não exerçam *nenhuma* influência sobre a alocação de recursos e as condições de eficiência (BOYER, 1999, p.13).

Tendo em vista a longa lista de condições, percebe-se a quase impossibilidade de que o mercado atuando independentemente conduza à melhor alocação de recursos para todos os tipos de bens e em qualquer situação, conforme proclamava Smith e proclamam até hoje seus seguidores neoclássicos. A não ocorrência dessas condições geram as chamadas “falhas de mercado”, situações nas quais “a informação gerada pelo mercado pode ser insuficiente para que os verdadeiros custos envolvidos numa determinada transação sejam reconhecidos” (CARDIM DE CARVALHO, 1999, p.20). Entre essas falhas, Boyer (1999) destaca:

- Dificuldade de avaliação da qualidade pelo próprio sistema de mercado;
- Existência de bens públicos que não podem ser geridos pelo mercado;
- Dificuldade de internalização de externalidades;
- Inexistência de mercados futuros para todos os bens;
- Impossibilidade de separação entre eficiência e princípios de justiça.

Logo, na presença dessas “falhas” os mercados não mais alocam os recursos de forma eficiente (PRZEWORSKI, 1996) e são necessárias intervenções de instituições

externas ao mercado para corrigi-las, tais como a ação do poder público criando regras para o funcionamento de determinados mercados, com o objetivo de adequar a concorrência, e de organizações que elaborem normas técnicas e de qualidade (BOYER, 1999). Boyer (1999, p.13) acrescenta, ainda, que a oferta de bens públicos, “supõe procedimentos *coletivos de escolha* que não podem recorrer só ao mercado”, ou seja, como esses se caracterizam pelo uso não exclusivo, sua alocação não pode ser determinada por escolhas individuais.

Ainda em relação às falhas de mercado, Przeworski (1996) ressalta que a inexistência de alguns mercados e a informação imperfeita são ineficiências profundas e devastadoras que se refletem em desequilíbrios de mercado, pois os preços não se ajustam adequadamente. Nesse sentido, este autor afirma que:

Mesmo o mais ardente neoliberal admite que os governos devem garantir a lei e a ordem, os direitos de propriedade e os contratos, e promover a defesa contra ameaças externas. A teoria econômica dos mercados incompletos e da informação imperfeita abre espaço para uma atuação muito maior do Estado. (PRZEWORSKI, 1996, p.119).

De fato, para as teorias econômicas modernas, mesmo as de cunho ortodoxo, o Estado não somente preenche as lacunas do mercado, mas institui vários mercados inexistentes (BOYER, 1999). Essas questões se relacionam aos fins desta pesquisa na medida em que o mercado para bens e serviços sustentáveis ainda não está bem estabelecido e a atuação do livre mercado não é suficiente para garantir sua adequada alocação, tendo em vista que esse mercado se encaixa exatamente nas falhas apontadas por Boyer (1999).

Logo, em contraposição à teoria da mão invisível de Adam Smith, estão os postulados de Keynes sobre a intervenção Estatal na economia. Para Keynes, agindo individualmente, os objetivos sociais almejados podem ser inferiores aos que poderiam ser alcançados em uma ação coletiva, ou seja, o livre mercado é incapaz de explorar todo o potencial das transações econômicas (CARDIM DE CARVALHO, 1999).

Diferentemente dos liberais clássicos, Keynes afirmava que a autorregulação do mercado não é capaz de prover o pleno emprego, evitar crises de superprodução e estimular o crescimento econômico de forma compatível com os recursos disponíveis (SALERNO, 2004).

Assim, a partir da década de 1950, após as duas grandes guerras mundiais, emerge a concepção de um Estado ativo e intervencionista que, com atuação indireta sobre a demanda, redinamizou a economia, amenizou as crises e permitiu o pleno emprego (FIORI, 1992). Nessa mesma época, os países latino-americanos seguem o ideário estruturalista e estabelecem um Estado desenvolvimentista, com estratégias baseadas em procedimentos

de planejamento e na proteção do mercado interno. Nas duas décadas seguintes, essas estratégias foram revestidas de grande legitimidade, tendo em vista o forte crescimento e os equilíbrios sociais decorrentes do desenvolvimento (BOYER, 1999).

Já a partir da década de 1980, a multiplicidade de intervenções do Estado faz com que o setor público seja visto como ineficaz, suscitando inclusive a corrupção. Além disso, o caráter autoritário que o Estado Interventor assume é contestado pelos movimentos democráticos. Inicia-se uma fase de desaceleração no crescimento econômico, acompanhada por desequilíbrios nos orçamentos públicos sobrecarregados pelo papel do Estado forte (BOYER, 1999).

Aparecem, então, as chamadas falhas de regulação, da ação coletiva ou do Estado:

- ✓ Uso de planejamentos estáticos impossibilitam a resposta às novas demandas em tempo hábil (SILVA, 2008);
- ✓ Incapacidade financeira para suportar a forma de Estado adotada (SILVA, 2008);
- ✓ Ineficiência do Estado em administrar seus processos internos (burocracia gera gastos crescentes) (SILVA, 2008);
- ✓ Incapacidade do Estado em lidar com um alto volume de informações (BOYER, 1999);
- ✓ Funcionários públicos sem o conhecimento necessário ou desinteressados (PRZEWORSKI, 1996);
- ✓ Pressões para atendimento de interesses privados (corrupção) (PRZEWORSKI, 1996; BOYER, 1999);
- ✓ Comportamento oportunista de agentes privados envia a informação (BOYER, 1999);
- ✓ Uso discricionário e partidário da política econômica (BOYER, 1999);
- ✓ Normas arbitrárias e antieconômicas (BOYER, 1999);
- ✓ Dificuldade de estimar a dimensão das externalidades - perigo de desconexão em relação às necessidades de mercado (BOYER, 1999).

As falhas da ação coletiva são, portanto, diferentes daquelas do mercado, mas, segundo Boyer (1999, p.16), “igualmente numerosas e temíveis”. Assim, nada garante que a intervenção estatal será de fato benéfica. No entanto, conforme demonstrado pelo modelo keynesiano, o Estado tem um importante papel na garantia da segurança material para todos os indivíduos, no alcance de outras metas sociais e, também, na promoção do desenvolvimento econômico (PRZEWORSKI, 1996).

Nesse sentido, Przeworski (1996) afirma que essas falhas devem ser corrigidas para que o Estado seja dotado de instrumentos que lhe permitam uma intervenção efetiva. Este autor também argumenta a favor da criação de incentivos para que os servidores públicos

atuem segundo o interesse público. Assim, para este autor, “se esses mecanismos forem bem concebidos, um sistema econômico sujeito a um Estado intervencionista funcionará melhor do que se os mercados fossem deixados à sua própria sorte” (PRZEWORSKI, 1996, p.116).

Com a crise do Estado Intervencionista da década de 1980, abrem-se novamente as portas para o pensamento liberal. A adesão ao *laissez-faire* garante o sucesso dos países industrializados (embora não o dos países em desenvolvimento) até a metade da década de 1990, quando novamente o livre mercado gera problemas, como a contestação da forte influência dos mercados financeiros internacionais (FIORI, 1992; BOYER, 1999).

Desta forma, percebe-se que a análise do papel do Estado no desenvolvimento econômico gira, especialmente a partir de 1990, em torno de argumentos quanto às falhas do mercado e as falhas da regulação (PRZEWORSKI, 1996). Tanto com base na teoria, quanto na prática observada no século XX, fica claro que estratégias de desenvolvimento do tipo “só Estado” ou “só mercado” esbarraram em suas deficiências e limitações.

Segundo Boyer (1999), a maior parte dos teóricos contemporâneos concorda com a conclusão de que o mercado é eficaz na alocação e produção de bens típicos, mas que os processos relacionados às questões sociais ou que impliquem fortes indivisibilidades ou complementaridades, como os que envolvem o meio ambiente e inovações radicais, requerem intervenções públicas ou regulamentações corretivas. Ou seja, para a promoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis, envolvendo inovações produtivas, questões sociais e ambientais, é necessário que haja intervenções e regulamentações por parte do Estado.

A partir da comparação entre desenvolvimento e teoria econômica conclui-se que a solução é “compensar as falhas do mercado por meio de intervenções públicas adequadas e, vice-versa” (BOYER, 1999, p.17). Como já dizia a doutrina da intervenção estatal do Partido Social Democrata Alemão: “os mercados quando possível, o Estado quando necessário” (Bad Gottesberg Programm, 1959, *apud* PRZEWORSKI, 1996, p. 117). Em resumo, ao Estado competem as decisões estratégicas e ao mercado as decisões do dia a dia.

1.2.1 O Estado e a indução de inovações

Ao tratar do papel do Estado no desenvolvimento e, principalmente, na mudança de padrões produtivos, é importante abordar aspectos da Teoria Schumpeteriana da inovação. De acordo com Schumpeter, para que haja desenvolvimento econômico, são necessárias perturbações que retirem o sistema do equilíbrio. Ele acredita que a inovação produtiva (perturbação), alavancando a esfera da oferta, conduz a novos patamares de consumo e,

por isso, assim como Smith, Schumpeter analisa o sistema econômico a partir da oferta. Nesse sentido, Schumpeter argumenta que são os produtores que exercem mudanças relevantes e induzem consumidores a consumir seus novos produtos, no entanto ele desconsidera que a demanda também pode estar na origem de inovações (SOUZA, 2005).

Apesar do surgimento de uma inovação ser imprevisível, sua difusão pode ser induzida por meio de rearranjos dos fatores de produção (perturbação virtuosa) que mudam o destino de capitais, pessoas, etc. Para Kupfer (1996) os aspectos que regem a difusão das inovações incluem aspectos científicos, produtivos e institucionais. Nesse sentido, o Estado pode exercer um importante papel na indução de inovações, por meio do estímulo à pesquisa, oferta de crédito e até mesmo pelo uso de seu poder de compra.

O estímulo do Estado às inovações assume um papel ainda mais importante em países em desenvolvimento, uma vez que, na maioria dos casos, as inovações são importadas de outros países. Para suprir deficiências internas de países em desenvolvimento, o Estado atua como empresário, inovador e banqueiro (SOUZA, 2005).

Atualmente, para os economistas neo-schumpeterianos, a inovação não é mais tida como aleatória, mas como resultado de um processo de busca, experimentação e imitação. Além disso, eles passam a considerar a demanda, além da oferta, como fator propulsor de inovações (SOUZA, 2005). Nesse sentido, a atuação do Estado como consumidor coloca-se como potencial fator propulsor de inovações.

Por outro lado, a inovação induzida pelas compras públicas está limitada aos produtos e serviços nos quais o setor público é um grande comprador em termos absolutos e relativos. Nesse sentido, Erdmenger (2003), baseado no trabalho de Porter (1990), estabelece algumas condições gerais para que as compras públicas tenham reflexos na inovação e na competitividade nacional. São elas: prover demanda inicial para produtos e serviços novos e avançados, especificar produtos sofisticados ao invés de simplesmente aceitar o que o mercado local oferece e especificar com um olhar no que está sendo valorizado pelos países desenvolvidos. Segundo Erdmenger (2003), no primeiro estágio da inovação os preços são altos, pois não há economia de escala e as vendas são baixas por conta dos preços e das incertezas sobre o produto. Desta forma, o Estado poderia intervir nesta fase, gerando demanda e economia de escala.

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

Conforme discutido, entendendo-se o desenvolvimento como um processo multidimensional, apoiado em objetivos de justiça social, eficiência econômica e prudência ecológica, e que o livre mercado por si só não conduz necessariamente ao alcance desses objetivos, o Estado pode utilizar-se de diferentes instrumentos para promover padrões de

produção e consumo que favoreçam o desenvolvimento sustentável. Para os fins desta pesquisa, o uso do poder de compra do Estado será abordado como um desses instrumentos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. COMANDO, FISCALIZAÇÃO E INCENTIVOS ECONÔMICOS PARA A PRODUÇÃO E O CONSUMO SUSTENTÁVEIS

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

1.4.1 Os instrumentos de comando e controle

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

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

De acordo com IPEA (2011), os padrões, ao disciplinarem o processo produtivo, devem servir para a prevenção de externalidades negativas, mas não têm a capacidade de corrigir os danos ocorridos, nem tampouco as imperfeições dos mercados. Enquanto os instrumentos baseados no mercado mostram-se mais eficientes, em algumas situações as medidas de C&C podem oferecer uma solução mais fácil de ser estabelecida. Para exemplificar esta situação, PNUMA (2011) cita que é mais fácil estabelecer normas de eficiência energética do que criar um mercado de carbono. Em nosso ponto de vista, o uso de C&C além de ser mais fácil, pode ser mais efetivo, pois é simplesmente “cumpra-se”, enquanto os instrumentos econômicos (IEs) facultam, mas não obrigam.

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

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

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

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

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

1.4.2 Os instrumentos econômicos

Para complementar as normas e regras dos instrumentos de C&C e auxiliar na superação das limitações desses instrumentos, os governos passaram a fazer uso de incentivos econômicos. (MARGULIS, 1996). Os chamados instrumentos econômicos (IEs) são utilizados com o objetivo de internalizar nos custos de produção as externalidades ambientais negativas provocadas pelo processo produtivo ou pelo uso de recursos ambientais. A ideia dos IEs é funcionar como estímulo para o uso racional e responsável dos recursos ambientais (SEROA DA MOTTA, 2007).

De todo modo, percebemos que os instrumentos de C&C, ao estabelecerem padrões, obrigam os produtores a incluírem os custos necessários ao seu alcance no preço final dos produtos, ou seja, também induzem a internalização das externalidades. Sendo assim, o maior diferencial entre os instrumentos de C&C e os IEs reside no fato de que os primeiros são compulsórios, enquanto os últimos são facultativos. Além disso, diferentemente dos instrumentos de C&C, os IEs tendem a trabalhar com valores monetários para a indução de comportamentos.

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

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

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

instrumentos de C&C, exigem monitoramento e fiscalização, ou seja, também acarretam custos administrativos que podem ser até superiores aos de C&C (SEROA DA MOTTA; RUITENBEEK e HUBER, 1996).

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

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

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

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

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

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

a oportunidade de fornecer para o Estado (VILLELA *et al*, 2011). Puppim de Oliveira (2003) coloca que as chamadas “compras verdes” são experiências de uso de instrumentos econômicos inovadoras. O autor ressalta que “este tipo de iniciativa é importante para alavancar ou criar escala de mercados de produtos ambientalmente ou socialmente responsáveis, que de outra forma não poderiam ser competitivos com os produtos ou processos tradicionais”. (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2003, p.40).

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

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

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

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

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

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

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

1.4.3 A conjunção de instrumentos

Conforme demonstrado, tanto os instrumentos de C&C como os IEs possuem vantagens e limitações. Assim, a utilização de cada um dentro dos seus limites, aproveitando os pontos fortes de cada instrumento, representa a melhor solução para a condução dos padrões de produção e consumo rumo a níveis mais sustentáveis. Parafraseando a doutrina da intervenção estatal do Partido Social Democrata Alemão, os instrumentos econômicos quando possível, o comando e controle quando necessário.

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

8.27. As leis e regulamentações ambientais são importantes, mas não podem por si só pretender resolver todos os problemas relativos a meio

ambiente e desenvolvimento. Preços, mercados e políticas fiscais e econômicas governamentais também desempenham um papel complementar na determinação de atitudes e comportamentos em relação ao meio ambiente. (CNUMAD, 1992, capítulo 8).

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

- Outros instrumentos de estímulo aos padrões de Produção e Consumo Sustentáveis

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

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

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

O IPEA (2011) ressalta a importância de instrumentos de informação como forma de prover os consumidores com dados e informações necessários ao entendimento e avaliação das características ou riscos socioambientais associados aos diversos processos produtivos ou ao uso desses produtos. Munidos de informação, consumidores podem fazer escolhas

mais conscientes das externalidades relacionadas ao seu padrão de consumo e estimular a demanda por bens e serviços mais sustentáveis.

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

Ainda segundo o IPEA (2011), além de um instrumento informacional, a rotulagem ambiental funciona como um instrumento econômico¹:

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

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

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

Essas relações e os instrumentos que as intermediam podem ser visualizadas na Figura 1. Observa-se nesta figura o papel central que o Estado (Poder Público) e a sociedade desempenham no estímulo à mudança dos padrões de produção. Porém, o papel do Poder Público destaca-se, pois o mesmo atua como consumidor ao realizar suas compras e contratações, como indutor do mercado por meio de outros instrumentos econômicos e como regulador, ao normatizar os padrões de produção e consumo e fiscalizar o cumprimento dessas normas.

¹ Existem divergências quanto à consideração de certificações e rótulos ambientais como IE, pois apesar desses induzirem mudanças nos padrões de produção por meio de mecanismos de mercado, geralmente independem do Governo, ou seja, não são instrumentos de política pública como um IE tradicional.

Destaca-se que, para concretizar o uso do poder de compra do Estado como IE, são necessárias normas internas (comandos) que estabeleçam as Contratações Públicas Sustentáveis como prioridade e um monitoramento (controle) assegurando que os gestores públicos viabilizem as contratações públicas nessa direção. Assim, para representar essas últimas relações, seria necessário acrescentar na Figura 1 uma seta do C&C partindo e retornando para o próprio poder público.

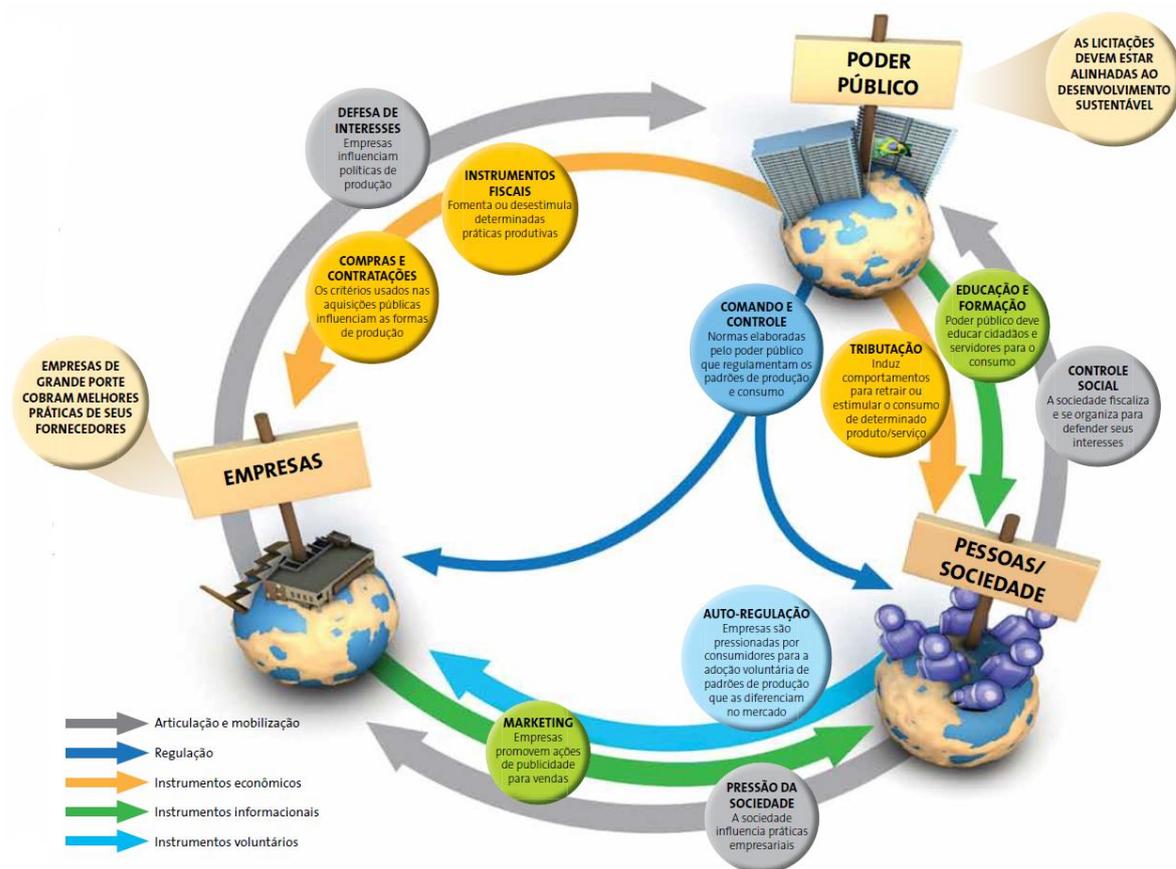


Figura 1 - Atores envolvidos nas relações de produção e consumo e os instrumentos que intermediam essas relações. Fonte: Betiol *et al* (2012. p. 26).

Desta forma, nos capítulos seguintes passaremos a analisar o papel do Estado, enquanto consumidor, no estímulo a padrões de produção e consumo mais sustentáveis e os desafios e oportunidades enfrentados nesse processo para inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas.

2. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Conforme discutido no último capítulo, o Estado possui um elevado poder de compra e pode fazer uso deste instrumento de forma a induzir padrões de produção e consumo que priorizem a justiça social, a eficiência econômica e a prudência ecológica, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável (DS). A temática de contratações públicas sustentáveis (CPS)² começa a ganhar força na década de 1990. Nesse sentido, o presente capítulo analisa os principais marcos regulatórios que conduziram a esse debate, bem como os conceitos e critérios que o envolvem. Em seguida, é apresentado um panorama internacional das CPS e, com base nessas experiências, discutem-se as principais barreiras e soluções encontradas, visando extrair lições para os casos brasileiros que serão analisados nos capítulos seguintes.

2.1 MARCOS REGULATÓRIOS EM PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS

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

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

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

² Neste trabalho será utilizada a nomenclatura Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) para referir-se tanto às compras de bens e produtos, como à contratação de serviços.

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

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

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

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

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

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

No início da década de 1990, impulsionado pelos desafios de uma visão mais holística dos processos produtivos, o PNUMA define o conceito de Produção mais Limpa (P+L) como sendo “aplicação contínua de uma estratégia ambiental preventiva integrada aos processos, produtos e serviços para aumentar a eco eficiência e reduzir os riscos ao homem e ao meio ambiente” (PNUMA, 2004, p.7). Nesse período, as Nações Unidas também impulsionaram a

evolução do conceito de P+L para considerar o ciclo de vida de produtos e serviços como um todo, inclusive na perspectiva do consumo (BRASIL, 2011a).

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

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

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

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. 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 (CNUMAD, 1992, 4.23).

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

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

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

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

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

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

O Processo de Marrakesh foi implementado por meio de forças-tarefa lideradas voluntariamente por governos nacionais, em cooperação com o PNUMA e a UNDESA. Foram criadas sete forças tarefas para tratar de temas específicos, todos relacionados à

produção e consumo. Uma dessas forças tarefa dedicou-se exclusivamente às CPS, conforme destacado no item 18 do Plano de Implementação de Johannesburgo:

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

[...]

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

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

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

A metodologia desenvolvida no Processo de Marrakesh para CPS pode ser resumida pela Figura 2. O passo a passo inicia com uma avaliação do estado atual das compras e contratações do governo (*Status Assessment*), passa por uma revisão do arcabouço legal relacionado às aquisições públicas (*Legal Review*) e por uma análise do preparo do mercado (*Market Readiness Analysis*), para, enfim, estabelecer-se uma política de compras públicas sustentáveis (*SPP Policy Plan*), capacitar os envolvidos (*Training*) e implementar a política (*Implementation*) (MTF, 2012).

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

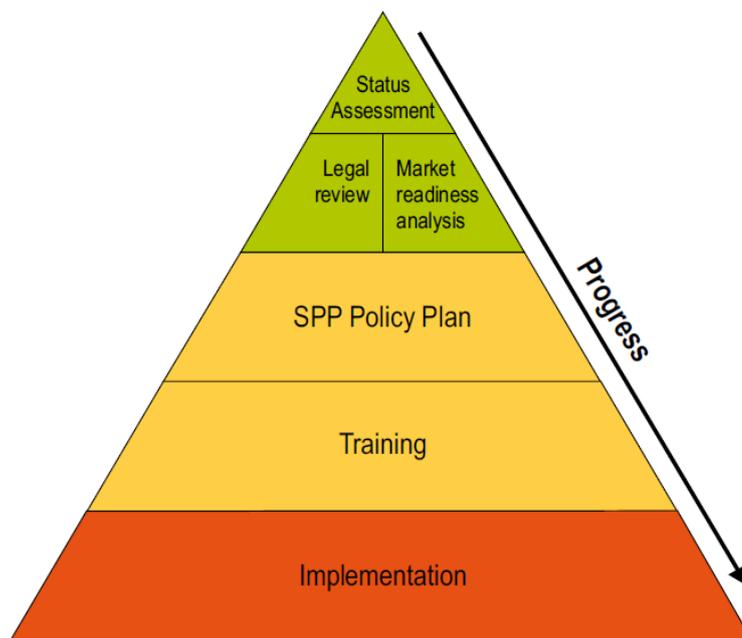


Figura 2 - Metodologia para a implementação de compras públicas sustentáveis elaborada no âmbito do Processo de Marrakesh.
Fonte: MTF (2012).

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

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

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

- i) Informação ao consumidor;
- ii) Estilos de vida sustentáveis e educação;
- iii) Compras Públicas Sustentáveis;
- iv) Construção de edifícios sustentáveis, e
- v) Turismo sustentável.

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

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

Por meio de um processo de votação *on-line*, foram eleitas as principais recomendações da plataforma em cada um dos dez temas debatidos. As recomendações mais votadas foram, então, levadas para um segundo momento de discussões presenciais, o Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável, no qual participaram palestrantes de renome no contexto da sustentabilidade e representantes da sociedade civil. O objetivo dos debates era propor três recomendações finais sobre cada tema para serem levadas aos Chefes de Estado e de Governo no Segmento de Alto Nível da Conferência (IISD, 2012b).

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

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

Após a discussão, as três recomendações que seguiram para os Chefes de Estado foram: eliminação gradual dos subsídios prejudiciais e o desenvolvimento de taxas (impostos) verdes, tal como foi votado pelo público *on-line*; incluir os danos ambientais no Produto Nacional Bruto (PNB) e complementá-lo com medidas de desenvolvimento social,

pela votação do público no debate; e promover CPS em todo o mundo, recomendação selecionada pelos palestrantes (IISD, 2012b).

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

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

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

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

2.2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: CONCEITOS E CRITÉRIOS

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

O reconhecimento da importância das questões ambientais pelas organizações, sejam elas públicas ou privadas, é de suma importância, porém, ainda segundo Meehan e Bryde (2011), o foco ambiental prejudica a integração do tripé da sustentabilidade nas diretrizes e políticas das instituições. Por outro lado, pesquisas em instituições privadas que realizam compras sustentáveis com foco em aspectos ambientais sugerem que este pode ser um caminho para a inclusão de outros critérios de sustentabilidade, pois, por exemplo, investimentos em eco-eficiência podem trazer economia financeira inserindo a dimensão econômica (VELEVA *et al*, 2003).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Compra sustentável é a compra consistente com os princípios do desenvolvimento sustentável, como a garantia de uma sociedade forte, saudável e justa, vivendo dentro de limites ambientais, e promovendo a boa governança (BRAMMER; WALKER, 2011, p.4, tradução nossa).

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

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

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

- ✓ Critérios econômicos (além do preço): promoção da inovação e da diversidade de mercados; considerar o custo dos produtos e serviços ao longo do seu tempo de vida (custo do ciclo de vida), bem como o custo para a sociedade como um todo; avaliar qualidade, disponibilidade e funcionalidade; promoção do desenvolvimento regional;
- ✓ Critérios sociais: geração de emprego; melhoria das condições de trabalho e saúde dos empregados; igualdade de oportunidades e acessibilidade; salários justos e outras questões éticas (como o comércio justo, proteção dos direitos humanos e do trabalho); reconhecimento da diversidade; desenvolver comunidades locais; priorizar MPEs e fornecedores locais; proibição de empresas envolvidas em trabalho infantil ou trabalho análogo ao escravo; valorizar empresas geridas por mulheres e minorias, como quilombolas e indígenas; reduzir os impactos sobre a saúde do consumidor;
- ✓ Critérios ambientais: redução dos impactos ambientais dos bens, obras e serviços durante a produção, distribuição, consumo e desfazimento (analisar o ciclo de vida); prezar pela conservação de recursos naturais, como água, terra e ar; minimizar a produção de resíduos e prevenir a poluição; eliminar resíduos e materiais perigosos; minimizar a utilização de recursos (reduzir, reciclar e reutilizar) em todo o fornecimento da cadeia; uso de recursos renováveis; eficiência energética; avaliação da durabilidade; biodegradabilidade; reciclabilidade e facilidade de reutilização, refabricação e reparo.

A partir das definições expressas acima, é possível sintetizar o processo de CPS como aquele que integra considerações de eficiência econômica, justiça social e proteção ambiental, conforme a intersecção dos círculos na Figura 3.

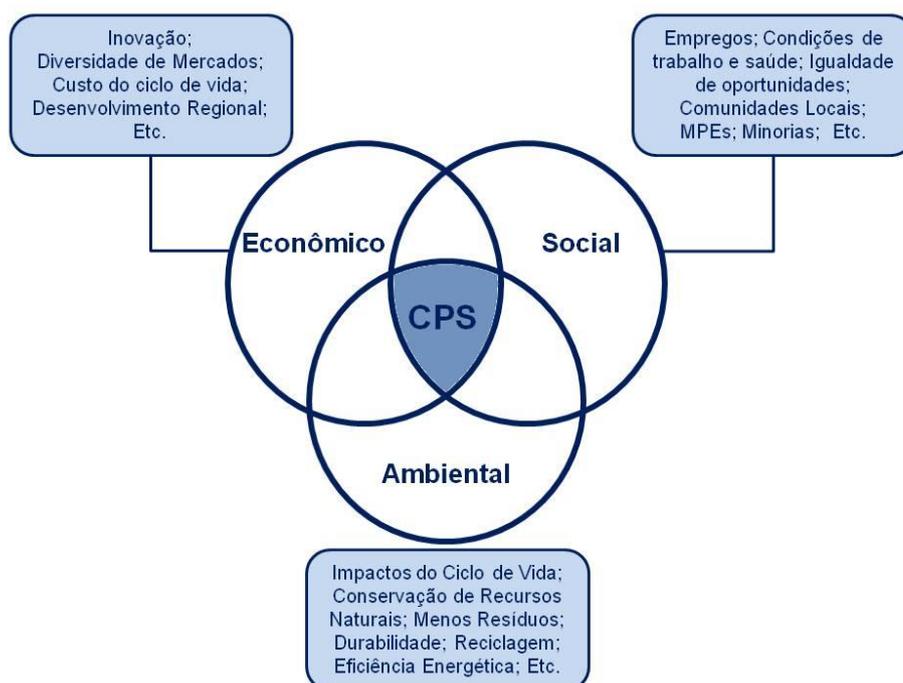


Figura 3 - Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) considerando o tripé da sustentabilidade.
 Fonte: Elaboração própria com base em STEURER *et al* (2007a), ROOS (2012), CORA *in* UNOPS (2009), SANTOS (2011), BETIOL *et al* (2012).

2.3 PANORAMA INTERNACIONAL DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Crítérios de sustentabilidade vinculados às contratações públicas estão cada vez mais sendo empregados como ferramenta para apoiar políticas e programas de DS em nível local, regional, nacional e internacionalmente (ROOS, 2012). Como os objetivos desta pesquisa centram-se em experiências brasileiras (Governo Federal e Governo do Estado de São Paulo), não cabe realizar aqui uma discussão aprofundada sobre cada uma das iniciativas internacionais identificadas, nem se espera que a relação apresentada nesta seção seja exaustiva. Desta forma, esta seção se restringe a apresentar uma visão geral das CPS em âmbito internacional, visando contextualizar o estado da arte no qual as experiências se dão.

Não é de se surpreender que os países desenvolvidos tenham assumido a liderança nesse processo. Incluem-se entre os pioneiros e líderes nesta empreitada: Áustria, Dinamarca, Holanda, Suécia, Reino Unido, Alemanha, Japão, Estados Unidos e Canadá. Por outro lado, países em desenvolvimento e emergentes também têm projetado e implementado programas de CPS, tais como: África do Sul, Chile, Índia, Costa Rica, Colômbia, Uruguai, México, Argentina e Brasil. Iniciativas têm se multiplicado, também, em nível local na Europa, Estados Unidos, Canadá e países latino-americanos (BRAUCH, 2012; STEURER *et al*, 2007a; ROOS, 2012; ERDMENGER, 2003; UNOPS, 2009; LALOÉ, 2012).

A maior parte das iniciativas relacionadas à preocupação com a sustentabilidade das contratações públicas data do início da década de 1990, podendo-se observar já algumas

iniciativas isoladas nos anos 80³ (ICLEI, 2001). Essas iniciativas não seguem uma metodologia ou abordagem padrão, mas algumas semelhanças podem ser apontadas. De acordo com a tipologia desenvolvida pelo *Research Institute for Managing Sustainability* (RIMAS), da Universidade de Economia e Administração de Empresas de Viena, Áustria (STEURER *et al*, 2007), instrumentos de apoio para CPS ou CPV (contratações públicas verdes)⁴ podem ser classificados como:

- i. Instrumentos de informação ou apoio (campanhas, guias, treinamentos, etc)
- ii. Instrumentos de parceria (acordos, redes, diálogos, etc)
- iii. Instrumentos Econômicos ou Financeiros (subsídios, estímulo à inovação e à diversidade de mercado, etc)
- iv. Instrumentos Mandatórios (leis, decretos, instruções normativas, etc)
- v. Instrumentos Híbridos (estratégias, planos de ação, plataformas, etc)

Nessa pesquisa realizada em 2007, Steurer *et al* (2007a) identificaram 103 iniciativas de CPS em 26 Estados Membros da UE. Dessas, 35% faziam uso de instrumentos mandatórios, 33% instrumentos híbridos e 31,1% instrumentos informacionais ou de apoio. Instrumentos de parceria raramente foram identificados e nenhuma iniciativa apontou instrumentos econômicos, apesar de que, conforme já discutido, CPS são por si só um instrumento econômico. Sendo assim, a análise que se segue é baseada na classificação tipológica apresentada por Steurer *et al* (2007a).

- Instrumentos Híbridos ou Mandatórios

A maior parte dos países opta por inserir questões de CPS ou CPV nas políticas, programas ou outros instrumentos legais. Em pesquisa realizada em sete países europeus que lideram ações em CPS (apelidados de Green-7), foi constatado que na maioria das organizações, as políticas de compras públicas incorporam aspectos ambientais. Segundo ICLEI (2001), a inserção de questões relacionadas à sustentabilidade das compras públicas em outras legislações nacionais não tem surtido muito resultado. Eles argumentam que isso se deve à falta de sanções ou à impossibilidade de execução de tal exigência na prática (ICLEI, 2001). Apesar disso, esse foi um o caminho adotado, por exemplo, pela Alemanha, Áustria, França, Estados Unidos, México e China (ICLEI, 2001; BETIOL *et al*, 2012; EUA, 2009; SANTOS, 2011).

³ Essas datas se referem ao surgimento de preocupações ambientais nas contratações públicas, algumas vezes acompanhadas por questões sociais. Por outro lado, conforme já relatado, o uso do poder de compra do Estado com fins sociais remonta a meados do século XIX.

⁴ Conforme discussão realizada na sessão anterior, as iniciativas que incorporarem o tripé da sustentabilidade serão denominadas Contratações Públicas Sustentáveis (CPS), caso apenas critérios ambientais sejam ressaltados, serão chamadas de Contratações Públicas Verdes (CPV).

A União Europeia (UE) também incluiu em 2004 questões relacionadas às CPS em suas diretivas, que tratam das regras gerais de licitações públicas para os Estados Membros. Essas diretivas tratam em diversos momentos das condições para aplicação de critérios socioambientais, dentre os quais se destacam na Diretiva 2004/18:

(1) [...] A presente directiva baseia-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente naquela relativa aos critérios de adjudicação, que explica quais as possibilidades de as entidades adjudicantes satisfazerem as necessidades dos públicos em causa, incluindo no domínio **ambiental e/ou social**, desde que aqueles critérios estejam ligados ao objecto do contrato, não confirmam à entidade adjudicante liberdade de escolha ilimitada, sejam expressamente indicados e respeitem os princípios fundamentais referidos no considerando.

(29) [...] As entidades adjudicantes que pretendam estabelecer requisitos ambientais como especificações técnicas de um determinado contrato poderão definir as **características ambientais**, tal como um determinado método de produção, e/ou os efeitos ambientais específicos dos grupos de produtos ou serviços. [...]

(33) [...] Podem, nomeadamente, ter por objectivo fomentar a formação profissional prática, o **emprego de pessoas com dificuldades especiais de inserção**, a **luta contra o desemprego** ou a **protecção do ambiente**.

(46) [...] Para garantir a observância do princípio da igualdade de tratamento na adjudicação, importa prever a obrigação — consagrada na jurisprudência — de garantir a necessária transparência para permitir que todos os proponentes sejam razoavelmente informados dos critérios e das modalidades que serão aplicados para identificar a proposta economicamente mais vantajosa. [...] Sempre que as entidades adjudicantes decidirem adjudicar o contrato à **proposta economicamente mais vantajosa** deverão avaliar as propostas para determinar qual delas apresenta a **melhor relação qualidade/preço** (UE, 2004, parágrafos 1, 29, 33 e 46, grifos nossos).

Cabe ressaltar que além de incluir a possibilidade de uso de critérios ambientais e sociais nas licitações, o último parágrafo supracitado estabelece que a proposta mais vantajosa pode ser definida com base em critérios de qualidade (aí inclusos os aspectos socioambientais) adicionados ao preço (UE, 2004, parágrafo 46).

Apesar dos Estados-Membros da UE se submeterem a essas diretivas, CPS ainda são tratadas como instrumento voluntário. A estratégia da UE para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo também destaca CPS como uma das medidas para atingir esse crescimento (EUROPEAN COMMISSION, 2011).

Caminho diferente foi tomado por países que estabeleceram planos de ação nacionais para CPS ou CPV, como novamente a França, além da Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Japão, Austrália e Nova Zelândia (PNUMA, 2012c; ICLEI, 2001; DEFRA, 2006; APCC, 2007). Na Dinamarca e no Japão, inclusive, é exigido que as instituições públicas definam suas próprias políticas de CPS/CPV e, apesar de também não estabelecerem sanções para o descumprimento da diretriz nacional, ao menos solicitam que sejam encaminhados relatórios para monitoramento das ações. Apesar disso, em 1996, o governo dinamarquês

percebeu que os resultados alcançados haviam sido modestos e iniciou uma série de novas atividades (ICLEI, 2001).

- Instrumentos de Informação ou Apoio

Outra semelhança de destaque entre as iniciativas identificadas é que o início de ações em CPV/CPS muitas vezes coincidiu com a introdução de um sistema governamental de certificação ambiental, como nos casos da Áustria, Holanda, Estados Unidos, Coreia do Sul e Japão (ICLEI, 2001; MOON, 2012). Nesse contexto, os Estados Unidos lançaram em 1992 a certificação para eficiência energética de equipamentos eletrônicos, denominada *Energy Star*. Na época, para alavancar o uso do selo, a Presidência do país determinou que as instituições públicas só adquirissem computadores certificados pelo *Energy Star* e, atualmente, praticamente nenhum computador pessoal é produzido sem tecnologias economizadoras de energia (ICLEI, 2001).

Anos mais tarde, o governo norte americano utilizou novamente seu poder de compra para induzir o desenvolvimento de uma certificação para equipamentos de Tecnologia da Informação (TI) e outros eletrônicos que incluísse os impactos ambientais relacionados a todo o ciclo de vida desses produtos. O governo federal americano, responsável por compras equivalentes a 7% do mercado de eletrônicos em 2003, se comprometeu a utilizar a certificação desenvolvida em suas compras. Desta forma, o EPEAT (*Electronic Product Environmental Assessment Tool*) foi lançado em 2006 com apenas três fabricantes e sessenta produtos e, em 2012, já contava com 50 fabricantes e 2.800 produtos em 42 países (inclusive no Brasil, cuja introdução, em 2007, foi motivada pelo interesse do governo do Estado de Minas Gerais) (O'BRIEN, *in* IISD, 2012c).

O impacto do uso de um selo ambiental governamental também é bem representado pela experiência japonesa. Segundo Silva Júnior *et al* (2009, p.72), “no Japão, a empresa que comercializa ou fabrica produtos sem o selo ambiental japonês está fadada a fechar suas portas, uma vez que essas práticas já são desenvolvidas desde a década de 1980”.

Uma alternativa aos selos verdes tem sido adotada por diversos governos que definem especificações ou critérios socioambientais para determinados grupos de produtos e serviços. Entre esses, estão a UE, Dinamarca, Suécia, Panamá, China e Japão (EUROPEAN COMMISSION, 2011; ICLEI, 2001; CAMARSA, 2012; COLVERSON *in* IISD, 2012c). A Agência de Proteção Ambiental da Dinamarca, por exemplo, desenvolveu diretrizes para cerca de cinquenta grupos de produtos e, na China, o governo lançou em 2004 uma lista de produtos com critérios de eficiência energética que atualmente possui mais de trinta mil produtos em 28 categorias (ICLEI, 2001; COLVERSON *in* IISD, 2012c).

Colverson (*in* IISD, 2012c) argumenta que o estabelecimento de padrões, ou o uso de listas de produtos, tem pontos positivos e negativos. Por um lado suprem a falta de capacitação, tempo e pessoal disponível nos setores de compra e demais setores envolvidos para realizar as pesquisas necessárias para a especificação de produtos com critérios ambientais. Também auxiliam no fornecimento de uma mensagem consistente e segura para o mercado, direcionando-o para práticas ambientalmente desejáveis. Por outro lado, a tomada de decisão é removida dos profissionais locais e há menos flexibilidade para adaptação aos diferentes contextos. Além disso, caso os requisitos mínimos das listas e especificações não sejam atualizados constantemente, o mercado não é incentivado a inovar além do que está sendo requisitado.

Uma outra abordagem que tem sido adotada para apoiar iniciativas de CPS é o desenvolvimento de guias, diretrizes, manuais e campanhas. Nesse sentido, cabe destacar o Projeto *Relief* e a Campanha Procura+ desenvolvidos pelo ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) no âmbito da UE. A Campanha Procura+ foi lançada em 2004 com o objetivo de propor metodologias para a inserção de critérios socioambientais nas aquisições públicas. Foi editado um manual e um conjunto de critérios chave para seis grupos de produtos, entre outras ferramentas de apoio (ICLEI, 2007). Apesar da considerável repercussão internacional da campanha, o site Procura+ é utilizado como fonte de informação, em média, por apenas 10% dos entrevistados em uma pesquisa realizada nos países líderes em CPV na UE (PWC SUSTAINABILITY, 2009).

Já o Projeto *Relief* desenvolveu uma metodologia própria para calcular o “potencial de alívio ambiental” das CPS, ou seja, o objetivo era fornecer dados quantitativos sobre o real impacto da mudança nos padrões de compra do governo (ICLEI, 2007). A título de exemplo, uma das conclusões deste projeto foi que o uso público de fontes de energia ambientalmente preferíveis na UE poderia contribuir com um fator entre 5 e 8% referente às metas assumidas pela UE no Protocolo de Kyoto. Adicionando a iluminação dos prédios públicos, compras de veículos eficientes, alimentos orgânicos e compras locais de alimentos, a contribuição seria superior a 1/3 das metas previstas para 2010 (ERDMENGER, 2003).

O Governo do Reino Unido também apoia iniciativas de CPS por meio da publicação de guias com orientações. Cabe destacar que em 2006, este governo publicou um guia focado em questões sociais relacionadas às compras públicas. No entanto, Meehan e Bryde (2011) criticam a fragmentação do tripé da sustentabilidade em guias que separam critérios ambientais de sociais e econômicos. Além disso, os autores argumentam que essas orientações fornecem poucos detalhes de como as considerações ambientais e sociais podem ser integradas às compras.

- Instrumentos de Parceria

Uma iniciativa que merece destaque foi a criação da *Green Purchasing Network* (GPN) pelo governo japonês em 1996. A GPN é a maior rede existente para a promoção de compras verdes para consumidores comuns, instituições públicas e privadas. Em 2001 essa rede já contava com mais de 2.300 membros, sendo 340 públicos (ICLEI, 2001). Segundo UNOPS (2009), a criação da rede foi resultado do movimento em prol de compras verdes iniciado por organizações da sociedade civil, autoridades locais e empresas. Iniciativa semelhante foi desenvolvida na América do Norte, com a fundação da *North American Green Purchasing Initiative* (NAPGI) que auxilia agências públicas na implementação de CPV (BETIOL *et al*, 2012).

Para promover a colaboração regional e auxiliar a Comissão Europeia no alcance das metas traçadas para CPV, países líderes em CPV na UE formaram o já citado Green-7 (COLVERSON *in* IISD, 2012c). Compõem o Green-7: Áustria, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido. De acordo com pesquisa realizada entre 2006 e 2007, este grupo faz jus ao nome, pois leva CPV a sério tanto nas políticas como na prática. Entre 2006/2007, CPV representou em média 45% do valor total adquirido nesses países e 55% do número de contratos. O Reino Unido foi o que melhor se saiu na pesquisa, com 75% do total adquirido considerando critérios ambientais (PWC SUSTAINABILITY, 2009).

Conforme já abordado, diversas parcerias têm sido conduzidas pelo PNUMA para a promoção de CPS a partir do Processo de Marrakesh. Outras instituições também têm prestado apoio a países e autoridades locais interessadas no aprimoramento da sustentabilidade de suas contratações públicas. A título de exemplo, o IISD (*International Institute for Sustainable Development*) auxiliou países como Chile, Índia, Vietnã e África do Sul (BRAUCH, 2012).

- Instrumentos Econômicos ou Financeiros

Embora Steurer *et al* (2007a) não tenha identificado nenhuma iniciativa de uso de instrumentos econômicos ou financeiros na pesquisa realizada na UE, ao menos dois instrumentos interessantes podem ser citados.

De acordo com Santos (2011), na Inglaterra e no País de Gales são previstas medidas de compensação salarial para bom desempenho dos funcionários em relação às metas estabelecidas para CPS. Já na Dinamarca, segundo ICLEI (2001), foram concedidos subsídios para estimular a elaboração e implementação de CPV em instituições públicas que não tinham recursos para arcar com esse processo de planejamento. O resultado foi que, em 1998, 90% das instituições do Estado e empresas governamentais haviam estabelecido essa política e adotado um plano de ação. Por outro lado, os subsídios não

foram capazes de manter essas ações ativas e, em 2001, apenas cerca de metade de todas as instituições públicas locais e nacionais apresentavam uma política de CPV por escrito.

- Resultados Gerais de Programas e Políticas de CPS

Ainda há pouca informação quantificada sobre CPS e, apesar de no geral a prática ficar aquém do esperado, percebe-se que as ações no sentido de tornar as contratações públicas mais sustentáveis têm avançado em vários países. Seguem, então, alguns exemplos de resultados pontuais identificados.

No Japão, algumas autoridades locais alegam ter alcançado 100% de CPV para produtos eletrônicos e materiais de escritório (ICLEI, 2001). Nos Estados Unidos, as compras de grupos minoritários e de mulheres, além de questões de eficiência energética são o carro-chefe. Em 2010, o programa *Energy Star*, auxiliou na economia de 18 bilhões de dólares (BETIOL *et al*, 2012).

Na Europa, os programas de CPS conduzidos pelo Green-7 reduziram a pegada de CO₂ das contratações públicas em 25% em média. As compras públicas também contribuíram para lançar mercados na Europa para os alimentos e bebidas orgânicos, para combustíveis mais eficientes e produtos de madeira sustentável (PNUMA, 2011). Segundo Colverson (*in* IISD, 2012c), na Dinamarca, pelo menos um dos critérios ambientais fundamentais definidos pela UE foi destaque em 73% dos contratos públicos.

Para mais detalhes a respeito das iniciativas internacionais de CPS/CPV identificadas nesta pesquisa, veja o Apêndice A.

2.4 PRINCIPAIS BARREIRAS E SOLUÇÕES PARA CPS

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

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

Em pesquisa na qual participaram 283 instituições públicas de vinte países, Brammer e Walker (2011) identificaram quatro fatores que mais influenciam a realização de CPS: fatores informativos, financeiros, cultura organizacional e a disponibilidade de mercado.

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

Assim, com base nesses autores, esta seção será dividida na análise de cinco grupos de fatores que influenciam a prática de CPS: aspectos informativos, financeiros, organizacionais, de disponibilidade de mercado e legalidade das CPS.

- Aspectos Informativos

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

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

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

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

importante que poucos critérios sejam aplicados por muitas instituições públicas, do que o contrário.

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

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

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

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

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

- Aspectos Financeiros

O segundo fator apontado por Brammer e Walker (2011) como determinante para a implementação de CPS está relacionado a aspectos financeiros, pois a percepção geral é de que os métodos de produção ambiental e/ou socialmente responsáveis são mais caros do que os métodos tradicionais. Esta foi a barreira mais citada nas pesquisas realizadas por

Brammer e Walker (2011) e Sterurer *et al* (2007a), e também é apontada por diversos outros autores, como Roos (2012), Betiol *et al* (2012), ICLEI (2007) e Joshi (*in* IISD, 2012c).

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

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

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

Um exemplo de que CPS pode ser inclusive mais barata que uma aquisição comum é fornecido pela Secretária de Planejamento e Gestão de Minas Gerais com o uso de asfalto produzido a partir da borracha de pneus usados: “Além de ser ambientalmente mais adequado, esse asfalto possui durabilidade 30% maior que a do convencional e, em termos financeiros, sua adoção significou, entre 2007 e 2011, uma economia de mais de R\$100 milhões para o Estado” (VILHENA, *in* BETIOL *et al*, 2012, p. 66).

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

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

Mesmo que o preço inicial de produtos e serviços mais sustentáveis seja superior aos tradicionais, produtos mais eficientes no consumo de água e energia, ou mais duráveis, implicam em economias a médio e longo prazos para a Administração Pública, reduzindo o custo durante a fase de uso (BETIOL *et al*, 2012). Ao mesmo tempo, a aquisição de

produtos livres de metais pesados ou outras substâncias tóxicas, reduzem os custos de descarte. Isso sem considerar os custos maiores para a sociedade relacionados com a degradação ambiental e problemas de saúde (ICLEI, 2007).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Além dessas vantagens, Silva, Guimarães e Silva (2012) acrescentam que comprar compartilhadamente otimiza as rotinas de compra e evita a realização de certames repetitivos. Outro benefício diretamente relacionado aos aspectos informativos discutidos anteriormente, é que o trabalho realizado em conjunto com diversas instituições promove a troca de diferentes experiências e habilidades, também disseminando princípios de CPS para outras instituições onde há pouco conhecimento ou suporte para compras sustentáveis. Essa pode ser uma forma bastante eficiente de convencer outras autoridades públicas a se dedicarem às CPS, pois esses já serão apresentados à sustentabilidade atrelada à redução de custos financeiros e administrativos (ICLEI, 2007).

A demanda por bens mais sustentáveis em grande escala, promovida por compras compartilhadas, também pode criar um mercado e alavancar a inovação dos processos

produtivos nesse sentido. Além disso, ao comprarem conjuntamente, há uma padronização das exigências socioambientais, facilitando a resposta dos fornecedores (ICLEI, 2007).

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

- Aspectos Organizacionais

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

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

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

É um grande desafio promover a mobilização e o envolvimento dos servidores públicos, na (re) construção de nossas instituições públicas, a fim de que estas possam exercer com eficiência as suas funções e garantir uma melhor qualidade de vida a toda à sociedade, atendendo as suas necessidades mais básicas e assegurando a integridade da nossa maior riqueza natural – o meio ambiente, patrimônio da humanidade. Para que esse desafio seja vencido, é preciso que cada indivíduo compreenda a magnitude dessa difícil, mas importante tarefa, e se proponha a engajar-se na (re) construção do Estado, tornando-o capaz de implantar um modelo de desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente equilibrado (MACHADO, 2002, p.8).

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

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

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

Já Betiol *et al* (2012), sugerem que obstáculos estruturais e culturais sejam superados por meio de planejamento, elaboração de metas e estratégias em conjunto com todos os envolvidos. Steurer *et al* (2007a) também sugerem que o envolvimento das partes interessadas, valorizando as ideias e opiniões individuais, pode garantir um maior compromisso com as CPS. Nesse sentido, cabe destacar o comentário de Erdmenger (2003, p.254) de que “a experiência mostra que a motivação individual do comprador é crucial para o desenvolvimento de compras verdes na Administração Pública”.

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

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

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

Também para ICLEI (2007) a definição de metas claras para CPS é importante para fortalecer o apoio político aos compradores públicos. Além disso, as metas são essenciais para acompanhar o progresso das iniciativas de CPS e, assim, engajar os servidores públicos na obtenção de resultados. Betiol *et al*, (2012) também destacam a importância do apoio e compromisso da alta administração, mas por outro lado esses autores afirmam que esta não é indispensável, valorizando o empreendedorismo individual:

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

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

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

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

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

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

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

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

- Disponibilidade de produtos sustentáveis no Mercado

Outro fator determinante para a implementação de CPS, segundo Brammer e Walker (2011) está centrado no lado da oferta, ou seja, na disponibilidade de bens e serviços sustentáveis para abastecer o setor público. De acordo com esses autores, devido às especificidades dos bens e serviços adquiridos pelo poder público, a identificação de fontes sustentáveis de fornecimento, em alguns contextos, pode ser muito desafiadora (BRAMMER; WALKER, 2011).

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

Nesse sentido, Cora (*in* UNOPS, 2009) destaca que a realização de CPS não deve ser uma forma de sobrecarregar o mercado com requisitos extras, mas sim, uma estratégia bem

definida e gradual de inserção de requisitos sustentáveis nos contratos públicos. Este autor ressalta, ainda, que a comunicação e o diálogo aberto entre fornecedores e compradores são essenciais para o sucesso de iniciativas de CPS. Por sua vez, Ross (2012) avalia que a preparação do mercado é especialmente relevante nos países em desenvolvimento, analisando-se, inclusive, os impactos potenciais que as estratégias de CPS trarão para pequenas e médias empresas locais.

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

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

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

- Aspectos legais

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

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

sensibilização e treinamentos para enfrentar este obstáculo. Nesse contexto, cabe destacar a colocação de Steurer *et al* (2007b):

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

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

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

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

Assim, nos próximos capítulos serão analisados os processos por meio dos quais o Governo Federal brasileiro e, mais adiante, o governo do Estado de São Paulo, têm empreendido esforços para inserir o tripé da sustentabilidade em suas contratações. Nesse contexto, as análises que se seguem serão baseadas em instrumentos jurídicos que regulamentam as compras públicas nesses dois níveis de governo, bem como nos demais instrumentos que prestam apoio às CPS. Por último, será realizada análise com base nas entrevistas e respostas ao questionário que fizeram parte desta pesquisa, bem como em dados quantitativos obtidos com os referidos governos, para oferecer um panorama sobre os principais desafios e oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas CPS no Brasil.

3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

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

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

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

[...]

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

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

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

[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa proporcionar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de matérias e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento e o contrato subsequente.

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

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

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

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

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

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

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

É neste contexto de ampliar os resultados advindos das licitações que se enquadram as CPS, que, conforme discutido nos capítulos anteriores, consistem no uso do poder de compra do Estado de forma a promover a proteção ambiental, a equidade social e a

eficiência econômica. Desta forma, este capítulo discute as normas e demais instrumentos criados pelo Governo Federal e que se relacionam direta ou indiretamente com a prática de CPS.

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

Conforme apresentado, o regramento das contratações públicas brasileiras, apesar de atualmente ainda ser considerado rígido e burocrático, tem buscado maior agilidade e flexibilidade. Uma das formas de conferir mais agilidade aos processos administrativos é sua descentralização. Assim, no Brasil as contratações públicas são realizadas de forma descentralizada, ou seja, cada ente federativo realiza diretamente as suas próprias contratações. Além disso, internamente, tanto a União como a maior parte dos estados, também descentralizam esta responsabilidade para os órgãos e entidades que os compõem. Apesar disso, é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, o que não exclui a competência suplementar dos estados (BRASIL, 1988).

Em 2011, apenas pelo Governo Federal, foi investido em compras e contratações um montante superior a R\$ 51 bilhões em suas mais de 200 instituições públicas, que se dividem em aproximadamente 3.000 unidades compradoras, espalhadas por todo o território nacional (BRASIL, 2011b; Delfino Natal de Souza, doravante Souza, Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em entrevista à autora em 27 de novembro de 2012).

O Estado, representando a coletividade, ao efetuar suas contratações deve buscar o bem comum. Isso quer dizer que a finalidade dos atos administrativos não é atender ao indivíduo em particular, ou mesmo ao interesse imediato do Estado, mas sim ao interesse do grupo social a que se destina, reconhecendo, assim, o princípio da supremacia do interesse público (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012). Segundo Barcessat (*in* SANTOS; BARKI, 2011) a sociedade brasileira evoluiu no sentido de considerar como bem comum temporal, um meio ambiente equilibrado. Desta forma, para que as contratações públicas atendam ao bem comum, dentre outros critérios, devem levar em conta, também, o equilíbrio ambiental.

Esta seção aborda os principais normativos e instrumentos emanados do Governo Federal relacionados às contratações públicas, principalmente com foco nas diretrizes de inserção da sustentabilidade nas contratações. Considerando-se o tripé da sustentabilidade, além de ressaltar os aspectos normativos relacionados às questões ambientais das compras

públicas, este trabalho buscará instrumentos que possam trazer para CPS questões sociais e de desenvolvimento econômico.

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

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

De acordo com Souza (em entrevista à autora em 27 de novembro de 2012), o Governo Federal sempre trabalhou as compras públicas para além da mera missão de suprir as necessidades de consumo do Estado. Consciente de seu alto poder de compra, a Administração Pública direciona suas contratações para determinados setores econômicos considerados estratégicos, demonstrando a importância desse instrumento para políticas econômicas nacionais.

Segundo Ana Maria Vieira dos Santos Neto (Diretora de Produção e Consumo Sustentáveis do Ministério do Meio Ambiente, doravante Santos Neto, em entrevista à autora em 26 de outubro de 2012), no processo de aprimoramento das contratações públicas, primeiramente o governo teve que se dedicar às questões de economicidade e eficiência, pois se pagava muito caro pelos produtos e serviços contratados. Essa preocupação resultou em melhorias de processos que geraram uma maior transparência e economias significativas aos cofres públicos (principalmente por meio das compras eletrônicas). De todo modo, cabe observar que, apesar das economias financeiras geradas pelas melhorias de processos, ainda se paga um valor elevado para a aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública. Além disso, sabe-se que de forma geral paga-se caro por bens e serviços de baixa qualidade.

Em seguida Santos Neto (em entrevista à autora em 26 de outubro de 2012) destaca que foi iniciado um trabalho para desenvolver aspectos socioeconômicos nas contratações, como o tratamento diferenciado às Micros e Pequenas Empresas (MPEs). Antes mesmo disso, Santos Neto acrescenta que a própria Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/93) já trazia várias “pérolas” (no sentido positivo da palavra) no que se refere a questões sociais, como, por exemplo, a contratação de mão de obra local.

Corroborando as afirmações de Souza, Santos Neto considera que há muitos anos o governo federal já vinha trabalhando os aspectos econômicos e sociais das contratações públicas, mas faltava então inserir a questão ambiental para completar o tripé da sustentabilidade. Foi aí que se iniciaram as discussões sobre CPS que resultaram em sua normatização específica a partir de 2010.

Assim, como se observa no Quadro 1 a seguir, marcos normativos que remetem, direta ou indiretamente, à inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas não são novidade no Brasil, entretanto, é a partir de 2010 que as CPS entram definitivamente no regramento das contratações públicas do governo federal.

| Ano | Marco Normativo |
|-------------|--|
| 1981 | Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei 6.938/81) Estabelece diversos requisitos que podem ser interpretados como orientadores para as CPS, como os artigos 2º, 4º e 13. |
| 1988 | Constituição da República Federativa do Brasil Estabelece os princípios da licitação (art. 37), direitos sociais (art. 6º) e do trabalhado (art. 7º), bem como os princípios que regem a ordem econômica (art. 170) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), aspectos esses que devem ser considerados para as CPS. |
| 1993 | Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) Define as regras para as contratações públicas, e, entre elas, já se encontravam no texto original da lei alguns requisitos socioambientais. |
| 1994 | Alterações da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.883/94) Inclui a dispensa de licitação para contratação de instituições sem fins lucrativos, destinadas à recuperação social do preso e para contratação de associação de portadores de deficiência física (sem fins lucrativos). |
| 1998 | Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998) Prevê entre as sanções penais e administrativas para as pessoas físicas e jurídicas que cometam crimes contra o meio ambiente a proibição de contratar com o Poder Público (art. 10). Decreto nº 2.783/1998 Proíbe aquisição de produtos ou equipamentos que contenham Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (SDO), pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal. Lei nº 9.660/1998 Estabelece que na aquisição ou locação de veículos leves para a frota oficial da Administração Pública deve-se exigir unidades movidas a combustíveis renováveis. |
| 1999 | Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) É criado o Programa da A3P com o objetivo de inserir critérios de sustentabilidade no cotidiano da Administração Pública. Um dos cinco eixos da A3P é justamente a Licitação Sustentável. |
| 2000 | Decreto nº 3.330/2000 Estabelece a meta de 20% de redução do consumo de energia elétrica nos prédios públicos até dezembro de 2002. |
| 2001 | Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) Estabelece entre as suas diretrizes gerais a adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município (art. 2º, VIII) e a adequação dos gastos públicos para investimentos que privilegiem o bem-estar geral (art. 2º, X). |
| 2002 | Agenda 21 Brasileira Inclui, entre as estratégias relacionadas à Produção e Consumo, avaliações periódicas sobre o desempenho ambiental das compras públicas. (Estratégia 3, item 3.4). |
| 2003 | Emenda Constitucional nº 42/2003 Acrescenta ao princípio da ordem econômica da defesa do meio ambiente (art. 170,VI), a possibilidade de “tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. |
| 2006 | Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei-Complementar 123/2006) Institui o tratamento diferenciado e favorecido para Micro e Pequenas Empresas em licitações públicas |

Continua

| Ano | Marco Normativo |
|------|--|
| 2007 | Recomendação nº 11 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) Recomenda a inclusão do tripé da sustentabilidade nas compras do CNJ |
| | Alterações da Lei de Licitações e Contratos (Lei 11.445/2007) Inclui a dispensa de licitação para a contratação de associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis para a coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis. |
| 2008 | Portaria MMA nº 61/2008 Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental para as compras do Ministério do Meio Ambiente (MMA). |
| | Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 Disciplina a contratação de serviços pela Administração Pública Federal e traz diversos critérios ambientais e sociais que devem ser observados, descrevendo detalhadamente as exigências ambientais para a contratação de serviços de limpeza. |
| 2009 | Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Lei 12.187/2009) Estabelece a preferência nas contratações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e a redução da emissão de gases de efeito estufa e de geração resíduos (art. 6º, XII). |
| | Portaria MMA nº 43/2009 e Portaria MS nº 1.644/2009 Vedam a utilização e a aquisição de quaisquer produtos e subprodutos que contenham asbestos/amiante em sua composição no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Saúde (MS). |
| | Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Lei nº 11.947/2009) Estabelece que no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deverão ser utilizados para aquisição de gêneros alimentícios diretamente de agricultores familiares para a merenda escolar (art.14). |
| 2010 | Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 Primeiro Marco Regulatório significativo para CPS no Governo Federal. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. |
| | Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Lei 12.305/2010) Estabelece a prioridade, nas contratações públicas “para produtos reciclados e recicláveis” e para “bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis” (art. 7º, XI, “a” e “b”). |
| | Alterações da Lei de Licitações e Contratos (Lei 12.349/2010) Segundo Marco Regulatório significativo para CPS. Inclui no art. 3º da Lei 8.666/93 o desenvolvimento nacional sustentável entre os princípios da licitação; Inclui a possibilidade de conferir-se margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras (art. 3º, § 5º). |
| | Acórdão TCU 1260/2010 – Segunda Câmara Licitante questiona a inobservância de critérios de sustentabilidade em licitação para contratação de serviços de clipping para o IBAMA. O Tribunal de Contas da União (TCU) acata as justificativas do IBAMA, porém recomenda a averiguação do atendimento de critérios ambientais na Administração Pública. |
| | TI Verde (Portaria SLTI/MPOG nº 02/2010) Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal e inclui critérios de sustentabilidade em quatro das sete especificações de equipamentos de TI. |
| 2011 | Acórdão TCU 1752/2011 - Plenário Relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU em decorrência do Acórdão 1260/2010. O relatório constata, dentre outras ocorrências, a falta de integração entre as políticas públicas relacionadas à sustentabilidade ambiental na administração pública e a baixa adesão às CPS entre as 71 instituições auditadas. |
| | Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) Inclui CPS como prioridade do primeiro ciclo do Plano e define metas para esta ação. |
| | Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) (Lei 12.462/2011) Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas para as Olimpíadas de 2016, Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e para as obras do PAC e inclui diversos critérios de sustentabilidade para essas contratações. |

Continua

| Ano | Marco Normativo |
|------|--|
| 2012 | Decreto de Sustentabilidade na Administração Pública (Decreto nº 7.746/2012) Marco regulatório mais significativo para CPS no Governo Federal. Regulamenta o art. 3º da Lei 8.666/1993, estabelece diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP). |
| | Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Decreto nº 7.775/2012) Em 2012, foi acrescentada ao PAA a modalidade de Compra Institucional, possibilitando a aquisição, por dispensa de licitação, de produtos da agricultura familiar. |
| | Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10/2012 Torna obrigatória no âmbito do Governo Federal a elaboração de Planos de Gestão de Logística Sustentável. |

Quadro 1 – Marcos Normativos em Contratações Públicas Sustentáveis no âmbito do Governo Federal.
Fonte: elaboração própria.

Dentre os marcos descritos no Quadro 1, foram selecionados os mais relevantes para os objetivos desta pesquisa e que serão analisados em maior profundidade (elencados no Quadro 2). Além de instrumentos normativos, o Governo Federal desenvolveu uma série de outros instrumentos que se relacionam direta ou indiretamente com CPS. Para classificar esses instrumentos, neste trabalho será utilizada a tipologia desenvolvida por Steurer *et al* (2007a) já apresentada no capítulo 2. Assim, os instrumentos identificados e que serão analisados nesta pesquisa, são apresentados e classificados no Quadro 2. Não foram identificados instrumentos econômicos que apoiem a realização de CPS, ressalvando-se, conforme discussões anteriores, que as CPS, por si só, representam um instrumento econômico.

Devido à forte correlação lógica entre alguns instrumentos apresentados no Quadro 2 como pertencentes a diferentes classes, para fins didáticos a análise que se segue não será realizada por tipo de instrumento, sendo dividida nos seguintes grupos:

- a) Regulamentos de Contratações Públicas e a Sustentabilidade
- b) Contratações Públicas e Políticas Socioeconômicas
- c) Contratações Públicas e Políticas Ambientais
- d) Instrumentos de Contratações Públicas Sustentáveis

| Instrumentos | Classificação |
|--|----------------------------|
| Constituição da República Federativa do Brasil | Mandatário |
| Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) | |
| Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011) | |
| Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei-Complementar nº 123/2006) | |
| Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/2009) | |
| Programa de Aquisição de Alimentos (Decreto nº 7.775/2012) | |
| Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) | |
| Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) | |
| Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) | |
| Instrução Normativa nº 01/2010 | |
| Decreto 7.746/2012 | |
| Instrução Normativa nº 10/2012 | |
| Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) | Parceria |
| Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP) | |
| Compras Compartilhadas | |
| Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis | Híbrido |
| Planos de Logística Sustentável | |
| Portal Comprasnet e o Catálogo de Materiais | Informação ou Apoio |
| Sanções Administrativas | |
| Site de CPS | |
| Capacitação | |
| Guias | |
| Relatórios de Gestão do Tribunal de Contas da União (TCU) | |

Quadro 2 - Classificação tipológica dos instrumentos relacionados a CPS desenvolvidos pelo Governo Federal. Fonte: elaboração própria com base em Steurer *et al* (2007a).

3.2 REGULAMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE

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

- A Constituição Federal de 1988

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

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

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

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

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

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

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

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

Os temas das demais convenções da OIT supracitadas não estão explícitos na Lei de Licitações e Contratos, porém, o inciso XXVI, art. 7º, da Constituição Federal elenca entre os direitos trabalhistas o “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho”⁵. Além disso, a dignidade humana é fundamento da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, art. 1º, III). Sendo assim, apoiando-se no texto Constitucional, na Convenção nº 105 da OIT, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e, porque não dizer, no bom senso, o Governo não pode contratar fornecedores que submetam seus trabalhadores a condições análogas à de escravo.

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

⁵ A Constituição Federal define como direito trabalhista o reconhecimento de convenções de trabalho (BRASIL, 1988, art. 7º XXVI), assim, acreditamos que as convenções da OIT estejam incluídas entre esses direitos. Logo, mesmo que a Lei 8.666/93 não elenque todos os temas das convenções da OIT, a Constituição Federal garante que esses sejam aplicados às relações de trabalho, inclusive, em nosso entendimento, às realizadas por meio de contratos públicos.

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

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

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

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

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

[...]

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

VII - **redução das desigualdades regionais e sociais**;

VIII - busca do **pleno emprego**;

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

Este artigo é de suma importância para as CPS, pois traz em seu conteúdo aspectos de justiça social e valorização do trabalho humano, além de aspectos socioeconômicos e ambientais. Ao estabelecer como princípio da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” não resta dúvida

quanto à possibilidade, e até mesmo o dever, de inserirem-se critérios ambientais nos certames públicos. E o texto constitucional vai além, ao dizer que os impactos ambientais devem ser observados, inclusive no processo produtivo de bens e nos procedimentos de prestação de serviços.

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

Isso evidencia a importância do tratamento favorecido às MPEs em licitações públicas, conforme estabelecido no art. 170 da Constituição, e, posteriormente, sacramentado pela Lei Complementar 123/2006. Além disso, o apoio às MPEs contribui diretamente para a manutenção de grande parte dos empregos formais no Brasil, atendendo ao inciso VIII do art. 170 supracitado. O incentivo aos pequenos empresários e aos fornecedores locais também são aspectos fundamentais para a redução das desigualdades regionais e sociais (BRASIL, 1988, art. 170, VII).

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

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

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

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

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

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

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

O inciso IV traz a obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental para obras e atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente. Este requisito aplica-se, também,

às obras contratadas pelo Estado. Para atender ao inciso V, as contratações públicas novamente aparecem como importante instrumento, pois ao usar seu poder de compra direcionado à aquisição de bens e à contratação de serviços que causem menos impactos ambientais, o mercado será induzido a se adaptar às demandas do Estado. Por fim, cumprindo seu papel como consumidor consciente o Estado dá o exemplo e promove uma maior conscientização pública.

- A Lei de Licitações e Contratos

Conforme apresentado no início deste Capítulo 3, as licitações e contratos no Brasil são regidos pela Lei 8.666/93, que foi promulgada em meio ao movimento anticorrupção do período pós-impeachment. Esse momento se refletiu no texto da lei, que se tornou extenso, detalhado e burocrático. Por esse motivo, o volume de críticas a essa lei é superior aos elogios e a Lei 8.666/93 vem sofrendo diversas alterações ao longo do tempo com o intuito de torná-la mais flexível. Por outro lado, conforme colocado por Spricigo e Fonseca (2008), o Poder Legislativo é moroso na discussão e aprovação de projetos, não acompanhando as necessidades da administração pública no ritmo compatível com o surgimento de novas demandas. Hirai (2005 *apud* SPRICIGO; FONSECA, 2008, p. 6) destaca alguns pontos negativos da Lei 8.666/93:

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

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

Não obstante as críticas à lei de licitações, Santos Neto (em entrevista à autora em 26 de outubro de 2012), ressalta que a Lei 8.666/93 possui várias pontos positivos no que diz respeito à sustentabilidade das licitações. Em verdade, conforme será abordado adiante, a lei e suas alterações posteriores ressaltam questões de cunho ambiental, social e econômico que coadunam com o agora explícito novo objetivo colocado em seu artigo terceiro: o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do **desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993, grifos meus).

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

Neste ponto, antes de se iniciar a discussão a respeito dessas três finalidades das licitações, cabe observar que a Medida Provisória nº 495, de 2010, posteriormente convertida na Lei 12.349/2010, previa apenas o termo “desenvolvimento nacional”, sendo o “sustentável” introduzido na lei pelo Congresso Nacional. Pelo trecho extraído da Exposição de Motivos Interministerial nº 104 / MP / MF / MEC / MCT, de 18 de junho de 2010, ficam claros os motivos que ensejaram a alteração da Lei Geral de Licitações:

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

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

Por outro lado, a falta de uma definição clara de sustentabilidade pode levar, também, ao “esverdeamento” do termo, não se levando em conta o tripé da sustentabilidade de uma forma integrada no momento da realização de uma contratação pública. Isso pode ser observado na fala de Meneguzzi (*in* SANTOS; BARKI, 2011, p. 34): “Por ocasião da

conversão da MP em lei, foi acrescentado um adjetivo que revela o apreço que o Congresso Nacional possui pelo tema ambiental”.

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

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

Outros casos de tratamento diferenciado são previstos na Lei 8.666/93 e podem ser considerados importantes para CPS, tais como os casos de margem de preferência para produtos nacionais (art. 3º § 5º), a dispensa de licitação para a contratação de instituições dedicadas à recuperação social do preso (art. 24, XIII), bem como para a contratação de associações de portadores de deficiência física (art. 24, XX) e de catadores de materiais recicláveis (art. 24, XXVII), todas sem fins lucrativos (BRASIL, 1993). Essas últimas questões destacam a preocupação com a equidade social nas contratações públicas, ao prover um incentivo por meio do uso do poder compra do Estado direcionado para instituições que agregam pessoas que não concorrem em igualdade com as demais por uma vaga no mercado de trabalho.

Assim, Barcessat (*in* SANTOS; BARKI, 2011) afirma que o princípio da isonomia vinha sendo utilizado de forma errônea para impugnar a adoção pelo Estado de exigências que permitissem as licitações sustentáveis. Discordando, em termos, das palavras de Barcessat, de acordo com Rafael Lopes Torres e Fernando Dorna Magalhães (servidores do Tribunal de Contas da União, entrevistados em 27 e 28 novembro de 2012, respectivamente, doravante Torres e Magalhães), na verdade esse entendimento errôneo não chegou a ser utilizado com frequência por fornecedores solicitando a impugnação de editais, pois até o momento, apenas um edital sustentável havia sido analisado por eles nesses termos. Ou seja, o entendimento equivocado da isonomia, bem colocado por Barcessat, pode estar repercutindo na não elaboração de editais sustentáveis por parte dos gestores públicos responsáveis pelas contratações.

Assim, ainda segundo Barcessat (*in* SANTOS; BARKI, 2011, p. 73), “[...] sendo isonômica, a lei não pode discriminar arbitrariamente, ou seja, qualquer discriminação há que se observar o requisito constitucional de correlação lógica concreta entre o fator de

discrímen e a diferenciação dela decorrente”. Neste ponto cabe destacar que os concorrentes que atenderem aos requisitos especificados para o objeto sustentável serão todos tratados em igualdade, ou seja, tratados isonomicamente.

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

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

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. [...] A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração (JUSTEN FILHO, 2011, p. 5).

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

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

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

Assim como no caso do tratamento isonômico, cabe ressaltar que as CPS seguem a mesma lógica de uma contratação pública padrão, ou seja, dentre os bens e serviços que atendam às especificações contidas no instrumento convocatório, será considerado vencedor do certame, o licitante que ofertar o menor preço. Isso quer dizer que a proposta mais vantajosa será aquela que corresponda ao solicitado no edital e, ao mesmo tempo,

atenda ao critério de menor preço. Por esse motivo, a especificação do objeto a ser licitado deve ser completa (BRASIL, 1993, § 7º, I). Desta forma, a legislação diz como deve ser o procedimento para uma contratação pública, mas definir o que será contratado cabe ao gestor público, tendo em vista, sempre, o bem comum.

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

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

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

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

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

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

desconhecer este fato não insere critérios de sustentabilidade em seu edital com receio de frustrar a competitividade.

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

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

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

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

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

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

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

O art. 22 define as modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão) que se distinguem, principalmente, conforme o grupo de concorrentes e o valor do certame. Neste ponto ressalta-se que com o advento da modalidade pregão, introduzido por meio da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, as demais modalidades foram praticamente suprimidas a obras e serviços de engenharia que não podem ser realizadas por meio dessa nova modalidade. Portanto, aqui cabe um parêntese para tratar dessa modalidade que tem sido amplamente utilizada no Governo Federal, bem como em vários estados e municípios.

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

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

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

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

De acordo com o art. 4º, parágrafo único, do Decreto 3.555/2000, o pregão deve ampliar a disputa (competitividade) entre os interessados, fato que poderia ser alegado como um empecilho às CPS que normalmente contam com menor número de fornecedores, porém, nesse mesmo artigo, é colocado que a ampliação da competitividade não pode comprometer o “interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação”. Desta forma, sendo o interesse da Administração a defesa do bem comum, e sendo o bem comum incontestavelmente promovido por meio da manutenção do equilíbrio ambiental, a promoção da equidade social e o desenvolvimento econômico equilibrado, uma contratação pública bem motivada por esse tripé, não deveria ser contestada por reduzir a competitividade.

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

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

financeira para o Poder Público. Um benefício adicional da modalidade eletrônica do pregão, tanto para os licitantes, como para a sociedade de uma forma geral, é o aumento da transparência desses processos (SILVA, 2008; SPRICIGO; FONSECA, 2008).

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

Retornando para a Lei 8.666/93, além das modalidades de licitação, a lei estabelece, em seu art. 45, § 1º, três tipos de licitação ou critérios de julgamento das propostas para aquisição de bens ou contratação de serviços: “menor preço”, “melhor técnica” e “técnica e preço”. Conforme já discutido, o tipo menor preço não ignora a qualidade do objeto a ser contratado, mas restringe sua avaliação ao que está disposto no edital. Este é o único critério de julgamento permitido para a modalidade pregão, logo, como essa modalidade em sua forma eletrônica correspondeu a 91% dos certames licitatórios em 2012, o tipo menor preço é majoritariamente utilizado (BRASIL, 2012c). Os tipos “melhor técnica” e “técnica e preço” são exclusivos para serviços de natureza predominantemente intelectual.

Apesar disso, muitos dos entrevistados para esta pesquisa (conforme será abordado no capítulo 5) destacam a obrigatoriedade do menor preço como um fator que dificulta tanto a garantia de qualidade - e a baixa qualidade dos objetos contratados pela Administração Pública é de conhecimento geral – como a inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações. Assim, em nosso entendimento, é crucial que a lei incorpore outros critérios de julgamento, considerando não apenas o preço imediato, mas todos os custos e benefícios diretos e indiretos, incluindo questões ambientais, sociais e econômicas, conforme já incluído no Regime Diferenciado de Contratações que será discutido adiante. Outra alteração que seria relevante para a superação dos problemas ocasionados pelo critério do menor preço, seria a extensão do critério técnica e preço para outras situações além daquelas de natureza intelectual.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalizada a licitação, o gestor público ainda precisa observar se o bem adquirido ou serviço contratado realmente cumprirão com os requisitos estabelecidos no edital (inclusive os critérios de sustentabilidade). Para tanto, a lei garante ao gestor, em seu art. 73, a possibilidade do recebimento provisório para que se possam averiguar todas as condições necessárias ao atendimento do edital e do contrato (anexo do edital). Nesse sentido, coloca-se também que ensaios, testes e demais provas, exigidos por normas técnicas oficiais, podem ser exigidos do contratado com a finalidade de garantir a boa execução do objeto do contrato (BRASIL, 1993, art. 75).

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

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

número necessário para atender a todos os interessados, fatores esses muitas vezes não disponíveis na Administração Pública.

- Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)

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

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

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

§ 1º O RDC tem por objetivos:

[...]

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

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

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

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

Esse mesmo artigo, em seu § 1º dispõe sobre diversos critérios socioambientais que devem ser observados nas contratações realizadas pelo RDC:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Lei 12.462/2011 também inova nos tipos de licitação. No RDC o critério de julgamento de menor preço ou maior desconto, considera o menor dispêndio para a Administração e não somente o menor preço imediato do objeto contratado. Além disso, para auferir o menor dispêndio, custos indiretos poderão ser considerados, desde que objetivamente mensuráveis (BRASIL, 2011c, art. 19, § 1º). Outra novidade é a extensão do uso do tipo de julgamento técnica e preço. Enquanto na Lei 8.666/93 esse tipo é exclusivo

de serviços de natureza predominantemente intelectual, no RDC ele pode ser utilizado para contratar objetos fruto de inovação tecnológica ou técnica e que possam ser executados por diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado (BRASIL, 2011c, art. 28). Essas novas possibilidades de uso do critério de julgamento do tipo técnica e preço permitem, portanto, a comparação entre diferentes processos e tecnologias no que tange à sustentabilidade, permitindo a escolha da proposta mais sustentável.

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

3.3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS

Algumas políticas de cunho socioeconômico fazem uso do poder de compra do Estado para alcançar seus objetivos. Nesta seção serão discutidas políticas emanadas do Governo Federal para: estímulo às MPEs, alimentação escolar e agricultura familiar, além de outras políticas que não citam as contratações públicas como instrumento de sua promoção, ou, quando citam não aproveitam todo o potencial desse instrumento.

- A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas

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

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

- os fluxos de negócio e geração de renda se distribuam no contexto local ou regional;
 - a renda das famílias seja ampliada; e
 - o mercado se desenvolva, aumentando a arrecadação de impostos que se reverterão em receita para programas e ações locais.
- Ou seja, cria-se um ciclo de desenvolvimento sustentável, pois a comunidade que produz para o mercado local e regional, geralmente, consome também produtos desses mercados (JACOBY FERNANDES, 2008, p. 15).

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

Além disso, as licitações cujos valores sejam de até 80 mil reais poderão ser exclusivas para MPEs; poderá ser exigida a subcontratação de MPE pelo licitante vencedor, em até 30% do total licitado; ou, ainda, no caso de bens e serviços de natureza divisível, ser estabelecida cota de até 25% para contratação de MPE (BRASIL, 2006, art. 48). Essas disposições somente se aplicam caso existam ao menos três fornecedores competitivos enquadrados como MPEs no local ou região onde ocorre o processo licitatório, ou seja, o objetivo é privilegiar o desenvolvimento regional (BRASIL, 2007b, art. 9º, inciso I).

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

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

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

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

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

[...]

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

Seguindo essas diretrizes, e considerando-se que a alimentação escolar movimentava bilhões de reais por ano, a PNAE passa a ser um importante instrumento de CPS, englobando, principalmente, questões sociais e de desenvolvimento regional, mas, também, contribuindo para a valorização da biodiversidade brasileira. Ao mesmo tempo em que esta política respeita a cultura e as tradições locais, ao incluir no cardápio alimentos que guardem relação com os hábitos dos alunos, promove a manutenção da biodiversidade, por escolher alimentos diversificados. Além disso, a PNAE está estritamente relacionada com o desenvolvimento regional sustentável, priorizando a produção local e inserindo comunidades tradicionais menos assistidas, como os agricultores familiares, quilombolas e índios. Outra importante vantagem ambiental representada pela compra local refere-se à redução de emissões de gases de efeito estufa pelo encurtamento das distâncias entre o produtor e o consumidor (CARVALHO, 2009). Essas também são as diretrizes seguidas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como será apresentado adiante.

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

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

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

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

- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

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

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

- I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;
- II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- [...]
- IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos;
- [...]
- VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;
- VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; (BRASIL, 2012f, art. 2º).

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

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

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desde 2003 já foram investidos cerca de R\$ 4 bilhões no PAA, beneficiando, em média, 150 mil famílias de agricultores por ano. Apesar de não estar declarado no Decreto

7.775/2012, o MDS afirma que comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais também podem participar do PAA (BRASIL, 2012g)

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

- Outros potenciais instrumentos para incremento da sustentabilidade social nas contratações públicas

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

3.4. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS AMBIENTAIS

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

- A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)

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

O art. 2º da Lei 6.938/81 estabelece como objetivos da PNMA: “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País,

condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Cabe destacar, também, seu art. 4º que estabelece diversos requisitos que podem ser interpretados como orientadores para as CPS:

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

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

[...]

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

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

[...]

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

[...] (BRASIL, 1981, art. 4º)

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

Outro artigo da PNMA que remete às CPS é o 13. Nele, coloca-se que o Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais. (BRASIL, 1981, art. 13).

Conforme discutido, o uso do poder de compra do Estado pode incentivar a inovação voltada à redução de impactos ambientais, estimular o uso de equipamentos que provoquem menos danos ao meio ambiente e, principalmente, por meio de CPS, dar o exemplo com iniciativas de racionalização do uso de recursos naturais.

- Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)

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

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

XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para

a adaptação, dentre as quais o **estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas**, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, **para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos**; (BRASIL, 2009b, art. 6º, XII, grifos meus).

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

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

- Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)

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

A PNRS foi instituída pela Lei 12.305, de 03 de agosto de 2010, após quase 20 anos de tramitações. Tanto a PNRS, como a PNMC, são citadas no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) como marcos legais para orientação dos agentes econômicos e da sociedade brasileira em direção ao desenvolvimento sustentável. A PNRS é regida pelo princípio da responsabilidade compartilhada mediante o qual todos os geradores de resíduos, quer sejam públicos ou privados, devem colaborar para o alcance dos objetivos da Política. Embora o foco da lei seja a gestão de resíduos, ela trata de todo o ciclo de vida do produto, da produção ao pós-consumo (BRASIL, 2011a).

Esta Política reconhece “o resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (art. 6º, VIII) e, no tocante às CPS, estabelece como um de seus objetivos a prioridade nas aquisições e contratações governamentais “para produtos reciclados e recicláveis” e para

“bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis” (BRASIL, 2010b, art. 7º, XI, “a” e “b”).

Além desse dispositivo estritamente vinculado às CPS, outros artigos da PNRS também remetem a questões que devem ser observadas nas compras governamentais. Por exemplo, o art. 9º estabelece que a gestão de resíduos deve observar “a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”, ou seja, a preocupação de que a contratação pública gere o mínimo de resíduos possível deve vir à tona antes mesmo de se pensar na destinação adequada dos resíduos produzidos em decorrência dessa contratação.

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

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

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

Por fim, em relação às CPS na PNRS, cabe citar o art. 44 do Decreto 7.404/2010 que ressalta, conforme anteriormente discutido, a possibilidade conferida pela Lei 8.666/93 da dispensa de licitação para contratação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Desta forma, por meio de CPS, a Administração Pública

colabora com uma população de catadores que já corresponde a aproximadamente um milhão de pessoas no Brasil, bem como com a redução do desperdício de benefícios potenciais da reciclagem, que hoje atingem o valor estimado de oito bilhões de reais (CEMPRE, [s.d.]; IPEA, 2010).

- Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)

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

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

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

De acordo com informações do MMA, atualmente existem 133 instituições que formalizaram adesão à A3P (BRASIL, [s.d.]), porém, em auditoria operacional realizada pelo TCU em 2010 em 71 instituições da administração pública federal, 66% responderam desconhecer ou não fazer parte da rede A3P. Por seu caráter voluntário, a A3P ganha em simpatia das instituições que aderem por vontade própria, mas também perde força de indução de mudanças em instituições que não estão pensando em tornar seus processos

internos mais sustentáveis. Apesar disso, conforme Quando 1, anteriormente apresentado, a A3P foi o primeiro programa a tratar formalmente de CPS.

- Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis

O Brasil aderiu ao Processo de Marrakesh em 2007 e, em virtude dos compromissos assumidos nesse acordo internacional, iniciou no mesmo ano os trabalhos para a elaboração do Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS). Por meio da Portaria MMA nº 44, de 13 de fevereiro de 2008, foi instituído o Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentáveis, composto por diversos ministérios, instituições representantes do setor empresarial, academia e organizações da sociedade civil. Este Comitê tinha como objetivo número 1 a construção conjunta do PPCS. No final de 2010, o PPCS passou por consulta pública no site do MMA e incorporou essas contribuições em sua versão final, apresentada em 2011.

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

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

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

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

O PPCS assim define a prioridade para CPS:

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

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

O Quadro 3, a seguir, sintetiza as ações e metas definidas no PPCS para as Contratações Públicas Sustentáveis, e inclui comentários sobre o seu andamento, de acordo com os documentos pesquisados neste estudo:

| Ações | Metas | Situação Atual |
|--|---------------------------------------|---|
| Consolidar a base normativa de suporte às CPS | Editar Decreto com base na IN 01/2010 | Decreto 7.746/2012 editado Criada a CISAP Editada IN 10/2012 sobre os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) |
| Tornar CPS obrigatórias | 30% de CPS obrigatórias até 2014 | Decreto 7.746/2012 não estabeleceu obrigatoriedade de CPS. |
| Disponibilizar mecanismos de suporte à realização de CPS (cartilhas, portal, cadastro de fornecedores, registro de bens e serviços, etc) | Sem metas definidas | Criado o Portal Compras Públicas Sustentáveis: www.cpsustentaveis.gov.br . Segundo o PPCS o portal é continuamente atualizado, mas na prática traz poucas informações. Editado o Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal (2010) |
| Constituir um banco de dados de casos exitosos em CPS | Sem metas definidas | No Portal Compras Públicas Sustentáveis há pouco mais de 10 exemplos de editais e iniciativas em CPS. |
| Aumentar a oferta de fornecedores ligados às políticas de compras inclusivas, integradas a políticas sociais de governo | Sem metas definidas | Alguns planos como o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar fomentam as compras governamentais desses grupos sociais, mas as normas recentemente editadas para tratar especificamente de CPS não abordam a inclusão social. |

(Continua)

| Ações | Metas | Situação Atual |
|--|----------------------------------|---|
| Capacitar gestores públicos | Capacitar 3.000 gestores por ano | Curso de Educação à Distância realizado em 2011 capacitou 1.115 servidores, porém não houve continuidade. |
| Realizar pesquisa nacional sobre o estado da arte em CPS | Sem metas definidas | Ainda não realizada. MMA está realizando levantamento dessas iniciativas nas instituições parceiras da A3P. |

Quadro 3 – Situação atual das ações e metas previstas para Contratações Públicas Sustentáveis no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis.

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2009f, 2010a, 2011a, 2012a, 2012b, 2012f, e Portal Compras Públicas Sustentáveis.

3.5. INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

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

- Instrução Normativa nº 01/2010

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

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

Em seu art. 1º a IN traz que:

[...] as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas (BRASIL, 2010a, art. 1º).

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

Estudos em Avaliação do Ciclo de Vida (ACV)⁶ ainda são incipientes no Brasil. O Programa Brasileiro de Avaliação do Ciclo de Vida (PBACV), aprovado pela Resolução CONMETRO n° 4/2010, objetiva avançar nessa área. Entretanto, como a própria Resolução ressalta, “a análise de ACV é um desafio, pois além de exigir uma enorme quantidade de informações com qualidade, requer intensa explicação e interpretação” (CONMETRO, 2010, Anexo, item 6.4). Portanto, o art. 1º da IN 01/2010, não deve ser interpretado como a necessidade de realização de ACV, mas como uma chamada para que o gestor amplie seu campo de visão ao especificar o objeto a ser contratado, incluindo descrições que abranjam a maior parte dos possíveis impactos ambientais relativos a este. De toda forma, esta ainda é uma árdua tarefa para o gestor público não habituado a realizar este tipo de análise e seria amplamente facilitado pela existência de estudos técnicos de ACV.

Ainda em relação ao art. 1º desta IN, cabe destacar o verbo “dever” utilizado em seu texto, ou seja, este artigo leva a entender que a inclusão de critérios ambientais nas contratações públicas passa a ser obrigatória, não dependendo da discricionariedade do gestor. Porém, em outros artigos mais adiante, a IN abranda esse entendimento utilizando o verbo “poder”, assim como na maior parte do Decreto 7.746/2012.

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

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

No caput de seu art. 4º a IN incorpora o que já estava presente na Lei 8.666/93, art. 12, sobre o projeto básico de obras públicas, quais sejam: economia da manutenção e operacionalização da edificação (a IN não ressalta economia na execução da obra, disposta na Lei 8.666/93, art. 12, III) e a redução do impacto ambiental e o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local (um dos poucos critérios sociais presentes na IN). Este artigo também estabelece como diretriz para as obras públicas a economia de água e energia e traz exemplos de materiais e equipamentos que podem ser aplicados para este fim, tais como equipamentos de climatização mecânica, uso exclusivo

⁶ Avaliação do Ciclo de Vida (ACV): “consiste no exame do ciclo de vida de um produto, processo, sistema ou função, visando identificar seu impacto ambiental, no decorrer de sua “existência”, que inclui desde a extração do recurso natural, seu processamento para transformação em produto, transporte, consumo/uso, reutilização, reciclagem, até disposição final. É comum utilizar-se a figura de linguagem “do berço ao túmulo”, para exemplificar o conceito” (BIDERMAN *et al*, 2008, p. 22).

de lâmpadas fluorescentes de alto rendimento e o aproveitamento da água de chuva. Além disso, em consonância com a PNRS, a IN 01/2010 ressalta a importância do uso de materiais reciclados, reutilizados ou biodegradáveis e, em atenção à redução de desmatamentos ilegais, destaca a obrigação de comprovação da origem da madeira utilizada na obra.

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

Por outro lado, o § 3º deste artigo vai ao encontro do entendimento da Lei 8.666/93 em relação ao menor preço, pois coloca que as obras devem utilizar agregados reciclados, mas, somente se o custo desses for inferior ao dos agregados naturais. Ora, se a maior luta dos que defendem as CPS é provar que se mantém o critério do menor preço dentre os itens que atendam à especificação do edital, como pode a própria IN indicar que se devam comparar custos de produtos diferentes? Porém, como a IN cita custos e não preços pode-se interpretar que a intenção foi justamente provocar uma análise dos custos gerais desses produtos, incluindo-se aí, os custos ambientais.

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

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

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

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

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

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

Apesar deste artigo tratar de critérios ambientais, seu último inciso, além de remeter à redução de impactos ambientais pela extração e destinação final de substâncias perigosas, também traz à tona o cuidado com a saúde dos usuários desses bens. Porém, como a diretiva RoHS é um normativo europeu, e existem normativos nacionais para este fim, a

exemplo da Resolução Conama 401/08, Santos e Barki (2011) acreditam que o seu uso poderá trazer inúmeros problemas e privilegiar fornecedores que exportam para o mercado europeu.

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

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

- I – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
- II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;
- III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;
- IV – forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
- V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;
- VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;
- VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e
- VIII – preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999 (BRASIL, 2010a, art. 6º)

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

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

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

- Decreto 7.746/2012

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

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

O Decreto, apesar de mais superficial que a IN 01/2010, traz importantes colocações para dirimir as dúvidas do gestor público. Uma delas é colocada em seu art. 3º que diz que “os critérios e práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada”, ou seja, é nessas etapas, de descrição do objeto e das obrigações da contratada, e não na fase de habilitação, que a sustentabilidade deve ser inserida. Por outro lado, este trecho não considera a possibilidade de se exigir leis ambientais especiais como qualificação técnica, conforme anteriormente discutido.

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

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

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras (BRASIL, 2012a, art. 4º).

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

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

Destaca-se a ausência na comissão de Ministérios de cunho mais social, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou o Ministério do Trabalho e Emprego, que conduzem importantes programas que poderiam ser fomentados pelas contratações públicas, como o Brasil sem Miséria, Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável e Economia Solidária, o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente e o Programa Brasil Raça e Gênero.

As competências estabelecidas no Decreto para a CISAP são:

Art. 11. Compete à CISAP:

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

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

g) ações para a divulgação das práticas de sustentabilidade; e
II – elaborar seu regimento interno (BRASIL, 2012a, art. 11).

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

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

- Instrução Normativa nº 10/2012

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

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

I - logística sustentável: processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a **proteção ambiental**, a **justiça social** e o **desenvolvimento econômico equilibrado**; (BRASIL, 2012b, art. 2º, I, grifos nossos).

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

O estabelecimento do PLS também se configura como um avanço, na medida em que, ao menos em tese, obriga as instituições federais a pensarem na sustentabilidade de seus fluxos de materiais e serviços, estabelecendo ações, metas, prazos e mecanismos de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2012b, art. 3º). Porém, apesar da obrigatoriedade estabelecida, questiona-se a capacidade do MPOG em monitorar e cobrar o cumprimento desta IN. Este monitoramento poderá ser fortemente apoiado pelo sistema integrado de informações, citado no Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a, art. 11, “f”). A obrigatoriedade

do PLS também foi definida pelo Decreto, não podendo ser questionada sua força, mas daí em diante é preciso monitorar e cobrar para que esta não seja apenas mais uma norma que “não pega”.

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

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

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

As prioridades para inclusão de práticas de sustentabilidade, segundo o art. 8º da IN 10/2012, são: materiais de consumo (papel, copos descartáveis e cartuchos para impressão); energia elétrica; água e esgoto; coleta seletiva; qualidade de vida no ambiente de trabalho; compras e contratações sustentáveis (obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial); e deslocamento de pessoal (redução de gastos e de emissões de substâncias poluentes). O Anexo II da IN traz alguns exemplos dessas práticas, facilitando a definição de ações no PLS. Neste ponto, vale questionar se o PLS não está se tornando uma A3P obrigatória, pois dentre suas prioridades estão elencados explicitamente quatro dos cinco eixos estruturantes da A3P (gestão de resíduos, uso racional de recursos naturais, licitações sustentáveis e qualidade de vida no trabalho), faltando apenas o eixo da sensibilização e capacitação dos servidores, que deverá ser incluído para que as ações do PLS atinjam suas metas.

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

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

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

- Portal Comprasnet e o Catálogo de Materiais

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

Este Portal, disponível no endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br, também oferece serviços de cadastramento de fornecedores e consulta ao catálogo de materiais (CATMAT). Nesse catálogo os materiais são cadastrados como sustentáveis ou não sustentáveis e é possível filtrar a pesquisa por meio desses critérios, conforme Figura 4.

The screenshot shows a web browser window with the URL comprasnet.gov.br. The page header includes the logo of the Ministry of Planning, Budget and Management and the text 'COMPRASNET PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL'. A navigation menu contains links for 'SERVIÇOS DO PORTAL', 'ACESSO LIVRE', 'PUBLICAÇÕES', 'LEGISLAÇÃO', 'SIASG', 'SCP', 'FALE CONOSCO', and 'AJUDA'. The main content area is titled 'SISTEMA DE CATALOGAÇÃO DE MATERIAL - CATMAT' and features a section for 'Consulta Itens de Material'. This section contains three bullet points: 1) 'Para pesquisar qualquer tipo de material, digite o nome ou parte do nome do item desejado e clique no Botão "Pesquisar", sem utilizar os botões de itens sustentáveis.' 2) 'Para pesquisar somente material SUSTENTÁVEL, marque a opção "SIM" de Item Sustentável. Se desejar, digite também o nome ou parte do nome do item e clique no Botão "Pesquisar".' 3) 'Para pesquisar somente material NÃO SUSTENTÁVEL, marque a opção "NÃO" de Item Sustentável. Obrigatoriamente, digite o nome ou parte do nome do item desejado e clique no Botão "Pesquisar".' Below the text is a search form with a text input field labeled 'Nome', a radio button group for 'Item Sustentável' with options 'Sim' and 'Não', and three buttons: 'Limpar', 'Pesquisar', and 'Fechar'.

Figura 4 - Página de consulta ao catálogo de materiais no portal Comprasnet do Governo Federal.
Fonte: www.comprasnet.gov.br

Souza afirma, ainda, que a falta de certificações é o maior desafio para o cadastramento de itens sustentáveis e admite ser difícil caracterizar a sustentabilidade de maneira objetiva na ausência de certificações que assim o atestem. Essa dificuldade foi reportada, também, pelos servidores responsáveis pela catalogação de materiais na SLTI (comunicado pelos servidores em 7 de novembro de 2012). Segundo eles, normalmente o cadastramento de um item sustentável é realizado a pedido das unidades compradoras que devem indicar os critérios adotados para tal.

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

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

Outra dificuldade para a realização de CPS está na seleção de itens sustentáveis no momento da compra. O sistema por meio do qual os gestores responsáveis pelas compras selecionam os produtos, apesar de ser interligado com o Comprasnet, não possui a opção de busca por item sustentável, como apresentado no CATMAT (Figura 4). Desta forma, caso o gestor queira optar por um item sustentável, ele precisará consultar o Comprasnet e copiar o código do produto (comunicado por servidor público federal em 11 dezembro de 2012), o que desestimula o gestor, por representar um trabalho adicional, e dificulta o conhecimento da possibilidade de optar por itens mais sustentáveis.

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

- Sanções Administrativas

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

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

Segundo servidores da SLTI/MPOG (comunicado em 7 de novembro de 2012 pelos servidores responsáveis pela catalogação de materiais na SLTI), as informações desse Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas não estão interligadas com o sistema de compras do governo e, mesmo sancionadas, essas empresas e pessoas físicas ainda têm a possibilidade de participar das licitações, cabendo ao servidor responsável pela licitação consultar o portal do governo para desclassificá-las do certame. Destaca-se que o descumprimento de cláusulas do edital ou do contrato relacionadas aos critérios de

sustentabilidade, assim como de qualquer outra cláusula comum, podem acarretar as sanções previstas nas leis anteriormente citadas. O rigor no cumprimento dos contratos e a sanção dos maus fornecedores não podem ser deixados de lado, pois garantem a qualificação dos fornecedores do Estado.

- Site de CPS

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

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

Desta forma, foi criado um site específico sobre CPS⁷, com link disponível no Comprasnet. Neste site está disponível a lista completa de materiais classificados como sustentáveis no CATMAT, conforme inciso I do artigo supracitado. Em relação ao inciso III, foi disponibilizado espaço para divulgação de editais e termos de referência sustentáveis, porém esse banco necessita da colaboração dos demais órgãos do governo federal com o envio de material para ser divulgado e, até o momento, existem apenas 11 documentos disponíveis. Atendendo aos incisos V e VI, por meio deste site também são divulgados eventos e capacitações relacionadas a CPS. Além disso, são divulgadas notícias sobre CPS, algumas boas práticas de sustentabilidade (inciso IV), leis, normas e sites relacionados.

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

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

⁷ Site sobre CPS criado pela SLTI/MPOG: <http://cps sustentaveis.planejamento.gov.br/>

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

- Capacitação

Para que as CPS se tornem uma prática constante na Administração Pública, não basta normatizar e criar ferramentas, é preciso ainda capacitar e sensibilizar os atores direta ou indiretamente envolvidos. Desta forma, após o lançamento da IN 01/2010, o MPOG em parceria com o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) desenvolveu um curso à distância sobre CPS. O curso foi gratuito e aberto para servidores públicos de todos os entes da federação. Durante o ano de 2011 foram capacitados 1.115 servidores, mas cabe lembrar que a previsão inicial era de capacitar anualmente 3.000 servidores (BRASIL, 2011a), porém, o curso não teve continuidade.

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

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

No segundo módulo, são apresentadas ferramentas e metodologias desenvolvidas pelo ICLEI para CPS utilizadas na União Europeia - Campanha Procura+ e Smart SPP (ambas focadas em critérios ambientais) e a metodologia desenvolvida para o Programa

Fomentando Compras Públicas Sustentáveis no Brasil, que consiste em um passo a passo iniciado pelo mapeamento do perfil de consumo da instituição, levantamento de alternativas sustentáveis, e especificação desses materiais. Em seguida, é apresentado um modelo de Matriz de Impactos para auxiliar na identificação de impactos, critérios e indicadores socioambientais para produtos adquiridos pela Administração Pública. Porém, o uso dessa matriz não é explicado em detalhes, o que dificulta sua aplicação pelos gestores públicos.

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

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

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

- Guias

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

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

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

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

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

O terceiro guia identificado, Guia de Inclusão de Critérios de Sustentabilidade nas Contratações da Justiça do Trabalho, lançado em 2012 pelo CSJT, une aspectos jurídicos e técnicos para apoiar a escolha por produtos e serviços mais sustentáveis sob o ponto de vista do tripé da sustentabilidade. O Guia foi desenvolvido com foco na Justiça do Trabalho,

mas salvo alguns apontamentos de instruções normativas que só se aplicam aos órgãos que a compõem, pode ser utilizado por outras instituições públicas. Como não poderia deixar de ser, este guia coloca em destaque os direitos humanos e trabalhistas, porém esses são abordados mais fortemente em relação à contratação de serviços (CSJT, 2012a).

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

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

Como requisitos abordados para a contratação de serviços pode-se destacar a inexistência de condenação por infringir as leis de combate à discriminação de raça ou gênero, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo (CSJT, 2012a). Apesar de citarem esses requisitos, em entrevista à Ana Maria Castro Borges (servidora do CSJT que coordenou a elaboração do guia, em entrevista à autora em 9 de outubro de 2012, doravante Borges), fica claro que, à exceção do trabalho infantil, cuja inexistência é requisito de habilitação na Lei 8.666/93, a exigência dos demais requisitos citados não tem segurança jurídica por não estarem explicitamente contemplados na Lei de Licitações. De toda forma, é um passo importante a inserção desses requisitos, principalmente por vir do órgão máximo da Justiça do Trabalho.

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

Importante ressaltar, também, que este guia foi aprovado por meio de Resolução do CSJT, assinada pelo dirigente máximo do órgão, o que confere força institucional à aplicação deste instrumento no âmbito da Justiça do Trabalho, colocando-se, inclusive que a

não observância de suas diretrizes deverá ser expressamente justificada e fundamentada. (CJST, 2012b, art. 2º, § 2º). Esta mesma resolução institui um Fórum Permanente de Compras e Contratações Sustentáveis no âmbito do CSJT, a capacitação continuada, a realização de eventos nacionais ou regionais e o estabelecimento de metas e indicadores, estruturando um programa interno de CPS (CJST, 2012b, art. 4º, incisos I a V). Uma primeira capacitação no âmbito deste programa do CSJT foi realizada em conjunto com o MMA, em novembro de 2012.

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

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

A edição da IN 01/2010, em conjunto com a alteração do art. 3º da Lei de Licitações, impôs uma nova forma de ver as contratações públicas também por parte do Controle Externo (COSTA, 2011). Esta nova visão começou a ser ressaltada em Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) a partir de 2010, quando o TCU editou o Acórdão 1260/2010 por meio do qual analisou o questionamento de um licitante a respeito da inobservância de critérios de sustentabilidade em licitação para contratação de serviços de clipping para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O IBAMA foi consultado e suas justificativas foram acatadas pelo TCU. No entanto, o Ministro Relator recomendou a averiguação do atendimento de critérios ambientais por parte da Administração Pública Federal, inclusive em relação à aplicação da IN 01/2010 (BRASIL, 2010g).

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

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

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

Nos modelos de relatório preenchidos pelos órgãos públicos federais, referentes aos exercícios de 2010, 2011 e 2012, há um anexo que trata de gestão ambiental e licitações sustentáveis (Anexo A). São colocadas dez perguntas relacionadas a CPS, uma sobre coleta seletiva, uma sobre o consumo de água e energia e outra sobre ações gerais voltadas à preservação ambiental. Segundo Magalhães e Torres (em entrevista à autora em 28 e 27 novembro de 2012), servidores do TCU que atuam na auditoria de processos de CPS, o TCU ainda não consolida esses relatórios, pois é necessário aperfeiçoar o sistema para que isso seja feito automaticamente. De acordo com Magalhães, como a normatização sobre CPS ainda é recente, também não foram realizadas auditorias com base nesses aspectos do relatório de gestão.

Costa (2011) avaliou os relatórios de 2010 de 34 Ministérios e Secretarias com status de Ministério. Em relação à primeira pergunta do relatório a respeito de CPS, na qual se questiona se a instituição tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações, 64,71% responderam ser inválida ou totalmente inválida, demonstrando que as CPS não estão efetivamente implantadas na maior parte desses órgãos.

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

Apesar do TCU ainda não ter feito uma análise mais profunda e consolidada desses relatórios de gestão, a simples inclusão de questões a respeito de CPS pode servir como estímulo para instituições que temiam o julgamento negativo do controle externo em relação à inclusão de critérios ambientais nas contratações. Por outro lado, a realização de

auditorias a esse respeito e cobranças por parte do TCU, principalmente após a edição do Decreto 7.746/2012 e do estabelecimento da obrigatoriedade de PLS, serão essenciais para reforçar o dever de realizar contratações públicas mais sustentáveis.

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

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

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

Encerra-se aqui a análise de instrumentos que tratam de CPS no âmbito do governo federal. O próximo capítulo traz análise semelhante à realizada neste, mas agora em relação ao governo do estado de São Paulo.

4. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Este capítulo se dedica a analisar os instrumentos de CPS desenvolvidos pelo governo do estado de São Paulo, que foi um dos pioneiros em ações voltadas para a sustentabilidade das contratações públicas no Brasil. Além de seu pioneirismo em CPS, o Estado de São Paulo foi escolhido como estudo de caso para esta pesquisa, pois, na condição de responsável por 33,1% do PIB nacional, é o Estado com o maior poder de compra no país e a 6ª maior economia mundial por PIB nominal (IBGE, 2012b; BRAUCH, 2012). Além disso, a produção industrial de São Paulo corresponde a mais de 40% da produção nacional e o tamanho de sua população e economia são maiores do que as de muitos países (D`AMICO, 2010).

Outro fator que representa a magnitude de seu poder de compra é a estrutura de seu aparato administrativo. O governo do estado de São Paulo é constituído por 26 secretarias, além de fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, que representam mais de 1.800 unidades compradoras (FERRAGINO; D`AMICO, 2009). A título de exemplo, em 2010, o orçamento aprovado para o estado foi superior a R\$125 bilhões e pelo menos R\$ 25 bilhões foram empregados na compra de materiais e na contratação de serviços diversos e obras de engenharia (SÃO PAULO, 2010a; SÃO PAULO, 2012a).

Desta forma, o governo do estado de São Paulo está em posição privilegiada para promover o desenvolvimento sustentável por meio de suas contratações e desde 2004 vem empreendendo ações concretas direcionadas para este fim. Antes disso, porém, o movimento de modernização da gestão pública com o objetivo de obter equilíbrio fiscal, foi necessário para que o ambiente político-institucional fosse favorável a se pensar neste novo passo que CPS representa (entrevistas com servidores do Governo do Estado de São Paulo que participam ou participaram do planejamento do Programa Estadual de CPS: Agune (em 18/09/2012); Dreher (em 11/09/2012); Cavalcanti (em 11/09/2012); D`Amico (em 15/08/2012); Ferreira (em 19/09/2012)).

Assim, a partir de 1995, com a primeira gestão do governo de Mário Covas, iniciou-se o que se chamou de “choque de gestão”, baseado no uso intensivo de TI para modernizar e tornar mais eficiente a gestão dos recursos públicos (AGUNE, entrevistado pela autora, em 18 de setembro de 2012; BRAUCH, 2012). Dreher (entrevistada pela autora, em 11 de setembro de 2012) ressalta que com o ajuste fiscal realizado e com o amadurecimento do sistema de compras, abriu-se espaço para novas ideias de melhoria do gasto público. Nesse sentido, D`Amico afirma:

Se houvesse fragilidade no sistema de compras, o Programa de Contratações Públicas Sustentáveis ficaria completamente prejudicado e não seria bem recepcionado, pois, em um primeiro momento, a licitação sustentável é vista quase como um capricho. Se a infraestrutura não é plena, como incluir um projeto mais sofisticado? (D'AMICO, entrevistada pela autora, em 15 de agosto de 2012).

Assim, com o investimento maciço em TI, foram criadas bases de dados e informações que possibilitaram novas práticas de gestão, sendo uma dessas a avaliação de critérios sociais e ambientais para os bens e serviços adquiridos pelo Estado (SÃO PAULO, [s.d.]b). De acordo com Cavalcanti e Agune (entrevistados pela autora, em 11 e 18 de setembro de 2012), a estruturação do sistema de compras do governo, aliada ao aumento da discussão sobre a sustentabilidade em âmbito internacional, resultaram em um ambiente favorável ao desenvolvimento de um programa de CPS:

O choque de gestão também coincidiu com a época da Rio+10, quando o poder público começou a ser cobrado por exigir responsabilidades das empresas e dos cidadãos, mas ele mesmo não estar adequado àquela postura socioambiental (CAVALCANTI, entrevistada pela autora, em 11 de setembro de 2012).

Foi um movimento que surgiu da melhoria de processos de gastos públicos aliada aos movimentos internacionais que tratavam de sustentabilidade, culminando com a aproximação do governo de São Paulo a movimentos como o *Marrakesh Task Force* e com o governo britânico que na época liderava o movimento da nova gestão pública com o Primeiro-Ministro Tony Blair. Dentro desse cenário é que foi criado o selo socioambiental (AGUNE, entrevistado pela autora, em 18 de setembro de 2012).

Apesar da maior parte dos governos subnacionais ainda ignorar o potencial das contratações públicas como instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável (VILLELA *et al*, 2011), iniciativas como as do estado de São Paulo têm se propagado por outros estados e municípios brasileiros. Assim, antes de iniciarmos o estudo do estado de São Paulo, cabe citar outros casos identificados no país.

Entre as experiências pesquisadas, percebe-se que algumas são focadas na aquisição de produtos específicos, como é o caso da madeira de origem nativa nos governos de Minas Gerais (Decreto Estadual 44.903/2008), Porto Alegre (Decreto Municipal 15.699/2007), Piauí (Decreto Estadual 13.702/2009) e do município de São Paulo (Decreto Municipal 50.977/2009). Há ainda os casos em que CPS aparecem inseridas em outras políticas, muitas vezes nas relacionadas às mudanças do clima, como nos estados do Amazonas (Lei Estadual 3.135/2007, arts. 22 e 25), Rio de Janeiro (Lei 5.248/2011, art. 9º), Minas Gerais (Decreto Estadual 45.229/2009, art. 6º), Paraná (Lei Estadual 17.133/2012, art. 16) e município de São Paulo (Lei Municipal 14.933/2009, arts. 17, 37 e 38).

Por fim, alguns governos criam instrumentos normativos ou de parceria específicos para o estabelecimento de um programa mais amplo de CPS. Um parceiro de destaque dos municípios e estados brasileiros para o desenvolvimento de programas de CPS é o ICLEI

(*International Council for Local Environmental Initiatives*), instituição internacional, que já estabeleceu parcerias nos estado e município de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia (ICLEI, [s.d.]a).

Dentre as experiências identificadas de normativos específicos para CPS, o município de São Paulo é o caso pioneiro, tendo estabelecido já em 2002 o Programa Municipal de Qualidade Ambiental que tratava da sustentabilidade das atividades da administração pública de forma ampla, porém, com ênfase na inclusão de critérios ambientais nas especificações de produtos, serviços e obras de engenharia (Decreto Municipal 42.318/2002). Outros exemplos de normativos que versam especificamente sobre CPS e merecem destaque são: o Decreto 6.252/2006 do estado do Paraná, o Decreto 13.701/2009 do Piauí, Decreto 43.629/2012 do estado do Rio de Janeiro e a Lei 4.770/2012 do Distrito Federal. Cabe destacar que o estado do Piauí inspirou-se fortemente nos normativos editados pelo governo do estado de São Paulo que serão discutidos neste capítulo.

Dentro desse contexto, passaremos a tratar dos instrumentos de CPS desenvolvidos pelo governo do estado de São Paulo (SP).

4.1 MARCOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

No estado de São Paulo, da mesma forma que no governo federal, marcos normativos relacionados à preocupação com a observância de critérios socioambientais nas contratações públicas já vinham sendo desenvolvidos mesmo antes de iniciarem as discussões mais concretas sobre CPS. Também da mesma forma que no governo federal, os primeiros regramentos que surgem no governo de São Paulo tratavam apenas de temas ou produtos isolados, não estando articulados a uma política de suprimentos. Conforme contexto apresentado anteriormente, somente após o choque de gestão realizado no final da década de 1990, e da organização e do amadurecimento do sistema de contratações públicas, em conjunto com o aumento das discussões internacionais a respeito do papel dos Estados sobre o desenvolvimento sustentável, é que a sustentabilidade das aquisições públicas entra nas discussões do governo estadual de forma mais abrangente.

Assim, o Quadro 4, a seguir, apresenta de forma geral o histórico dos marcos normativos que remetem direta ou indiretamente à sustentabilidade das contratações públicas no Estado de São Paulo.

| Ano | Marco Normativo |
|-------------|--|
| 1989 | Constituição do Estado de São Paulo Estabelece diversos requisitos que podem ser interpretados como orientadores para as CPS, como os arts. 118, 152, 177, 192 e 193. |
| | Lei Estadual de Licitações e Contratos (Lei 6.544/1989) Regulamenta as contratações públicas estaduais, em consonância com a Lei Federal 8.666/93. Observam-se nesta lei alguns requisitos socioambientais, porém a mesma não refletiu as últimas alterações da Lei Federal nesse sentido. |
| 1997 | Substâncias destruidoras da Camada de Ozônio (Decreto nº 41.629/1997) Dispõe sobre a vedação de aquisição pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, de produtos e equipamentos contendo substâncias que destroem a Camada de Ozônio - SDOs, controladas pelo Protocolo de Montreal. |
| 1998 | Aquisição e Locação de Veículos (Decreto nº 42.836/1998) Dispõe sobre a aquisição e locação de veículos pela Administração Pública Estadual, estabelecendo que esses devem ser movidos a álcool ou, quando não houver modelos na mesma classificação movidos a álcool, poderão ser bicombustíveis ou movidos a gasolina. |
| 1999 | Atos de Preconceito (Lei nº 10.218/1999) Veda a Administração Pública Estadual de contratar serviços e obras com empresas que, tenham tido diretor, gerente ou empregado condenado por crime ou contravenção em razão da prática de atos de preconceito. |
| 2001 | Proibição de transgênicos em merendas (Lei nº 10.761/2001) Proíbe a utilização de alimentos transgênicos na alimentação escolar dos estabelecimentos de ensino oficiais do Estado de São Paulo. |
| | Aquisição de Lâmpadas Eficientes (Decreto nº 45.643/2001) Dispõe sobre a obrigatoriedade da aquisição pela Administração Pública Estadual de lâmpadas de maior eficiência energética e menor teor de mercúrio. |
| | Programa Estadual de Redução e Racionalização do Uso de Energia (Decreto nº 45.765/2001) Institui o Programa Estadual de Redução e Racionalização do Uso de Energia e estabelece a meta de redução de 20% nas instalações públicas, tratando, inclusive da aquisição de equipamentos com maior eficiência energética. |
| 2003 | Redução do Consumo de Água (Decreto nº 48.138/2003) Institui medidas de redução de consumo e racionalização do uso de água no âmbito da Administração Pública Estadual. |
| 2004 | Criação de Grupo Técnico de Estudos sobre CPS (Resolução CC-53/2004) Primeiro passo para a criação do Selo Socioambiental e do Programa de CPS no Governo Estadual. Institui Grupo Técnico encarregado de elaborar estudos e prestar assessoria visando a introdução de critérios ambientais nas contratações públicas. |
| 2005 | Aquisição de Madeira Nativa (Decreto nº 49.674/2005) Estabelece procedimentos de controle ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa em obras e serviços de engenharia contratados pelo Estado de São Paulo. |
| | Selo Socioambiental (Decreto nº 50.170/2005) Primeiro Marco Regulatório significativo para CPS no Governo Estadual. Institui o Selo Socioambiental para produtos e serviços contratados pelo Estado. |
| 2006 | Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.300/2006) Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e estabelece a preferência nas aquisições públicas por produtos de reduzido impacto ambiental. |
| | Parecer Jurídico sobre CPS (Parecer CJ/SMA nº 683/2006) Parecer da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente favorável à adoção de critérios ambientais nas contratações públicas. |
| 2007 | Proibição do Amianto (Lei nº 12.684/2007) Proíbe os órgãos da administração do Estado de São Paulo de adquirir ou usar materiais que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. |
| 2008 | CADMADEIRA (Decreto nº 53.047/2008) Cria o Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas que comercializam, no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira – CADMADEIRA. |
| | Micro e Pequenas Empresas (Lei nº 13.122/2008) Dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciado às MPes, nas contratações realizadas no âmbito da Administração Pública Estadual. |

Continua

| Ano | Marco Normativo |
|------|--|
| 2008 | Programa Estadual de CPS (Decreto nº 53.336/2008) Institui, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado, o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis. |
| 2009 | Sanção Administrativa (Decreto nº 54.704/2009) Fixa competência das autoridades para aplicação da sanção administrativa de proibição de contratar com a Administração Pública estadual prevista na Lei de Crimes Ambientais. |
| | Inclusão Social de Jovens Egressos (Decreto nº 55.125/2009) Institui o Programa de Inserção de Jovens Egressos e Jovens em Cumprimento de Medida Socioeducativa no Mercado de Trabalho, facultando aos órgãos da Administração Pública Estadual a exigência de vagas para esses jovens nas contratações de obras ou serviços. |
| | Inclusão Social de Egressos do Sistema Penitenciário (Decreto nº 55.126/2009) Institui o Programa de Inserção de Egressos do Sistema Penitenciário no Mercado de Trabalho (PRÓ-EGRESSO), facultando aos órgãos da Administração Pública Estadual a exigência de vagas para essas pessoas nas contratações de obras ou serviços. |
| | Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei nº 13.798/2009) Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) e insere as licitações sustentáveis como iniciativas necessárias ao alcance dos objetivos da Política. |
| 2010 | Regulamenta Política Estadual de Mudanças Climáticas (Decreto nº 55.947/2010) Regulamenta a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), cria um Comitê Gestor na CETESB para proposição de padrões de desempenho ambiental para produtos comercializados no estado e insere entre os critérios do Selo de Responsabilidade Socioambiental, a adoção de tecnologias com menor emissão de gases de efeito estufa. |
| 2011 | Grupo Coordenador do Programa de CPS (Resolução Conjunta SGP/SF/SMA/SSRH Nº 01/2011) Institui o Grupo Técnico de caráter permanente para coordenar o Programa de Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis. |
| | Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (Lei nº 14.591/2011) Cria o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) e estabelece que os órgãos do Estado deverão empregar, no mínimo, 30% dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios na compra direta da produção da agricultura familiar. |
| 2012 | Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado (Decreto nº 58.107/2012) Institui a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São e estabelece, entre outras metas, que até 2020, 20% de todas as contratações públicas realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo estarão em conformidade com as referências socioambientais. |
| | Preferência para Selo Socioambiental (Resolução Conjunta SMA-SSRH/2012) Os Secretários do Meio Ambiente e de Saneamento e Recursos Hídricos estabelecem que as licitações realizadas por essas Secretarias deverão adotar, de forma preferencial, os itens contemplados com o Selo Socioambiental. |

Quadro 4 – Marcos Normativos em Contratações Públicas Sustentáveis no âmbito do Governo do Estado de São Paulo. Fonte: elaboração própria.

Dentre os marcos descritos no Quadro 4, foram selecionados os mais relevantes para os objetivos desta pesquisa e que serão analisados em maior profundidade (elencados no Quadro 5). Além de instrumentos normativos, o governo do Estado de São Paulo desenvolveu uma série de outros instrumentos que se relacionam direta ou indiretamente com CPS. Para classificar esses instrumentos, conforme realizado nos capítulos anteriores, foi utilizada a tipologia desenvolvida por Steurer *et al* (2007a). Assim, os instrumentos identificados e que serão analisados nesta pesquisa, são apresentados e classificados no Quadro 5.

| Instrumentos | Classificação |
|--|----------------------------|
| Constituição do Estado de São Paulo | Mandatário |
| Lei Estadual de Licitações e Contratos (Lei nº 6.544/89) | |
| Lei sobre prática de atos de preconceito (Lei nº 10.218/99) | |
| Políticas sobre o Consumo de Madeira Nativa (Decretos 49.674/2005 e 53.047/2008) | |
| Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.300/2006) | |
| Lei Estadual das Micro e Pequenas Empresas (Lei nº 13.122/2008) | |
| Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei nº 13.798/2009 e Decreto 55.947/2010) | |
| Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (Lei nº 14.591/2011) | |
| Resolução SMA/SSRH sobre a preferência para o Selo Socioambiental (Resolução Conjunta SMA-SSRH/2012) | |
| GT de estudos sobre CPS (Resolução CC-53/2004) | Parceria |
| GT Coordenador do Programa de CPS (Resolução Conjunta SGP/SF/SMA/SSRH Nº 01/2011) | |
| Parceria entre SMA e ICLEI | |
| Comissões Internas de CPS | |
| Parceria com o Setor de Construção Civil | |
| Programa Estadual de CPS (Decreto nº 53.336/2008) | Híbrido |
| Programas Jovens Egressos e Pró-Egressos (Decretos 55.125 e 55.126/2009) | |
| Estratégia Estadual de Desenvolvimento Sustentável (Decreto nº 58.107/2012) | |
| Selo Socioambiental (Decreto nº 50.170/2005) | Informação ou Apoio |
| Parecer Jurídico favorável a CPS (Parecer CJ/SMA nº 683/2006) | |
| Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) e o Catálogo de Materiais (CADMAT) | |
| Cadernos de Serviços Terceirizados (CADTERC) | |
| Cadastro de Fornecedores de Produtos e Subprodutos de Madeira Nativa (CADMADEIRA) | |
| Web Sites: Sanções Administrativas e CPS | |
| Pré- Qualificação | |
| Capacitação | |
| Relatórios de CPS | |

Quadro 5 - Classificação tipológica dos instrumentos relacionados a CPS desenvolvidos pelo Governo do Estado de São Paulo.

Fonte: elaboração própria com base em Steurer *et al* (2007a).

Da mesma forma da pesquisa realizada a respeito das CPS no governo federal, não foram identificados no Estado de São Paulo outros instrumentos econômicos, além, é claro, das CPS. À semelhança do capítulo 3, os instrumentos apresentados no Quadro 5 serão divididos nos seguintes grupos:

- a) Regulamentos de Contratações Públicas e a Sustentabilidade
- b) Contratações Públicas e Políticas Socioeconômicas
- c) Contratações Públicas e Políticas Ambientais
- d) Instrumentos de Contratações Públicas Sustentáveis

4.2 REGULAMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE

Nesta seção serão analisados os instrumentos mandatórios que regulamentam as contratações públicas no Estado de São Paulo (Constituição Estadual e a Lei Estadual de Licitações e Contratos), sob a perspectiva da inclusão de critérios ambientais, sociais e econômicos.

- A Constituição do Estado de São Paulo

A Constituição da República Federativa do Brasil é a lei de maior hierarquia no ordenamento jurídico nacional, desta forma, todas as demais leis devem estar de acordo com seus dispositivos. Nesse sentido, e no que tange ao tema em estudo, todos os dispositivos discutidos em relação à Constituição Federal no capítulo anterior aplicam-se ao estado de São Paulo. Nesta seção, portanto, será analisado apenas o que a Constituição Estadual traz de complementar à Federal sobre as contratações públicas e a sustentabilidade.

A Constituição do Estado de São Paulo de 1989 estabelece que nas licitações de obras e serviços públicos, os projetos técnicos que os definem devem atender a exigências de proteção do patrimônio histórico-cultural e do meio ambiente (SÃO PAULO, 1989a, art. 118, parágrafo único), incluindo, assim, critérios sociais e ambientais nas contratações públicas do Estado.

Nesse sentido, ao abordar a organização regional do Estado é colocado entre os seus objetivos, promover “a utilização racional do território, dos recursos naturais, culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos [...]” além da “redução das desigualdades sociais e regionais” (SÃO PAULO, 1989a, art. 152, incisos III e V). Desta forma, ressalta-se mais uma vez a preocupação com a preservação do meio ambiente e de aspectos culturais quando do planejamento de obras e serviços públicos, bem como com o desenvolvimento regional sustentável, ao tratar da redução das desigualdades sociais e regionais. O desenvolvimento equilibrado das regiões também é previsto no art. 177 da Constituição Estadual. Conforme já explorado anteriormente, as contratações públicas podem servir para estes fins, a exemplo da possibilidade de preferência para mão de obra e matérias primas de origem local prevista na Lei Federal 8.666/93 (art. 12, inciso IV). Ainda em relação a aspectos socioeconômicos, o

art. 178 prevê o tratamento diferenciado para MPEs, em consonância com o disposto na Constituição Federal.

No capítulo que trata do meio ambiente, reaparece a preocupação com as obras e demais atividades públicas:

A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado (SÃO PAULO, 1989a, art. 192).

Outros aspectos referentes à proteção ambiental e que podem ser aplicados às contratações públicas são destacados no art. 193 que, ao tratar da criação de um sistema para administração da qualidade ambiental e proteção do meio ambiente, estabelece, entre outras, as seguintes finalidades:

II - adotar medidas, nas **diferentes áreas de ação pública e junto ao setor privado**, para manter e promover o equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade ambiental, **prevenindo a degradação** em todas as suas formas e **impedindo ou mitigando impactos ambientais negativos** e recuperando o meio ambiente degradado;

[...]

VII - **estimular** e incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e a **utilização de fontes de energias alternativas**, não poluentes, bem como de tecnologias brandas e materiais poupadores de energia;

[...]

XIII - **disciplinar a restrição à participação em concorrências públicas** e ao acesso a benefícios fiscais e créditos oficiais **às pessoas físicas e jurídicas condenadas por atos de degradação do meio ambiente**; (SÃO PAULO, 1989a, art. 193, II, VII e XIII, grifos nossos).

Este artigo traz à tona várias questões relacionadas às CPS. Entre as diferentes áreas de ação pública citadas no inciso II, podem-se considerar as contratações públicas, principalmente ao observarmos que esta é uma grande oportunidade de atuação junto ao setor privado, também citado neste inciso. O inciso VII aborda uma questão já regulamentada no estado de São Paulo, com o estímulo ao uso de biocombustíveis. Já o inciso XIII trata diretamente das concorrências públicas, ao colocar, conforme disciplinado pela Lei de Crimes Ambientais, que os infratores ambientais devem ser afastados dos contratos públicos.

Por fim, vale destacar ainda o art. 268 da Constituição Estadual que, em seu §2º estabelece que “a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas sociais e ambientais e para o desenvolvimento do sistema produtivo, procurando harmonizá-lo com os direitos fundamentais e sociais dos cidadãos” (SÃO PAULO, 1989a, art. 268, §2º). Assim, pode-se concluir que a Constituição do Estado de São Paulo, assim como a Constituição Federal, traz diversos dispositivos favoráveis à inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.

- A Lei de Licitações e Contratos do Estado de São Paulo

Da mesma forma que a Constituição Estadual está condicionada à Federal, a Lei de Licitações e Contratos do Estado de São Paulo (Lei nº 6.544/89) vincula-se à Lei Federal 8.666/93 que traz as regras gerais para licitações e contratos em todo o território nacional. Portanto, a Lei Estadual deve ser complementar à Federal e, nos casos omissos na lei de menor hierarquia, deve-se seguir a Lei Federal. Apesar disso, seria interessante que a Lei Estadual reproduzisse as últimas inovações trazidas pela Lei Federal, o que, ao menos no que tange a aspectos de sustentabilidade, ainda não se observa na Lei de São Paulo.

Esta questão pode ser constatada já no art. 3º da Lei nº 6.544/89 que, ao tratar das finalidades da licitação, ainda não incluiu o desenvolvimento nacional sustentável, elencando, apenas, a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Esta foi a principal mudança na Lei 8.666/93 no que diz respeito à confirmação da legalidade das CPS e, por esse motivo, faz-se relevante acrescentá-la à Lei 6.544/89.

Outro ponto acrescentado à Lei Federal em 2010 e ainda não incorporado pela Lei Estadual é a questão da margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais. Este dispositivo para ser aplicado aos certames licitatórios estaduais precisa ser incorporado pela Lei 6.544/89 e posteriormente regulamentado, tendo em vista que o Decreto que regulamentou esta questão tem abrangência restrita à administração pública federal.

O art. 10 da Lei 6.544/89 estabelece os requisitos necessários aos projetos básicos e executivos para contratação de obras e serviços, apresentando apenas pequenas diferenças de texto em relação ao art. 12 da Lei 8.666/93:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - preservação do meio ambiente natural e construído;
- IV - economia na execução, conservação e operação;
- V - possibilidade de emprego de mão de obra, materiais, matérias-primas e tecnologia existentes no local para execução, conservação e operação;
- VI - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VII - adoção das normas técnicas adequadas (SÃO PAULO, 1989b, art. 10).

Uma novidade da Lei 6.544/89 em relação à 8.666/93 é o tratamento específico aos serviços de alimentação estabelecido em seu art. 11:

- Artigo 11 - A prestação de serviços de alimentação de cadeias, presídios, manicômios, hospitais, escolas e similares fica sujeita a normas regulamentares, específicas de cada Secretaria de Estado, observadas as peculiaridades locais e os seguintes requisitos:
- [...]
- IV - cardápio padronizado e alimentação balanceada, sempre que possível, de acordo com os gêneros usuais na localidade; (SÃO PAULO, 1989b, art. 11).

Esta consideração reflete o peso dos contratos de prestação de serviços de alimentação no Estado de São Paulo e, em seu inciso IV, destaca o cuidado com a saúde dos beneficiários deste serviço, bem como a preocupação com aspectos regionais, ambos importantes critérios socioeconômicos para as licitações.

Entre as modalidades de licitação apresentadas na Lei Estadual no art. 22 não há novidades. No entanto, cabe destacar como se deu o processo de inclusão da modalidade pregão no Estado de São Paulo. No mesmo ano em que o pregão foi criado pela Lei Federal 10.520/2002, esta modalidade já foi regulamentada em âmbito estadual pelo Decreto 47.297/2002, que não traz diferenças relevantes em relação à Lei Federal. Também no mesmo ano em que o pregão eletrônico foi disciplinado no governo federal, o Estado de São Paulo o fez por meio do Decreto 49.722/2005.

Por outro lado, o sistema competitivo eletrônico para a compra de bens no governo estadual já havia sido lançado em 2000, pelo Decreto 45.085/2000, para o recebimento de propostas por dispensa de licitação ou convite por meio da Internet. Em 2001, com o Decreto 45.695/2001, este sistema foi regulamentado e passou a denominar-se Bolsa Eletrônica de Compras (BEC). Assim, a criação da BEC/SP, antes mesmo da promulgação da Lei Federal 10.520/02, possibilitou a adoção pioneira do pregão eletrônico no Estado de São Paulo (MOTTA, 2006). A partir de 2005, com a regulamentação do pregão eletrônico, a BEC incorporou esta modalidade, além do convite e dos casos de dispensa de licitação, e, em 2007, o pregão eletrônico se tornou obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns em toda a Administração Pública Estadual (Decreto Estadual 51.469/07), sendo, portanto, a modalidade mais utilizada nas contratações estaduais.

Retornando à análise da Lei Estadual 6.544/89, cabe destacar que esta lei, ao disciplinar os casos em que a licitação pode ser dispensada, não prevê as hipóteses de cunho mais social, como os art. 24, incisos XIII, XX e XXVII da Lei 8.666/93. De todo modo, como esses dispositivos da Lei Federal não dependem de regulamentação estadual, os mesmos podem ser aplicados nas contratações do governo do estado. A título de exemplo, no Estado de São Paulo é dispensada licitação para a aquisição de móveis e outros artefatos produzidos por presidiários com apoio da FUNAP (Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel), em consonância com a Lei Federal (Lei nº 8.666/93, art. 24, inciso VIII).

Outro aspecto diferente da Lei Estadual é que esta acrescenta como exigência para habilitação, além das previstas na Lei Federal, documentos que comprovem o “cumprimento, pelos interessados na realização de obras, serviços ou vendas para o Estado, dos encargos previdenciários, das normas relativas à saúde e à segurança no trabalho de seus empregados” (SÃO PAULO, 1989b, art. 27, inciso V).

As licitações estaduais também se diferem por inverterem as fases de julgamento (SÃO PAULO, 1989b, art. 40), colocando como regra geral a habilitação em fase posterior ao julgamento das propostas, inversão esta aplicada no governo federal apenas nos casos de pregão. Conforme já comentado, esta inversão de fases confere celeridade ao processo, tendo em vista que não se faz necessário avaliar os documentos de todos os candidatos, mas apenas dos vencedores do certame.

4.3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS

Assim como no governo federal, também no estado de São Paulo algumas políticas de cunho socioeconômico fazem uso do poder de compra do Estado para alcançar seus objetivos. Nesta seção serão discutidas as políticas estaduais de estímulo às MPEs, à agricultura familiar, à inclusão social de pessoas egressas do sistema penitenciário ou socioeducativos, contra a prática de atos de preconceito, contra o trabalho escravo e de promoção da sociodiversidade. Os dois últimos instrumentos não foram incluídos nos Quadros 4 e 5, pois não fazem referência direta às contratações públicas, mas por considerá-los potenciais apoiadores de CPS serão incluídos nesta análise.

- A Lei Estadual das Micro e Pequenas Empresas

A Lei Federal Complementar 123/2006 possibilitou aos demais entes da federação que regulamentassem no âmbito de suas competências o tratamento simplificado e diferenciado para MPEs nas contratações públicas. Desta forma, em São Paulo esta questão foi estabelecida por meio da Lei 13.122, de 07 de julho de 2008, e pelo Decreto 54.229, de 13 de abril de 2009.

Os regulamentos do Estado de São Paulo trazem as seguintes formas de tratamento diferenciado previstas nas normas federais:

- i. Prazo estendido para regularização fiscal: MPEs declaradas vencedoras e que não estejam com restrição quanto à regularidade fiscal, terão até dois dias, prorrogáveis por igual período, para regularização da documentação (SÃO PAULO, 2008b, art.7º; BRASIL, 2006, art. 43);
- ii. Processos licitatórios de até R\$ 80 mil destinados exclusivamente às MPEs (SÃO PAULO, 2008b, art. 2º, inciso I; BRASIL, 2006, art. 48, inciso I);
- iii. A exigência de que o fornecedor vencedor da licitação subcontrate MPEs até o valor de 30% do total contratado (SÃO PAULO, 2008b, art. 2º, inciso II; BRASIL, 2006, art. 48, inciso II); e

iv. O estabelecimento de uma cota de até 25% para MPEs, nos casos em que a natureza do bem ou serviço a ser contratado seja divisível (SÃO PAULO, 2008b, art. 2º, inciso III; BRASIL, 2006, art. 48, inciso III).

Por outro lado, os normativos estaduais consultados não preveem a preferência para MPEs como critério de desempate, conforme definido na Lei Federal (BRASIL, 2006, arts. 44 e 45). Apesar disso, em entrevista realizada para esta pesquisa a servidores estaduais que lidam diretamente com licitações públicas, percebe-se que o estabelecido na Lei Complementar 123/2006 é seguido, concedendo-se a preferência em caso de empate às MPEs.

A Lei Estadual estabeleceu a impossibilidade de aplicação dos critérios diferenciados às MPEs nos casos de contratação na área de saúde. Esta questão não está presente na Lei Federal e pode excluir as MPEs de um dos setores em que o governo mais contrata (em 2011 as compras de materiais, equipamentos e medicamentos para a área de saúde corresponderam a 37% do valor total empreendido pelo Estado em materiais de consumo e permanentes⁸) (SÃO PAULO, 2008b).

Segundo o SEBRAE SP (2011, p.3) a contratação de MPEs locais deve ser vista como um ciclo virtuoso de desenvolvimento, pois “ganham o empresário e o produtor que vendem sem intermediários, gerando mais empregos e renda, ganha a administração pública que compra melhor e ganham os cidadãos, que consomem o que ganham na própria cidade, gerando divisas, e assim sucessivamente”.

- Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social

O Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS), instituído pela Lei 14.591, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto 57.755, de 24 de janeiro de 2012, segue os mesmos princípios do PNAE e do PAA, programas federais discutidos no capítulo anterior. O PPAIS tem como objetivo estimular a produção da agricultura familiar e favorecer a aquisição de seus produtos nas compras públicas. Assim como nos programas federais, o PPAIS inclui entre seus beneficiários as comunidades indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (SÃO PAULO, 2011b, art. 1º e 2º).

A Lei 14.591/2011 estabelece em seu art. 4º que 30% dos recursos públicos destinados à compra de alimentos, deverão ser aplicados diretamente na agricultura familiar. Desta forma, ao estabelecer um percentual mínimo a ser aplicado na agricultura

⁸ Cálculo realizado com base em dados disponíveis em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/balanco.asp?tipo=0>>. Acesso em 10/01/2013.

familiar, o PPAIS se assemelha ao PNAE, porém, com abrangência maior, podendo ser aplicado na aquisição de alimentos para qualquer finalidade da Administração Pública Estadual. O PAA também se aplica a qualquer finalidade, mas não estabelece um percentual obrigatório para as aquisições por meio do programa.

O PPAIS e o PNAE são anteriores à regulamentação do PAA, e não incluem a novidade do incentivo às organizações formadas por mulheres, trazida por este último. Assim como no PNAE e no PAA, as aquisições realizadas no âmbito do PPAIS são feitas por dispensa de licitação (SÃO PAULO, 2011b; BRASIL, 2009a; BRASIL, 2012f).

- A Lei sobre prática de atos de preconceito

Uma das formas de promover a inclusão social, oferecendo igualdade de oportunidades, é o combate aos vários tipos de discriminações. Assim, o combate a práticas de preconceito coloca-se como importante critério de desenvolvimento social e deve ser buscado por meio da articulação de diversas políticas de governo, inclusive das contratações públicas. Nesse sentido, o governo do estado de São Paulo editou a Lei 10.218/99 que traz em seu art. 1º a seguinte vedação à Administração Pública Estadual:

Artigo 1º - É vedada à Administração Centralizada e Autárquica do Estado, aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Tribunal de Contas, a contratação de serviços e obras com empresas que, na qualidade de empregadoras, tenham tido diretor, gerente ou empregado condenado por crime ou contravenção em razão da prática de atos de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, ou pela adoção de práticas inibidoras, atentatórias ou impeditivas do exercício do direito à maternidade ou de qualquer outro critério discriminatório para a admissão ou permanência da mulher ou do homem no emprego (SÃO PAULO, 1999, art. 1º).

Esta Lei estabelece um grande avanço para a promoção da igualdade de oportunidades ao coibir qualquer tipo de discriminação dentro de empresas que desejem fornecer para o Estado. Por outro lado, sua comprovação é frágil, pois é realizada por meio de uma autodeclaração do fornecedor e não há um banco de dados disponível para consulta dos gestores públicos responsáveis pela contratação. Além disso, foi constatado por meio de entrevistas que a maior parte das Comissões Internas de CPS no estado de São Paulo desconhece esta lei, ou seja, cobra-se a declaração do fornecedor por mera formalidade.

Outro ponto de fragilidade que precisaria ser readequado na Lei 10.218/99, é que a mesma só se aplica à contratação de serviços e obras, conforme disposto em seu art. 1º, não abrangendo a aquisição de materiais e equipamentos.

- Programa Jovens Egressos e Pró-Egressos

Ainda na linha da inclusão social, o governo do estado de São Paulo editou em 2009 os Decretos 55.125 e 55.126. Ambos instituem programas voltados à qualificação social e profissional de seus beneficiários, bem como sua alocação no mercado de trabalho, porém com públicos-alvo diferentes. O primeiro cria o Programa de Inserção de Jovens Egressos e Jovens em Cumprimento de Medida Socioeducativa no Mercado de Trabalho. O segundo versa sobre a mesma matéria e estabelece o Programa de Inserção de Egressos do Sistema Penitenciário no Mercado de Trabalho (PRÓ-EGRESSO) que tem como público-alvo os egressos do sistema penitenciário, pessoas cumprindo pena em regime semiaberto ou aberto, entre outros previstos no art. 2º do Decreto 55.126/2009.

Os referidos decretos facultam a inclusão nos editais de obras e serviços da exigência de que o licitante vencedor disponibilize vagas de trabalho para os beneficiários dos programas, da seguinte forma: até 5% das vagas em contratações que exijam 20 trabalhadores ou mais, uma vaga em contratações entre 6 e 20 trabalhadores e em quantitativo facultativo em obras ou serviços que exijam até 5 trabalhadores. Para auxiliar no preenchimento das vagas, as secretarias envolvidas nos programas mantêm cadastros de possíveis beneficiários (SÃO PAULO, 2009c; SÃO PAULO, 2009d).

Estes Programas são de extrema importância para garantir a reintegração social das pessoas que passaram por algum tipo de penalização. Em entrevista a um servidor pertencente ao quadro de pessoal da Coordenadoria de Reintegração Social da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), foi declarado que muitas vezes a sociedade enxerga apenas o crime cometido e não olha para os motivos que levaram essa pessoa à criminalidade. Esses motivos, ainda de acordo com o citado servidor, são geralmente decorrentes de omissões do Estado e, quando essa pessoa cumpre sua pena e é liberada, a falta de alternativas pode levar à reincidência do crime. Ele acrescenta que normalmente os próprios egressos procuram a SAP para se cadastrarem como beneficiários do Pró-Egresso, demonstrando um real interesse em conseguir um emprego e se resocializar. Assim, por meio dos Programas de Jovens Egressos e Pró-egressos, o Estado tem a chance de remediar uma falta de ação para prevenir a entrada dessas pessoas na criminalidade e prover uma alternativa de fonte de renda para a redução da reincidência.

Apesar da maior parte dos entrevistados nesta pesquisa conhecer esses Programas e considerar importante a pró-atividade do governo nesta área, apenas uma minoria afirmou que aplica seus dispositivos nas contratações de obras ou serviços. Um dos entrevistados afirmou, inclusive, que há uma “discriminação velada” dentro do próprio governo. Outro entrevistado acrescentou que esta questão é um ciclo vicioso “a Administração tem receio de contratar a pessoa porque ela pode vir a reincidir e a pessoa reincide porque não

conseguiu um emprego”. Apesar disso, a SAP afirma que “a preocupação do Estado com o tema reintegração social é cada vez maior, pois o sucesso destas ações auxilia diretamente na diminuição do índice de reincidência criminal e, conseqüentemente, no índice de violência” (SÃO PAULO, 2011d, p.48).

Pelo exposto, percebe-se que os Programas relatados têm um grande potencial de uso nas contratações públicas, porém, por seu caráter facultativo e por existir preconceito dentro das próprias instituições públicas que deveriam estimular a inclusão social dessas pessoas, esses programas tendem a ser pouco aplicados na prática.

- Outros potenciais instrumentos para incremento da sustentabilidade social nas contratações públicas

Além dos programas de cunho social já discutidos, cabe citar a existência do Selo Paulista da Diversidade (Figura 5). Criado em 2007, por meio do Decreto Estadual 52.080, este selo é de responsabilidade da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho. O objetivo é valorizar “organizações públicas, privadas e da sociedade civil que desenvolvam ou se comprometam a desenvolver programas, projetos e ações de promoção e valorização da diversidade em seus ambientes e em suas áreas de atuação” (SÃO PAULO, 2007c, art. 1º).



Figura 5 - Selo Paulista da Diversidade.

Fonte: <http://www.emplo.sp.gov.br/emplo/selo-paulista-da-diversidade>

De acordo com o Regulamento do Selo Paulista da Diversidade, entende-se que faz parte da responsabilidade social das instituições públicas e privadas a valorização da diversidade sob os aspectos relacionados a questões étnico-raciais, de gênero, idade, orientação sexual, de pessoas com deficiência, entre outras (SÃO PAULO, [s.d.]h).

Este selo não foi incluído nos Quadros 4 e 5 que abrangem os instrumentos relacionados a CPS, pois não é citado em seu decreto ou regulamento, sua aplicabilidade para as contratações públicas. Por outro lado, conforme será tratado adiante, enquanto o Selo Socioambiental se refere a características do produto ou de procedimentos utilizados na prestação de serviços, o Selo Paulista da Diversidade caracteriza uma postura socialmente sustentável das empresas que o recebem. Desta forma, percebe-se uma

complementaridade entre os dois selos e um potencial de aplicação deste último também nas CPS.

O Selo Paulista da Diversidade é concedido inicialmente pelo próprio Governo Estadual e pode ser conquistado tanto por empresas que estejam em fase de estudo e desenvolvimento de uma política interna de diversidade no trabalho, como por aquelas que estejam em estágio avançado de implementação dessas políticas. Assim, a preferência nas contratações públicas por empresas que possuam este selo não poderia ser alegada como restrição da competitividade. Por outro lado, o Regulamento do Selo dispõe que, apesar de sua concessão inicial ser feita diretamente pelo Comitê Gestor de forma gratuita, a sua renovação é feita mediante apresentação de laudo de entidade certificadora à custa da instituição que deseja a renovação do selo. Esta questão precisaria ser modificada para ampliar o acesso ao selo e aproveitar seu potencial de estimular a justiça social entre os fornecedores do Estado.

Cabe ressaltar, ainda, que apesar de existir há 5 anos, estão certificadas atualmente apenas 12 empresas⁹, sendo uma empresa pública. Assim, o uso deste selo para CPS poderia ampliar o seu conhecimento por parte do setor privado.

Outro potencial instrumento de promoção da sustentabilidade social nas contratações públicas estaduais foi promulgado em 2013: a Lei Estadual nº 14.946/2013, que “dispõe sobre a cassação da inscrição no cadastro de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, de qualquer empresa que faça uso direto ou indireto de trabalho escravo ou em condições análogas” (SÃO PAULO, 2013, preâmbulo).

A cassação prevista na lei se aplica aos estabelecimentos que comercializarem produtos “em cuja fabricação tenha havido, em qualquer de suas etapas de industrialização, condutas que configurem redução de pessoa a condição análoga à de escravo” (SÃO PAULO, 2013, art. 1º). Assim, a lei estimula que os empresários fiscalizem sua cadeia de suprimentos, tendo em vista que podem ser penalizados pelo uso de trabalho análogo ao escravo em qualquer etapa de fabricação. Fica estabelecido, ainda, que pelo período de dez anos, nenhum dos sócios poderá exercer ou abrir nova empresa no mesmo ramo de atividade.

Conforme anteriormente discutido, apesar da clara proibição do uso de trabalho escravo, este ainda é um fator preocupante no Brasil e não há menções diretas na Lei 8.666/93 à vedação da contratação de fornecedores por desrespeito a este quesito. Desta forma, a edição da lei estadual fortalece o combate ao trabalho escravo e se vincula às

⁹ Dados disponíveis em: <www.diversidade.sp.gov.br/selo-da-diversidade.asp>. Consultados em 10/01/2013.

contratações públicas na medida em que os fornecedores devem apresentar documentos relativos à regularidade fiscal durante a fase de habilitação nos certames licitatórios (BRASIL, 1993, art. 29) e estarão inadimplentes pelo período de dez anos.

Foi dado o comando, agora é preciso que o Estado tenha capacidade de realizar o controle para que este instrumento se efetive.

4.4 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E POLÍTICAS AMBIENTAIS

Nesta seção serão discutidas as políticas ambientais estaduais diretamente relacionadas às CPS: Política Estadual de Mudanças Climáticas, Política Estadual de Resíduos Sólidos e a Estratégia Estadual de Desenvolvimento Sustentável.

- Política Estadual de Mudanças Climáticas

A Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), instituída pela Lei 13.798/2009 e regulamentada pelo Decreto 55.947/2010, reconhece a relevância de padrões de produção mais sustentáveis para a garantia da qualidade de vida das gerações presentes e futuras. Nesse sentido, são elencados como objetivos da PEMC:

[...]

III. Estabelecer formas de transição produtiva que gerem mudanças de comportamento, no sentido de estimular a modificação ambientalmente positiva nos padrões de consumo, nas atividades econômicas, no transporte e no uso do solo urbano e rural, com foco na redução de emissões dos gases de efeito estufa e no aumento da absorção por sumidouros;

[...]

XIII. Criar e ampliar o alcance de instrumentos econômicos, financeiros e fiscais, inclusive o uso do poder de compra do Estado, para os fins desta lei; (SÃO PAULO, 2009e, art. 5º).

Assim, a PEMC objetiva gerar mudanças nos padrões e produção e consumo com vistas à redução das emissões de gases de efeito estufa e inclui o uso do poder de compra do Estado como instrumento econômico para o alcance de suas finalidades. O art. 11 da Lei 13.798/2009 acrescenta, ainda, que é responsabilidade do Poder Público propor e fomentar medidas que estimulem a produção e o consumo ambientalmente sustentáveis. Entre essas medidas, destacam-se:

I. Licitação sustentável, para adequação do perfil e poder de compra do Poder Público estadual em todas as suas instâncias;

II. Responsabilidade pós-consumo, incorporando externalidades ambientais e privilegiando o uso de bens e materiais que tenham reuso ou reciclagem consolidados;

III. Conservação de energia, estimulando a eficiência na produção e no uso final das mercadorias;

IV. Combustíveis mais limpos e energias renováveis, notadamente a solar, a bioenergia e a eólica;

V. Extração mineral, minimizando o consumo de combustíveis fósseis na atividade mineradora, reduzindo o desmatamento, evitando assoreamento

de rios pelas cavas, protegendo as encostas de morros e promovendo a recuperação vegetal;

VI. Construção civil, promovendo nos projetos próprios ou incentivando em projetos de terceiros a habitação sustentável e de eficiência energética, redução de perdas, normas técnicas que assegurem qualidade e desempenho dos produtos, uso de materiais reciclados e de fontes alternativas e renováveis de energia;

IX. Transporte, em todas as fases da produção e desta para o consumo, minimizando distâncias e uso de combustível fóssil, privilegiando o transporte coletivo, otimizadores do uso de recursos naturais;

X. Eficiência energética nos edifícios públicos;

XIII. Indústria, por meio do estímulo ao desenvolvimento e implementação de tecnologias menos intensivas no consumo de energia e menos poluentes, de processos produtivos que minimizem o consumo de materiais, e da responsabilidade no destino dos resíduos gerados pelo consumo. (SÃO PAULO, 2009e, art. 12).

Desta forma, além das Licitações Sustentáveis serem consideradas como uma medida à parte para a redução das emissões de gases de efeito estufa, esta também está relacionada às demais iniciativas acima citadas, pois, CPS visam justamente a preferência por bens reutilizáveis ou recicláveis, de maior eficiência energética, a substituição de combustíveis fósseis por fontes renováveis, a realização de obras que também considerem esses critérios, entre outros aspectos de responsabilidade socioambiental.

Em relação à CPS a Lei 13.798/2009 estabelece, ainda, que a CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) poderá definir padrões de desempenho ambiental para os produtos comercializados no território de SP. Ainda segundo o Decreto, os padrões definidos pela CETESB deverão ser gradualmente adotados nas compras públicas, desde que preservem a competitividade e não acarretem despesas adicionais à Administração Pública Estadual (SÃO PAULO, 2010b, art. 30, § 3º).

Cabe avaliar estas últimas disposições do Decreto, tendo em vista toda a discussão já realizada em relação a CPS. Conforme análise da legislação de licitações e contratos é permitida a redução da competitividade em casos pertinentes e relevantes e não se comparam preços de produtos diferentes, ou seja, não se pode falar em despesas adicionais comparando-se produtos mais sustentáveis com produtos padrão.

Este decreto também acrescenta mais um critério para a concessão do Selo Socioambiental, que será tratado adiante: a “adoção de tecnologias com menor emissão de gases de efeito estufa em relação às tecnologias convencionais” (SÃO PAULO, 2010b, art. 31, inciso I).

- Política Estadual de Resíduos Sólidos

A Política Estadual de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.300 de 16 de março de 2006, também ressalta a importância de CPS para a redução dos impactos ambientais decorrentes da geração de resíduos sólidos e de sua destinação final inadequada. A

promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo é um dos princípios desta Política e em seu art. 18 as CPS são colocadas em evidência:

Art. 18 - A Administração Pública optará, preferencialmente, nas suas compras e contratações, pela aquisição de produtos de reduzido impacto ambiental, que sejam não perigosos, recicláveis e reciclados, devendo especificar essas características na descrição do objeto das licitações, observadas as formalidades legais (SÃO PAULO, 2006a).

Da mesma forma que a PNRS, a Política Estadual também se preocupa com a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis (SÃO PAULO, 2006a, art. 3º, IV; parágrafo único, 9; art. 20 § 1º, 10; art. 29, VII) e reconhece os resíduos sólidos como bem econômico gerador de trabalho e renda (art. 2º, VII). Apesar da Lei Estadual não usar os termos “responsabilidade compartilhada” ou “logística reversa”, essa ideia está presente em seu texto, conforme se observa em seu art. 2º, inciso X, que responsabiliza produtores, importadores, distribuidores, consumidores e catadores pelo gerenciamento dos resíduos sólidos em todas as suas fases (SÃO PAULO, 2006a).

Nesse sentido, foi publicada a Resolução SMA-038 de 2011 que estabelece a relação de produtos comercializados no Estado de São Paulo cujos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes deverão implantar sistemas de logística reversa. Entre esses produtos, estão: óleo lubrificante automotivo, óleo comestível, pilhas, baterias, produtos eletroeletrônicos, lâmpadas contendo mercúrio, pneus e diversas embalagens. A Resolução SMA 038/2011 estabelece, ainda, que os fabricantes e importadores desses produtos devem apresentar à SMA uma proposta de implantação do programa de responsabilidade pós-consumo. Após análise das propostas, serão firmados Termos de Compromisso com os referidos setores (SÃO PAULO, 2011c).

Já foram firmados termos de compromisso para embalagens plásticas de óleos lubrificantes, de embalagens de produtos de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, de materiais de limpeza e afins, de embalagens de agrotóxicos e de pilhas e baterias portáteis, baterias automotivas, de filtros de óleo lubrificante automotivo e de óleo comestível (SÃO PAULO, 2012c). Desta forma, a responsabilidade pós-consumo de fabricantes e importadores desses materiais já pode ser exigida nas contratações públicas estaduais, facilitando a destinação final adequada desses produtos adquiridos pelo Estado.

- **Estratégia Estadual de Desenvolvimento Sustentável**

Em comemoração ao Dia Mundial do Meio Ambiente, foi assinado no dia 05 de junho de 2012 o Decreto 58.107 que institui a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo até 2020. Um conjunto de ações com foco na transição para a Economia Verde foi incluído nesse plano e dentre essas se destacam as CPS. O uso do

poder de compra do Estado para promover mudanças no atual padrão de produção e consumo é reconhecido como uma das estratégias mais importantes da Economia Verde e do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o plano define CPS como contratações economicamente viáveis, socialmente justas e de menor impacto ambiental. De acordo com este plano de desenvolvimento sustentável, em 2008 e 2009 cerca de 3% das licitações realizadas pelo Estado de São Paulo consideraram critérios de sustentabilidade. Nesse sentido, é traçada a meta de aumentar para 20% as contratações públicas que atendam a critérios socioambientais até 2020 (SÃO PAULO, 2012a, p.38). Em relação à meta estabelecida, Cavalcanti (em entrevista à autora em 11 de setembro de 2012) argumenta que provavelmente esta já foi ultrapassada, mas a medição de CPS ainda é um gargalo para o governo estadual. Atualmente a medição é feita exclusivamente para produtos que já tenham recebido Selo Socioambiental, não considerando obras, serviços e outros produtos cujos editais possam ter incluído critérios de sustentabilidade, mas que ainda não possuem selo. O desenvolvimento de uma metodologia para quantificar e monitorar a qualidade das contratações públicas é, inclusive, um objetivo estabelecido na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável.

A inclusão de CPS entre ações estratégicas de longo prazo no governo estadual refletem a importância desse instrumento para políticas públicas de desenvolvimento sustentável e o compromisso do governo em continuar fomentando ações nesse sentido.

4.5 INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Por fim, esta seção agrupa os instrumentos relacionados mais diretamente às CPS, bem como aqueles por meio dos quais se realizam as contratações públicas de uma forma geral. São eles: Parecer Jurídico favorável a CPS; Grupo Técnico (GT) de estudos sobre CPS; Selo Socioambiental; Bolsa Eletrônica de Compras (BEC); Catálogo de Materiais (CADMAT); Cadernos de Serviços Terceirizados (CADTERC); Políticas de Consumo de Madeira Nativa no Governo Estadual; Programa Estadual de CPS; Comissões Internas; GT Coordenador do Programa de CPS; Resolução SMA/SSRH sobre a preferência para o Selo Socioambiental; Capacitação; Relatórios de CPS; Web Sites: Sanções Administrativas e CPS; Pré- Qualificação; e Parcerias com instituições externas (ICLEI e Setor de Construção Civil).

- Parecer Jurídico favorável às Contratações Públicas Sustentáveis

No princípio, a política estadual de CPS encontrou certa oposição de parte do governo que temia que a inclusão de critérios de sustentabilidade elevasse as despesas do estado

ou mesmo reduzisse a competitividade (BRAUCH, 2012). Por esse motivo, a Consultoria Jurídica da Secretaria do Meio Ambiente (SMA) foi consultada quanto à viabilidade jurídica da inclusão de critérios socioambientais nas contratações públicas.

O parecer em resposta à consulta, emitido pela Procuradora do Estado, Dra. Sílvia Helena Nogueira do Nascimento, chefe da Consultoria Jurídica da SMA, foi amplamente favorável não apenas à legalidade, mas ao dever do Estado de prezar pelo consumo sustentável. A Procuradora sustenta sua argumentação na Constituição Federal, na Política Nacional de Meio Ambiente e na Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) que, conforme já discutido, trazem em diversos artigos o papel do Estado na defesa da sustentabilidade socioambiental. Nesse sentido, a Procuradora argumenta:

Por consequência, as contratações da Administração Pública, sejam decorrentes de licitação ou efetivadas de forma direta, mediante dispensa de licitação ou de sua inexigibilidade, deverão, a partir do que determinam a Constituição, a Política Nacional do Meio Ambiente e a própria Lei de Licitações, ser voltadas ao consumo sustentável (SÃO PAULO, 2006b, p. 14).

De acordo com a Procuradora (*in* BRAUCH, 2012, p. 11), “a preocupação quanto à viabilidade jurídica da política de licitações e contratações sustentáveis diz respeito a questões de custo e competitividade”. Conforme já discutido, a Procuradora afirma em seu parecer que as licitações sustentáveis não ferem o princípio do menor preço, pois, uma vez “resguardadas as questões relevantes e pertinentes de ordem ambiental e social, de acordo com o interesse público a ser alcançado, o julgamento do certame far-se-á pelo menor preço ofertado”. Além disso, a Procuradora ressalta que as contratações sustentáveis se revertem em economias para o Estado em médio ou longo prazo (NASCIMENTO *in* BRAUCH, 2012, p. 11).

Em relação à redução da competitividade a Procuradora argumenta com a leitura do próprio texto da Lei 8.666/93 que permite a restrição do caráter competitivo dos certames, desde que com base em circunstâncias pertinentes ou relevantes ao objeto do contrato. Ela afirma, ainda, que “no papel de grande comprador e indutor da economia, o Estado deveria fomentar a compra de bens sustentáveis, promovendo sua inclusão no mercado, a queda de preços e a competitividade” (NASCIMENTO *in* BRAUCH, 2012, p. 11). Desta forma, a Procuradora finaliza seu parecer argumentando pelo dever do Estado em promover a sustentabilidade por meio de seu consumo:

Em face do exposto, verifica-se que não há impedimento de ordem legal a que, de forma pertinente e motivada, sejam inseridas exigências de ordem ambiental e social nas especificações técnicas dos serviços e obras a serem contratados pela Administração Pública. Ao contrário, tais requisitos devem obrigatoriamente ser levados em conta para a celebração de um

contrato administrativo, sob pena de flagrante desrespeito à Constituição. (SÃO PAULO, 2006b, p. 22).

Este parecer foi, portanto, essencial para afastar as dúvidas dos gestores públicos envolvidos no planejamento da política estadual de CPS, permitindo seu avanço e transformação em Programa de Estado em 2008. Por outro lado, para os servidores que lidam diretamente com as contratações públicas, ainda restam dúvidas práticas, conforme constatado pelas entrevistas realizadas para o presente estudo que serão apresentadas no próximo capítulo.

- Primeiro Grupo Técnico de estudos sobre Contratações Públicas Sustentáveis

Em 2004, por meio da Resolução CC-53/2004, foi criado o primeiro GT de estudos voltados às CPS no Estado de São Paulo. Este grupo foi formado no âmbito do Comitê de Qualidade da Gestão Pública (CQGP), um importante fórum voltado ao fomento de políticas públicas transversais, instalado no governo em 2003. O CQGP tem a atribuição de formular, propor e implementar diretrizes para elevar os níveis de eficiência e eficácia da Administração Pública Estadual e, entre os assuntos tratados estão as políticas de suprimentos, aquisições e contratações públicas (SÃO PAULO, [s.d.]a; SÃO PAULO, [s.d.]b). Desta forma, o GT foi instituído com o objetivo de introduzir critérios ambientais nas aquisições de bens, prestação de serviços e na execução de obras e serviços de engenharia (SÃO PAULO, 2004, art. 2º). Assim seu art. 1º dispõe:

Artigo 1º - Fica instituído, junto ao Comitê de Qualidade da Gestão Pública, Grupo Técnico com o objetivo de elaborar estudos e prestar assessoria técnica e jurídica na área ambiental, visando a **introdução de critérios de ordem ambiental compatíveis com as políticas socioambientais** do Governo do Estado de São Paulo [...] (SÃO PAULO, 2004, art. 1º, grifos nossos).

Embora o foco do GT fosse o aspecto ambiental, percebe-se já nesta resolução que o social, ao menos em tese, caminha junto, pois os critérios elencados devem ser “compatíveis com as políticas socioambientais” do Estado. Este GT, coordenado pela Casa Civil, era composto pelas seguintes instituições: Secretarias do Meio Ambiente (coordenação técnica), de Economia e Planejamento; da Fazenda; e de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento; a Procuradoria Geral do Estado; a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp); e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb) (SÃO PAULO, 2004, art. 3º). Desta forma, a questão ambiental estava bem representada no GT, porém, assim como na recente comissão formada no governo federal, não foram designadas secretarias relacionadas mais diretamente à área social.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a articulação política e a conjunção de diferentes conhecimentos e experiências conferiram legitimidade à política de CPS proposta pelo GT. De acordo com Brauch (2012, p.7):

Está na raiz do sucesso da política a forma inclusiva como foi implantada, não através de normas impostas pela cúpula do Executivo, mas por meio de um processo que valorizou as opiniões dos servidores e a participação de várias entidades da Administração Pública.

Para realizar os trabalhos, o GT se dividiu em subgrupos para estudar as três principais áreas de contratação pública: serviços gerais, materiais e obras e serviços de engenharia (BRAUCH, 2012). Como resultados desses trabalhos têm-se a instituição do Selo Socioambiental do Estado, a inserção de critérios socioambientais nos Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados (CADTERCs) e o aumento do controle sobre o uso de madeira de origem nativa nas obras e serviços de engenharia.

- Selo Socioambiental

O marco legal dos trabalhos desenvolvidos pelo GT de 2004 foi a publicação do Decreto Estadual nº 50.170, de 04 de novembro de 2005, instituindo o Selo Socioambiental no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo (ICLEI, 2009a). É importante destacar que entre as considerações do decreto está o dever público de fomentar políticas sociais e de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, o decreto prevê critérios sociais e ambientais que devem ser considerados não apenas nas contratações públicas, mas nas demais políticas, programas e ações do Governo. Os critérios socioambientais elencados são:

- I - fomento a políticas sociais;
- II - valorização da transparência da gestão;
- III - economia no consumo de água e energia;
- IV - minimização na geração de resíduos;
- V - racionalização do uso de matérias-primas;
- VI - redução de emissão de poluentes;
- VII - adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente;
- VIII - utilização de produtos de baixa toxicidade (SÃO PAULO, 2005c, art. 2º).
- IX - adoção de tecnologias com menor emissão de gases de efeito estufa em relação às tecnologias convencionais (SÃO PAULO, 2010b, art. 31, I).

Segundo alguns dos gestores que participaram do GT que elaborou o Decreto do Selo Socioambiental e que foram entrevistados para a presente pesquisa, os critérios estabelecidos são “genéricos” e foram discutidos entre os participantes do GT e outras instituições com alto volume de compras (principalmente empresas públicas), também com a preocupação de que o mercado tivesse capacidade de atender ao que estava sendo estabelecido (AGUNE, DREHER e D`AMICO, entrevistados em 18/09/2012; 11/09/2012; e 15/08/2012, respectivamente).

De acordo com o Decreto 50.170/2005, esses critérios deverão constar do Cadastro Único de Materiais e Serviços (CADMAT), disponível no site da BEC, nos Manuais de Serviços Terceirizados de adoção obrigatória para toda Administração e, também, no que couber, em outros serviços não cobertos pelos manuais e em obras e serviços de engenharia. O Decreto também estabelece que o Selo Socioambiental (Figura 6) poderá ser estampado em produtos ou serviços que adotem ao menos um dos critérios elencados (SÃO PAULO, 2005c).



Figura 6 – Selo de Responsabilidade Socioambiental do Governo do Estado de São Paulo.
Fonte: SÃO PAULO (2005c).

O Programa de CPS do Estado de SP tem se baseado na inclusão de critérios socioambientais nas especificações técnicas dos objetos das contratações (BRAUCH, 2012). Nesse sentido, o Selo Socioambiental tem se mostrado como uma importante ferramenta ao indicar de forma simples, para o gestor responsável pelas contratações, quais itens são considerados mais sustentáveis em relação aos demais de sua categoria.

O subgrupo de materiais formado no GT de 2004 foi responsável pela primeira revisão para a inclusão de critérios socioambientais no CADMAT. Para realizar a avaliação de mais de 150 mil itens cadastrados, foi preciso definir uma metodologia de priorização. Desta forma, optou-se por selecionar os itens que correspondessem à classe A no método da curva ABC de Pareto, ou seja, 20% dos itens de materiais que correspondiam a 80% do total gasto, resultando em 7.500 itens considerados estratégicos (classe A), dos quais 300 receberam o selo inicialmente (BRAUCH, 2012; D'AMICO, em entrevista à autora em 15 de agosto de 2012).

A análise para revisão do CADMAT e concessão do Selo Socioambiental considerou os seguintes aspectos: legislação ambiental aplicada aos produtos, impactos ambientais e restrições técnicas ou financeiras dos produtos mais sustentáveis em relação aos demais disponíveis no mercado. Com base nesses critérios, foram incluídos ou excluídos produtos do Catálogo e alteradas especificações técnicas de outros produtos (BRAUCH, 2012). Este trabalho inicial foi realizado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), pois, segundo D'Amico (em entrevista à autora em 15 de agosto de 2012), o governo não possuía nenhum especialista em revisão de catálogo para inclusão de critérios socioambientais. De

acordo com Luciana Betiol (pesquisadora da FGV em entrevista à autora em 18 de setembro de 2012), este também foi o primeiro projeto específico com o tema de CPS da FGV.

De acordo com dados disponibilizados para esta pesquisa pela Secretaria de Fazenda (SF), atualmente existem 666 itens contemplados com o selo. Apesar de o selo ter sido criado em 2005, o mesmo só foi inserido no CADMAT em 2009 e, até o momento, não é possível visualizá-lo no catálogo de serviços disponível na BEC (aparece apenas nos CADTERCs) (SÃO PAULO, 2010c). Os CADTERCs receberam o selo ainda em 2005, pois sua inclusão não dependia de sistemas e os cadernos já estavam prontos e com critérios socioambientais. Após a edição do decreto de criação do selo, foi contratada a consultoria da FGV para revisão do CADMAT e, em 2007 uma lista inicial de produtos aptos a receberem o selo foi apresentada à SF, porém, a inclusão da imagem do selo no sistema de compras só foi concretizada em 2009 (CAVALCANTI, em entrevista à autora em 11/09/2012).

Após este primeiro trabalho orientado pelo GT de 2004, a SMA assumiu a responsabilidade pela revisão periódica das especificações dos itens nos catálogos do governo, atualizando-os quanto às inovações incorporadas pelo mercado no que diz respeito a bens e serviços sustentáveis (BRAUCH, 2012). Assim, a SMA avalia os itens constantes no catálogo e sugere a inclusão do Selo Socioambiental em itens já existentes, propõe alterações das especificações técnicas de itens para torná-los aptos a receberem o selo, identifica e solicita a exclusão de itens considerados insustentáveis e propõe a inclusão de novos itens de consumo que se encaixem nos critérios socioambientais (CAVALCANTI, 2008).

O trabalho realizado pela SMA para a inclusão do Selo Socioambiental se baseia na descrição técnica do item (ou seja, é uma análise de produto e não do processo de produção), porém, em alguns casos, com a inclusão da exigência de certificação, a sustentabilidade do processo produtivo passa a ser considerada, como é o caso do papel.

Neste item o Estado de São Paulo incluiu em algumas especificações a exigência de certificação FSC ou Cerflor¹⁰. Conforme já analisado, o TCU normalmente não admite a exigência de certificação pela possibilidade de restringir a competitividade, porém, segundo a Secretaria Executiva do FSC Brasil, 70% do papel produzido no país já é certificado (FSC Brasil *in* SEBRAE SP, 2011).

¹⁰ FSC (Forest Stewardship Council) e Cerflor (Certificação Florestal) são certificações para a produção florestal responsável. O FSC é um dos selos mais difundidos em todo o mundo, conduzido por uma organização não governamental sem fins lucrativos, que possui representação no Brasil. e o Cerflor é o Programa Brasileiro de Certificação Florestal, conduzido pelo INMETRO (Instituto de Metrologia, Qualidade e Tecnologia). Disponível em < <http://www.florestal.gov.br/snif/producao-florestal/certificacao-florestal> >, consultado em 29/12/2012.

De acordo com CAVALCANTI (*in* ICLEI 2009b p. 3):

O processo de alteração e qualificação dos itens do Catálogo vem acompanhado de um diálogo da SMA com o setor produtivo, a fim de garantir que o aumento da demanda por produtos sustentáveis seja atendido pelo mercado fornecedor. O diálogo com o setor também permite melhorias na proposição de especificações técnicas de novos produtos junto aos gestores dos Grupos de Materiais do CADMAT.

Após a análise e validação do item pela SMA, a SF reavalia a capacidade do mercado em suprir a demanda governamental do item sustentável indicado pela SMA. Caso comprove-se que existe viabilidade para o fornecimento do item, a SF o insere no CADMAT. Esse cuidado reflete a preocupação constante de que as CPS não sejam um fator de restrição à competitividade (FERREIRA, em entrevista à autora em 19 de setembro de 2012).

Para avaliação dos materiais para concessão do selo, a SMA conta apenas com quatro técnicos que não atuam exclusivamente neste programa (CAVALCANTI, em entrevista à autora em 11 de setembro de 2012) e são analisados vinte grupos de materiais definidos como estratégicos:

- 22 • Ferrovias (Acessórios, Equipamentos, Componentes)
 - 23 • Veículos Rodoviários
 - 35 • Equipamentos, Máquinas e Materiais para Serviços Gerais
 - 41 • Equipamentos para Refrigeração, Condicionamento e Purificação de Ar
 - 45 • Equipamentos de Instalações Hidráulicas, Sanitárias e de Calefação
 - 56 • Materiais para Construção e Pavimentação
 - 61 • Condutores Elétricos e Equipamentos de Força e Distribuição
 - 62 • Lâmpadas para Iluminação de Ambiente e Aparelhos de Iluminação
 - 72 • Artigos, Utensílios e Utilidades de Uso geral
 - 73 • Equipamentos e Utensílios para Refeitório, Copa e Cozinha
 - 75 • Artigos e Utensílios de Escritório
 - 78 • Equipamentos e Materiais para Recreação e Desporto
 - 79 • Equipamentos e Materiais para Limpeza, Dedetização e Esterilização
 - 80 • Pincéis, Tintas, Vedantes e Adesivos
 - 81 • Recipientes e Materiais para Acondicionamento e Embalagem
 - 85 • Artigos de Higiene
 - 87 • Suprimentos Agrícolas
 - 91 • Combustíveis, Óleos Lubrificantes e Ceras
 - 93 • Materiais Manufaturados Não-Metálicos
 - 95 • Barras, Chapas e Perfilados Metálicos
- (SÃO PAULO, 2012e, p.8).

Conforme relatado, a análise para concessão do selo não se baseia em uma avaliação completa do ciclo de vida do produto, pois existem poucos estudos desse tipo no Brasil e o inventário de todas as informações necessárias para realização de uma ACV demandaria muito tempo, uma equipe ampla e capacitada para tal. Assim, o Selo Socioambiental não é um certificado, mas um guia para a escolha de produtos e serviços que contemplem algum diferencial de sustentabilidade (D`AMICO, CAVALCANTI e DREHER em entrevista à autora em 15/08/2012; 11/09/2012; 11/09/2012, respectivamente).

A equipe da SMA trabalha para incluir o maior número possível de variáveis socioambientais na especificação dos produtos que receberão o selo, porém, como o próprio Decreto 50.170/2005 estabelece, atendendo a um dos critérios nele elencados, o produto já está apto a receber o selo. Desta forma, a SMA definiu critérios principais a serem contemplados por cada um dos Grupos de Materiais anteriormente citados. Por exemplo, para o Grupo 41 (Sistemas de Aquecimento e Refrigeração) o principal critério considerado é a eficiência energética, para o qual se utiliza o Selo Procel como referência. (SÃO PAULO, 2012e). Assim, para produtos, na maior parte das vezes, prevalecem os critérios ambientais do tripé da sustentabilidade. O critério “fomento a políticas sociais” pode ser considerado nos casos de materiais reciclados ou na aplicação de políticas como o PPAIS e o Pró-Egresso.

Outro exemplo de critério social no Estado de São Paulo pode ser observado na aquisição de materiais produzidos por presidiários nas 36 fábricas da FUNAP existentes dentro dos complexos de presídios. Eles atuam nas áreas de confecção, metalurgia, móveis escolares e de escritório e laminados de espuma antichama. Essas aquisições podem ser realizadas, inclusive, mediante dispensa de licitação (BRASIL, 1993, art. 24, XIII). De acordo com entrevista concedida por um dos membros da Comissão Interna de CPS da FUNAP (em setembro de 2012), além do critério social intrínseco deste tipo de produção, a instituição se preocupa com critérios socioambientais durante todo o processo produtivo, passando desde a aquisição de matéria prima certificada, de baixa toxicidade e com selo socioambiental, ao cuidado com a saúde dos presidiários participantes, e no descarte adequado dos resíduos gerados.

Para atribuir o Selo Socioambiental a um item, os servidores do Estado podem entrar em contato com a SF ou SMA (BRAUCH, 2012), porém, conforme constatado nas entrevistas às Comissões Internas de CPS realizadas para esta pesquisa e confirmado por Cavalcanti (*in* BRAUCH, 2012), essa indicação raramente acontece. Em alguns casos foi relatado que já solicitaram a inclusão de novos itens que consideravam critérios socioambientais, mas não costumam indicar o item para atribuição do selo.

Além dos compradores públicos, os produtores e fornecedores também podem sugerir a inclusão de seus produtos com diferencial socioambiental no catálogo. Este contato com o mercado é feito por meio de uma página na internet criada em 2010 (Figura 7), onde os produtores e fornecedores podem sugerir especificações técnicas para avaliação da SMA. No entanto, conforme informado por Cavalcanti (em entrevista à autora em 11 setembro de 2012), este canal não é divulgado amplamente, pois, caso o fizessem, o número de técnicos disponíveis para atender à demanda seria insuficiente.

Ecoprodutos

Cadastre seu Ecoproduto

Abaixo encontra-se o formulário eletrônico para cadastro de produtos inovadores e que considerem critérios socioambientais em sua composição, conforme [Decreto Estadual nº. 50.170/05](#). O cadastro permite o envio da descrição técnica de novos itens para inclusão no Catálogo de Materiais da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo – CADMAT/SIAFISICO, administrado pela Secretaria da Fazenda, o que possibilitará sua aquisição por parte dos órgãos integrantes da Administração Pública estadual, além da atribuição do Selo Socioambiental instituído pelo referido Decreto.

Acesse [aqui](#) o formulário de cadastro de Ecoprodutos.

Figura 7 - Página de internet que possibilita o contato com o mercado para a inclusão de novos itens sustentáveis ao CADMAT do governo do Estado de São Paulo.

Fonte: <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/consumo-sustentavel/ecoprodutos/>

De acordo com Brauch (2012, p.40), o “Selo Socioambiental representa um incentivo a que o setor privado adapte-se às exigências de sustentabilidade que o Governo do Estado tem adotado” e “indica que os critérios socioambientais podem qualificar a concorrência entre os fornecedores”. Isso pode ser comprovado pelos casos em que os concorrentes entram com recursos contra o licitante vencedor informando que o mesmo não atende aos critérios socioambientais exigidos no edital (BRAUCH, 2012).

- Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) e Catálogo de Materiais (CADMAT)

Conforme já abordado, as contratações públicas no Estado de São Paulo são realizadas de forma descentralizada por mais de 1.800 unidades compradoras (FERRAGINO; D`AMICO, 2009). Para organizar e dar agilidade e transparência a toda essa demanda, foram criados sistemas eletrônicos integrados e padronizados (BRAUCH, 2012). A BEC abrange toda a administração direta, autárquica e fundacional, além de sociedades de economia mista, universidades, municípios do Estado de São Paulo e quaisquer fornecedores inscritos no Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo (Caufesp) (SÃO PAULO, [s.d.]c).

É por meio do sistema BEC que os órgãos públicos por ela abrangidos selecionam os produtos ou serviços a serem contratados. Para tanto, este sistema concentra os Catálogos de Materiais (CADMAT) e de Serviços com especificações pré-definidas. No CADMAT os itens sustentáveis que contemplam os critérios referidos no Decreto 50.170/2005 são identificados com a inserção do selo socioambiental. Os materiais com Selo Socioambiental são dispostos no catálogo geral e em um catálogo separado na BEC, conforme demonstrado na Figura 8 abaixo:

Governo do Estado de São Paulo
Secretaria da Fazenda

Home | Institucional | Produtos e Serviços | Legislação | Prestando Contas | Municípios e Parcerias | Notícias | Download

Fale Conosco 18:50:47

BEC
 Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo

SISTEMA DE GESTÃO CERTIFICADO
 ISO 9001 : 2008

- Login
- Pregão Eletrônico
- Convite Eletrônico
- Dispensa de Licitação
- Cadastre sua Empresa
- Catálogo
- Catálogo Socioambiental**
- Legislação
- Consulta UGE
- Edital Minutas
- Normas & Padrões
- Manuais
- Tire suas dúvidas

Comunicados Oficiais BEC



.: 05/12/2012

Expediente dias 24 e 31/12/2012

Anterior
||
Próxima

Eu procuro por :

Login

- ▶ Negociações Eletrônicas
- ▶ Unidade Compradora
- ▶ Gestor Bec
- ▶ Gestor Caufesp
- ▶ Gestor Materiais e Serviços

Cadastro

- ▶ Cadastro Novo Fornecedor
- ▶ Atualização Cadastral

Figura 8 - Site da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) com destaque para o Catálogo Socioambiental.
 Fonte: Site do Governo do Estado de São Paulo (<http://www.bec.sp.gov.br>).

A grande quantidade de materiais disponíveis no CADMAT, muitas vezes semelhantes, dificulta a escolha de itens pelos compradores públicos. Por esse motivo, atualmente o CADMAT encontra-se em fase de saneamento para redução e padronização dos itens (FERREIRA, em entrevista à autora em 19 de setembro de 2012; CAVALCANTI, 2011). A existência de produtos com Selo Socioambiental auxilia o gestor na escolha de itens que considerem critérios de sustentabilidade. Todos os itens disponíveis no CADMAT possuem especificações técnicas detalhadas e os itens com Selo Socioambiental são apresentados com o símbolo do selo ao lado (Figura 9).

2128535 Sofa p/2 lugares, c/bracos/encosto em l.de p., rev.courino, cor terracota

Opções de Consulta

Especificação Técnica
Preço por região
Gráfico de preços
Ofertas de Compras Ativas

Grupo
71 - Mobiliarios em geral

Classe
7105 - Mobiliarios de escritorio

Material
14818 - Sofa

Natureza Despesa
44905232

Especificação Técnica Detalhada do Produto

Sofa; monobloco; para 2 lugares; estrutura totalmente em madeira de reflorestamento pinus elliot/eucalipto de no minimo 15 mm de esp.; medindo externamente 1340 x 960 x 820 mm - tol. +/- 5%; com bracos; internamente com alma de madeira; de secao retangular; com no minimo 15 mm de espessura; sistema flexivel com percinta elastica; com bracos/encosto em laminado de poliuretano com no minimo 50 mm de espessura; na densidade minima de 23 kg/m3 e assento na densidade minima de 26 kg/m3; revestido em courino; com base inteirica no chao; na cor terracota

Indicadores

1.955 Potenciais Fornecedores Cadastrados.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Unidade de Fornecimento

| Código | Descrição | Qtde Negociada |
|--------|-----------|----------------|
| 1 | UNIDADE | 0 |

Figura 9. Exemplo de especificação técnica de material com Selo Socioambiental disponível no CADMAT do sistema BEC do Governo do Estado de São Paulo.
Fonte: <http://www.bec.sp.gov.br>.

Em relação aos serviços, o catálogo disponível na BEC apresenta apenas descrições gerais (descrições detalhadas podem ser encontradas nos CADTERCs que serão abordados a seguir).

- Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados (CADTERCs)

Criados em 1995, fruto do período do choque de gestão, os CADTERCs foram desenvolvidos com o objetivo de padronizar e homogeneizar as especificações técnicas relativas aos serviços terceirizados contratados pelo governo estadual. Atualmente existem 18 volumes de estudos que contemplam os serviços mais significativos e de características comuns aos diversos órgãos da administração pública (FERRAGINO; D'AMICO, 2009)¹¹:

1. Vigilância e Segurança Patrimonial;
2. Controle, Operação e Fiscalização de Portarias e Edifícios;
3. Limpeza, Asseio e Conservação Predial;
4. Transporte de Funcionários;
5. Nutrição e Alimentação de Presos;
6. Nutrição e Alimentação aos Adolescentes atendidos pela Fundação Casa;
7. Limpeza Hospitalar;
8. Nutrição e Alimentação Hospitalar;

¹¹ Os Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados estão disponíveis em < <http://www.cadterc.sp.gov.br/>>, consultados em 31/12/2012.

9. Nutrição e Alimentos a Servidores e Empregados;
10. Serviços de Lavanderia Hospitalar;
11. Serviços de Motofrete;
12. Gases Medicinais;
13. Vigilância Eletrônica;
14. Impressão e Reprografia Corporativa;
15. Limpeza em Ambiente Escolar;
16. Locação de Veículos;
17. Abastecimento de Veículos; e
18. Manutenção e Conservação de Jardins

Os estudos acima relacionados são disponibilizados no site do CADTERC (www.cadterc.sp.gov.br). Cada estudo do CADTERC possui especificações técnicas que detalham como deve ser realizada a prestação desses serviços, valores referenciais, instruções para a elaboração dos documentos necessários à licitação (edital, minuta de contrato, etc), critérios para a elaboração dos preços pelos licitantes (incluindo todos os encargos sociais e trabalhistas referentes à categoria, além de benefícios e despesas indiretas) e ainda instruções para a fiscalização e controle do contrato.

Além desses critérios, a partir dos trabalhos do subgrupo de Serviços do GT de 2004, todos os cadernos contemplam uma seção com instruções socioambientais específicas para cada tipo de serviço, além de outros critérios de sustentabilidade inseridos nas especificações técnicas e ao longo do caderno. Desta forma, todos os estudos do CADTERC possuem o Selo Socioambiental.

Entre os critérios ambientais presentes nos CADTERCs estão especificações de práticas que resultam em economia de água e energia, redução da geração de resíduos sólidos e da emissão de poluentes atmosféricos, redução da poluição sonora e da toxicidade dos produtos utilizados, entre outros. Como critérios sociais incorporados, podem ser citados: o fornecimento de cesta básica e vale refeição, a comprovação de pagamento de benefícios e encargos trabalhistas, normas de segurança e medicina do trabalho, a proibição de contratar fornecedores condenados pela prática de qualquer tipo de preconceito ou discriminação e o cumprimento de acordos e convenções coletivas de trabalho.

De acordo com D`Amico (em entrevista à autora em 15 de agosto de 2012), para a elaboração dos cadernos técnicos foram analisados acordos coletivos de 38 categorias profissionais, com o objetivo de garantir essas conquistas nos contratos públicos. D`Amico acrescenta ainda que, como o volume de contratações do Estado é muito grande, os

padrões estabelecidos no CADTERC acabam influenciando os acordos coletivos que passam a incorporar os benefícios exigidos pelo governo. De acordo com Ferragino (*in* BRAUCH, 2012), os contratos de serviços terceirizados movimentam mais de R\$ 19 bilhões/ano e geram cerca de cem mil empregos diretos e indiretos.

O uso do CADTERC é obrigatório para a Administração Estadual e tem propiciado significativa economia de recursos decorrente da padronização dos serviços (ICLEI, 2009a). Desde sua implementação já foram economizados mais de R\$ 17 bilhões, o que representa uma economia média mensal acima de 29% (FERRAGINO; D'AMICO, 2009). A inclusão de critérios socioambientais nos estudos do CADTERC contribuiu para este cenário de economia e, com isso, conferiu uma vantagem política para que o GT de 2004 obtivesse sucesso na implantação do Selo Socioambiental (D'AMICO em entrevista à autora em 15 de agosto de 2012).

O fato de ser obrigatório é um diferencial do CADTERC em relação à aquisição de produtos com Selo Socioambiental. Por outro lado, apesar do uso das especificações contidas no CADTERC ser obrigatório, o Governo Estadual não pode garantir que os critérios socioambientais estão sendo cumpridos durante a execução desses contratos, pois isso vai depender da gestão contratual e pode variar de caso a caso.

Outra fragilidade do CADTERC para a exigência dos critérios ambientais é que esses geralmente são apresentados como sugestão, preferência ou recomendação, dificultando sua exigência como critério obrigatório. De acordo com Ferreira (em entrevista à autora em 19 de setembro de 2012), os critérios ambientais não foram estabelecidos com caráter obrigatório, pois “a prática demonstra que é importante ter um período de transição, sob a pena de, ao tornar obrigatório, direcionar para grandes fornecedores que teriam capacidade de atender nas condições exigidas”.

- Políticas sobre o Consumo de Madeira Nativa no Governo Estadual

A extração ilegal de madeira no Brasil é uma situação que, embora venha reduzindo nos últimos anos, continua preocupante. Apesar da Lei de Crimes Ambientais estabelecer como crime o recebimento, aquisição, venda e até mesmo a guarda de madeira sem documentação regular, em 2009, aproximadamente 36% da extração de madeira em tora na Amazônia foi produzida ilegalmente (BRASIL, 1998a art. 46; PEREIRA *et al*, 2010, p.77).

O Estado de São Paulo é o maior consumidor de madeira originária dessa região, tendo recebido no ano de 2010 aproximadamente 25% da madeira extraída por lá (SÃO PAULO, [s.d.]d). Nesse sentido, regular o comércio de madeira por meio do uso do poder de compra do Estado mostra-se como uma importante ferramenta de preservação florestal.

Com o objetivo de aprimorar os instrumentos de controle da legalidade dos produtos e subprodutos de madeira de origem nativa nas obras e serviços de engenharia contratados pelo Estado, o governo de São Paulo vem desde 2005 editando regulamentos a esse respeito. O primeiro foi o Decreto 49.674 de 6 de junho de 2005 que estabelece que os projetos básicos de obras e serviços de engenharia, que contemplem o uso de produtos e subprodutos de madeira, somente poderão ser aprovados, caso incluam de forma expressa o emprego de madeira de origem exótica, ou de origem nativa com procedência legal. Como requisito de habilitação técnica fica exigida a entrega de declaração do licitante de que cumprirá com o disposto neste Decreto. Caso o fornecedor contratado descumpra com este requisito, o contrato poderá ser rescindido e o fornecedor sancionado, conforme artigo 72, § 8º, inciso V da Lei Federal nº 9.605/1998. O Decreto prevê, ainda, que os servidores públicos que deixarem de exigir as suas determinações, estarão sujeitos a sanções administrativas.

Posteriormente, foi criado, por meio do Decreto 53.047 de 2 de junho de 2008, o Cadastro Estadual das Pessoas Jurídicas que comercializam, no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira (CADMADEIRA). O CADMADEIRA é um cadastro eletrônico de acesso público organizado pela SMA, em articulação com o IBAMA. Entre os objetivos deste cadastro são elencadas as CPS no que se refere às contratações que incluam produtos e subprodutos de madeira nativa brasileira. O cadastramento é voluntário, porém, desde junho de 2009, todas as contratações públicas que envolvam produtos e subprodutos de madeira nativa, devem exigir o cadastramento do licitante no CADMADEIRA. Caso a empresa cadastrada no CADMADEIRA seja penalizada por desrespeito à legislação ambiental, seu cadastro será suspenso.

Para se cadastrar no CADMADEIRA, entre outros documentos, é exigida comprovação de regularidade no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais do IBAMA e apresentar notas fiscais expedidas, Documento de Origem Florestal (DOF), Guias Florestais e, ainda, estar regular no Sistema-DOF. Desta forma, o CADMADEIRA funciona como uma pré-qualificação dos fornecedores de madeira do Estado de São Paulo, pois só vendem para o Estado aqueles que passarem por esta avaliação prévia.

O Decreto 53.047/2008 cria, também, o Selo Madeira Legal (Figura 10), concedido pela SMA aos comerciantes cadastrados no CADMADEIRA e que mantiverem seus estoques organizados no pátio por tipo de madeira, tamanho e espécie, além de disponibilizarem semestralmente relatório técnico com resumo das vendas e dos estoques comercializados.



Figura 10 - Certificado do Selo Madeira Legal do Estado de São Paulo.
Fonte: Secretaria de Estado do Meio Ambiente

A conformidade com os requisitos do Selo Madeira Legal é verificada *in loco* por meio de vistorias. Tanto o cadastro como o selo têm validade de um ano e podem ser renovados caso sejam cumpridos seus requisitos. Além disso, a cada 2 meses é feita uma revalidação do cadastro no CADMADEIRA.

O CADMADEIRA e a lista de empresas certificadas pelo Selo Madeira Legal podem ser acessadas por qualquer cidadão, estimulando, assim, o consumo consciente de madeira também na população. Atualmente existem 165 empresas com cadastro válido no CADMADEIRA, 135 em análise e 135 com cadastro inválido (empresas irregulares em algum dos pré-requisitos exigidos para o cadastro). Das 165 empresas com cadastro válido, apenas 45 possuem Selo Madeira Legal (SÃO PAULO, [s.d.]e).

- Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis e Comissões Internas

O Programa de Contratações Públicas Sustentáveis do Estado de São Paulo foi instituído por meio do Decreto 53.336, de 20 de agosto de 2008, com o objetivo de articular ações para a inserção de critérios socioambientais nas contratações. Esses objetivos se concretizam com a divisão de atribuições entre os órgãos gestores do Programa e, com a grande novidade trazida pelo Decreto: a instituição de Comissões Internas de CPS em cada órgão ou entidade da Administração Pública direta e autárquica. O Programa de CPS segue os mesmos critérios do Selo Socioambiental (SÃO PAULO, 2008c).

A Coordenação do Programa de CPS ficou a cargo da Secretaria de Gestão Pública (SGP) que tem as atribuições de propor diretrizes, normas e procedimentos para a inclusão de critérios socioambientais nas contratações públicas, bem como realizar o papel de articulador. Já a assessoria técnica na área ambiental é de responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente (SÃO PAULO, 2008c, arts. 5º e 6º).

De acordo com o Decreto 53.336/2008, todos os órgãos estaduais da Administração Pública direta e autárquica devem nomear Comissões Internas de CPS e essas possuem as seguintes atribuições: (1) implantação do Programa de CPS; (2) sensibilização dos demais servidores envolvidos; e (3) elaboração de um relatório anual das ações desenvolvidas (SÃO PAULO, 2008c, art. 8º).

Segundo Ferragino e D'Amico (2009), a instituição do Programa de CPS inaugurou uma nova fase na implantação da sustentabilidade nas contratações do Estado, pois estende as ações para cada um dos órgãos do governo que deverão implantar o programa adequando-o ao seu perfil de compra. Para D'Amico (em entrevista à autora em 15 de agosto de 2012) de 2005 a 2008, o que foi feito foi macropolítica. Ela considera que é a partir da instituição do Programa de CPS que o Estado passa a atuar mais na ponta, diretamente com quem realiza as contratações públicas.

O Governo do Estado de São Paulo é formado por 26 Secretarias (Administração Direta) e 26 Autarquias, porém, de acordo com dados divulgados pelo governo, existem atualmente 45 comissões constituídas (SÃO PAULO, [s.d.]f) - sendo 23 em Secretarias, 7 em Autarquias e 15 nas demais instituições do Estado – ou seja, a maior parte das Secretarias e uma minoria das Autarquias já possui Comissão de CPS, enquanto outras instituições não obrigadas pelo Decreto 53.336/2008 instituíram voluntariamente suas comissões.

Para realização desta pesquisa, tentou-se contatar todas as comissões divulgadas, porém, foram encontradas 39 das 45 comissões e dessas, 28 concordaram em participar da pesquisa. Entre as 11 comissões encontradas que não se dispuseram a conceder entrevista, os motivos alegados foram: falta de tempo, comissão e/ou setor de compras em fase de reestruturação, não permissão da chefia e não atuação da comissão. As comissões entrevistadas possuem em média quatro membros e 21 contam com membros do setor de compras.

A partir da análise do discurso das 28 comissões entrevistadas, foi montada a Tabela 1 que apresenta as conclusões em relação à atuação das comissões de acordo com cada uma das atribuições anteriormente citadas, acrescentando-se o fator capacitação a título de análise de sua influência sobre os demais fatores. Foram consideradas capacitadas as comissões que disseram ter participado de curso ou evento relacionado a CPS. Cabe ressaltar que não foram entrevistados todos os membros de cada comissão, normalmente o Coordenador da Comissão concedia a entrevista e, muitas vezes, não sabia responder pelos outros membros.

Tabela 1 – Atuação das Comissões Internas de Contratações Públicas Sustentáveis

| Comissões Internas de CPS | | | | |
|----------------------------------|--------------------|-----------------------|------------------|--------------------|
| Forma de atuação | Implantação | Sensibilização | Relatório | Capacitadas |
| Atuam como Comissão | 15 | 7 | 12 | 14 |
| Atuam individualmente | 6 | 0 | 4 | 5 |
| Não atuam | 7 | 0 | 3 | 5 |
| TOTAL | 28 | 7 | 19 | 24 |

Fonte: elaboração própria a partir das entrevistas realizadas.

Entre as 28 comissões entrevistadas, 7 não têm atuado na implantação do programa, 6 atuam na implantação do programa, mas não enquanto comissão (apenas aplicando seu conhecimento sobre o assunto no âmbito de suas próprias atribuições) e 15 afirmam atuar de alguma maneira como comissão para contribuir para a inclusão de critérios socioambientais nas contratações realizadas por suas instituições.

Por outro lado, apenas 7 comissões têm atuado efetivamente na sensibilização dos demais servidores em relação ao tema de CPS. Cabe ressaltar que apenas as comissões que atuam em grupo realizam ações de sensibilização. E dessas todas passaram por algum tipo de capacitação e apenas uma não fez nenhum relatório. Por outro lado, entre as 7 comissões que não atuam na implantação do programa e nem na sensibilização, 5 possuem membros capacitados, ou seja, a capacitação não garante a implementação das ações. Entre as 28 comissões entrevistadas, 18 fizeram cursos sobre CPS e 6 apenas participaram de eventos sobre o assunto.

Em relação à última atribuição definida no decreto que criou as Comissões Internas, 19 das 28 elaboraram Relatório Anual sobre as ações desenvolvidas ao menos uma vez, mas, poucas comissões enviam relatórios regularmente. Ressalta-se que mesmo comissões que não atuam na implantação e sensibilização produzem relatórios anuais, demonstrando esse ser apenas um procedimento pró-forma.

Assim, observa-se que existe um desnivelamento entre as atuações das diferentes comissões internas. Algumas vêm se dedicando mais efetivamente ao Programa de CPS, enquanto outras nem ao menos atuam enquanto comissão. A existência de pessoas dedicadas ao tema de CPS em cada instituição do Estado é uma vantagem para o Programa de CPS, porém, essas precisam ser melhor aproveitadas. Caso o Estado não ofereça capacitação, apoio e instrumentos adequados para a atuação efetiva dessas comissões, os resultados podem não ser significantes e o Programa de CPS perder sua força. Um dos motivos frequentemente citados nas entrevistas para o enfraquecimento do programa foi a redução das cobranças por parte da coordenação com o passar dos anos. Em alguns dos contatos realizados junto a comissões que não participaram das entrevistas foi citado, inclusive, que o programa havia parado e por isso a comissão não estava mais atuando.

- Grupo Técnico Coordenador do Programa de Contratações Públicas Sustentáveis

Em 2011 foi instituído o Grupo Técnico permanente para coordenação do Programa de CPS, por meio da Resolução Conjunta 01/2011 das Secretarias de Gestão Pública (SGP), da Fazenda (SF), do Meio Ambiente (SMA) e de Saneamento e Recursos Hídricos (SSRH). A SGP continua na coordenação do programa, porém agora contando com o apoio das demais secretarias citadas.

De acordo com D'Amico (em entrevista à autora em 15 de agosto de 2012), a instituição deste GT permanente foi importante para aumentar o número de pessoas dedicadas ao desenvolvimento do Programa de CPS e para facilitar a organização operacional. Para Dreher e Cavalcanti (em entrevista à autora em 11 de setembro de 2012) a criação do GT melhorou a governança e deixou mais clara a divisão de responsabilidades entre SGP, SF e SMA.

Segundo D'Amico (*in* BRAUCH, 2012), a SSRH teve importante papel devido ao seu envolvimento na formulação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (que abrange iniciativas de CPS) e por ter a ela vinculada a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) que possui elevado poder de compra. Por outro lado, percebe-se da fala de Dreher e Cavalcanti acima citada, dentre outras colocações feitas em entrevistas a gestores de São Paulo, que, na prática, a SSRH tem pouca participação na coordenação do Programa. A inclusão da SSRH no GT pode ser interpretada, também, pelo fato de que à época da edição da Resolução 01/2011, Valéria D'Amico, uma das pessoas mais envolvidas no processo de implantação das CPS desde o início das discussões, estava lotada na referida secretaria. Após a saída de D'Amico da SSRH, a participação desta secretaria no GT foi fortemente enfraquecida. Prova disso é que a SSRH nem ao menos é citada como instituição participante da elaboração do Relatório 2010-2011 do Programa de CPS (SÃO PAULO, 2012e). Desta forma, percebe-se claramente a dependência de pessoas interessadas no assunto para a condução do programa.

- Preferência para o Selo Socioambiental

Em consonância com os normativos editados pelo Estado para a promoção de CPS, em agosto de 2012 a SMA e a SSRH estabeleceram, por meio da Resolução Conjunta 2/2012, que as licitações realizadas por essas secretarias deverão dar preferência aos itens contemplados com o Selo Socioambiental. O art. 1º § 2º da referida Resolução estabelece, ainda, que a impossibilidade de adoção de itens com selo deverá ser justificada. Além disso, caso o bem ou serviço a ser contratado ainda não tenha sido contemplado com o Selo Socioambiental, as referidas secretarias deverão, sempre que possível, incluir critérios de sustentabilidade em suas especificações técnicas (SÃO PAULO, 2012d).

Esta resolução merece destaque por divulgar um posicionamento da alta administração da SMA e da SSRH não apenas favorável, mas indutor das CPS. Por outro lado, existindo um Programa de CPS que busca justamente induzir a escolha de itens com Selo Socioambiental ou a sua especificação com base nos critérios do selo, esta preferência já deveria estar clara para toda a Administração Estadual, descartando a necessidade de uma resolução para tal. De toda forma, caso fosse considerada necessária esta declaração de preferência, a mesma deveria ter sido ratificada por todas as secretarias que compõem o GT coordenador do Programa, e não apenas por aquelas afins à área ambiental.

A necessidade de institucionalização do Programa de CPS fica clara na fala de um dos membros de Comissão Interna de CPS entrevistados nesta pesquisa: “Faltam orientações mais concretas da Coordenação do Programa, mesmo para os superiores falta uma orientação”; “Falta um ato normativo interno”; “Não há nada que obrigue, enquanto não normatizar, não vão fazer” (membro de Comissão Interna de CPS, em entrevista à autora em setembro de 2012).

- Capacitação

As CPS, como qualquer outra inovação, dependem da quebra de paradigmas e da mudança de procedimentos que só são possíveis por meio de sensibilização e capacitação técnica dos gestores envolvidos. Para Brauch 2012 (p.45), “as atividades de conscientização são aspectos importantes de qualquer programa governamental que tenha por objetivo promover mudanças profundas na mentalidade e no estilo de gestão dos agentes públicos”.

Desta forma, para promover a internalização desses novos conceitos e envolver os servidores na temática de CPS, foi iniciado em 2009 no Estado de São Paulo um curso à distância que capacitou 2.400 servidores públicos estaduais. Esta capacitação foi realizada por intermédio da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), instituição ligada à SGP e, em sua primeira versão foi gratuita e exclusiva para servidores do Estado de São Paulo (Tânia Tavares, servidora da FUNDAP, em entrevista à autora em 28 de setembro de 2012).

O curso desenvolvido objetiva promover um treinamento básico sobre conceitos de sustentabilidade e fornecer diretrizes para aplicação prática nas aquisições e contratações. A capacitação é prevista para ser realizada em 60 horas e inclui 7 módulos que abordam os seguintes assuntos: Contratações Públicas Sustentáveis, Aspectos jurídicos, Prestação de serviços terceirizados, Aquisição de materiais, Obras e serviços de engenharia, Responsabilidade social e Meio ambiente, sociedade e sustentabilidade. (FERRAGINO; D'AMICO, 2009).

Para obter o certificado do curso, é necessário realizar as atividades propostas em todos os módulos e participar da Comunidade Virtual de Aprendizagem (CVA). Neste espaço dividido em fóruns técnicos e informais, os participantes do curso podem interagir, trocar informações e apresentar problemas e soluções. Segundo Tavares (servidora da FUNDAP, em entrevista à autora em 28 de setembro de 2012) esse é o grande diferencial do curso desenvolvido pela Fundap, pois altera o padrão dos cursos à distância e coloca o aluno como centro do processo de aprendizagem. Dependendo das informações postadas os participantes podem até mesmo ser capacitados e se tornarem mediadores dos fóruns.

Esta comunidade atende a uma carência na Administração Pública: o estabelecimento de redes e a troca de informações. Um ponto negativo é que, após o término do curso, os participantes não têm mais acesso à CVA. De acordo com Tavares (idem), a continuidade da comunidade oficial depende do acompanhamento de professores e não há recursos suficientes para esse acompanhamento de longo prazo.

O curso voltado especificamente ao público do Estado de São Paulo foi realizado de 2009 a 2010, ano em que houve uma pausa para adaptação do conteúdo para que pudesse ser ministrado para todo o Brasil. Nesta segunda versão não foi mais possível realizar o curso gratuitamente (TAVARES, idem).

De acordo com D'Amico (*in* BRAUCH, 2012, p.46) a intenção deste curso inicial “não foi proporcionar ferramentas técnicas, mas fomentar a mudança e a internalização de conceitos e paradigmas”. Apesar disso as apostilas do curso fornecem um bom referencial a ser seguido pelos gestores públicos, elencando questões que devem ser respondida para garantir a sustentabilidade das contratações, tais como as perguntas abaixo extraídas da apostila do Módulo 3 sobre prestação de serviços:

Para efetivarmos uma contratação sustentável, devemos refletir sobre alguns pontos, tais como:

- Necessitamos realmente contratar/adquirir tal serviço?
- Essa é uma contratação estratégica?
- Manteremos o antigo modelo ou é possível inovar?
- Podemos afetar o desenvolvimento regional?
- Podemos estimular a participação de micro e pequenas empresas?
- Podemos utilizar as informações e o conhecimento do gestor do antigo contrato?
- A quantidade requerida foi dimensionada corretamente?
- O mercado oferece alternativa mais sustentável?
- Precisamos de apoio técnico para avaliar qual é a alternativa mais sustentável?
- Na análise da viabilidade econômica, consideramos os custos relacionados a manutenções, serviços ou aquisições complementares, durabilidade, disposição de resíduos, eventuais acidentes, saúde pública etc.?
- Identificamos a cadeia de produção e fornecedores envolvidos na prestação do serviço?
- Minimamente, temos condições de avaliar os impactos ambientais, sociais e econômicos da contratação?

- O futuro gestor do contrato está apto a acompanhar o processo de avaliação e devidamente capacitado para assumir todas as responsabilidades inerentes à gestão contratual, considerando as novas características desse modelo de contratação?
- Os critérios socioambientais estão considerados na especificação do objeto e podem ser introduzidos nessa especificação? (SÃO PAULO, [s.d.], p.6-7)

Já a apostila do Módulo 4 sobre a aquisição de produtos acrescenta a necessidade de se verificar questões sociais como o uso de mão de obra infantil, respeito aos direitos trabalhistas e previdenciários, saúde dos funcionários, entre outros. (SÃO PAULO, [s.d.]).

Em relação ao tratamento dado ao tripé da sustentabilidade nas apostilas do curso do governo estadual, pode-se afirmar que critérios ambientais, sociais e econômicos são abordados com certa profundidade, dando-se ênfase aos critérios ambientais e sociais inclusive com um módulo todo dedicado à Responsabilidade Social. A apostila do módulo 4 ressalta, ainda, que um produto sustentável deve não apenas cumprir as exigências legais, mas ir além, incluindo outras exigências determinadas pelo comprador.

Por fim, o Curso de CPS organizado pelo Estado de São Paulo reconhece o trabalho adicional que é exigido do gestor público para a inclusão da sustentabilidade nas contratações e destaca a importância de se valorizar o comprador público e capacitá-lo para a realização de CPS (SÃO PAULO, [s.d.]).

- Relatório de Contratações Públicas Sustentáveis

Uma das atribuições das Comissões Internas de CPS é a elaboração de um Relatório Anual das ações desenvolvidas no âmbito de suas respectivas instituições. O modelo para esse relatório (Anexo B) foi desenvolvido pela Coordenação do Programa de CPS e validado junto às Comissões Internas no ano de 2009. O referido modelo foi estruturado com base nas diretrizes definidas pela Global Reporting Initiative (GRI), cujos padrões são internacionalmente utilizados para a elaboração de relatórios de sustentabilidade (D'AMICO, 2010).

O modelo de Relatório Anual de CPS definido pelo Estado de São Paulo segue, em linhas gerais, as diretrizes da GRI. É evidente que os Relatórios de CPS não necessitam ser tão complexos quanto recomenda a GRI, porém poderiam ser aprimorados em alguns aspectos que serão aqui discutidos para ampliar seus impactos sobre o Programa Estadual de CPS.

A GRI afirma que Relatório de Sustentabilidade é “um termo amplo considerado sinônimo de outros relatórios cujo objetivo é descrever os impactos econômicos, ambientais e sociais (*triple bottom line*) de uma organização” (GRI, 2006, p.3). Esta iniciativa destaca a importância de que os relatórios de sustentabilidade sigam uma estrutura coerente e

globalmente difundida como forma de dar transparência aos impactos econômicos, sociais e ambientais da instituição.

O Programa de CPS do Estado de São Paulo define como atribuição das Comissões Internas a elaboração de relatórios, mas não exige a elaboração de um plano de trabalho com objetivos, ações e metas pré-estabelecidas. Assim, apesar de apontar pontos fortes e fracos, conforme sugerido pela GRI (GRI, 2006), o modelo de Relatório de CPS utilizado não se baseia em compromissos assumidos previamente pela instituição em um plano estratégico, mas espera-se que o relatório do ano anterior sirva como diagnóstico e oriente as ações e metas para o ano que o segue.

O primeiro passo para a elaboração de um relatório segundo as diretrizes da GRI é a definição de seu conteúdo e, para isso, é indicada uma série de conteúdos que podem ser contemplados e sugerido que, caso não seja viável responder inicialmente a todos os temas, que outros temas sejam introduzidos gradualmente, ampliando o escopo dos relatórios ao longo do tempo (GRI, 2006). Assim, a GRI estabelece indicadores essenciais e indicadores adicionais (optativos) e este modelo poderia ser seguido pelos Relatórios de CPS do Estado de São Paulo.

Como nem todas as instituições do governo estão no mesmo estágio de desenvolvimento do Programa de CPS, é compreensível que algumas não consigam responder a todas as questões levantadas, mas há dados essenciais, que podem ser obtidos por qualquer instituição e cuja falta prejudica a avaliação interna do desempenho da instituição e a comparabilidade com outros relatórios. Exemplo de informação essencial que nem todas as instituições relatam é volume de bens e serviços contratados e os itens contemplados com selo socioambiental.

As Diretrizes da GRI ressaltam a importância de se identificar e envolver sistematicamente todos os *stakeholders* na elaboração do relatório. Segundo a GRI *stakeholders* são:

“[...] organizações ou indivíduos que possam ser significativamente afetados pelas atividades, produtos e/ou serviços da organização e cujas ações possam afetar significativamente a capacidade da organização de implementar suas estratégias e atingir seus objetivos com sucesso” (GRI, 2006, p.10).

Caso não haja o envolvimento de todas as partes interessadas, a receptividade e a utilidade do relatório são fortemente afetadas. Nesse sentido, cabe observar que o modelo de relatório a ser preenchido pelas Comissões Internas de CPS solicita informações sobre a área de compras e contratações, porém, esta não é a única parte envolvida no desenvolvimento do Programa de CPS e, algumas vezes, esta é uma área meramente receptora de demandas de contratações. Além disso, não basta identificar as partes interessadas. Para que elas sejam envolvidas no processo é preciso identificar em qual

etapa da contratação cada parte atua e como ela pode influenciar a sustentabilidade desse processo. Identificadas essas questões, um plano de trabalho definiria o papel e as ações que os diversos *stakeholders* deverão empreender para a efetiva implantação do Programa de CPS na instituição.

Outro ponto a se questionar é a abrangência do conceito de sustentabilidade que o modelo do relatório sugerido representa. Para a GRI, mais do que relatar tendências, os relatórios de sustentabilidade devem indicar como a organização contribui ou pretende contribuir para a melhoria ou deterioração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais em nível local, regional ou global (GRI, 2006).

Tratando as CPS como instrumento de política de desenvolvimento sustentável, seria importante que o relatório induzisse as instituições a avaliarem sua influência sobre diferentes políticas desenvolvidas pelo Estado. Ou seja, ir além de relatar quantos itens foram adquiridos com selo, quantos empregos foram gerados, ou se houve um aumento no número de fornecedores da instituição, passando a refletir sobre esses indicadores brutos. Nesse sentido, caberia à Coordenação do Programa de CPS definir quais programas de governo devem ser fomentados pelas CPS e inserir no modelo do relatório questões específicas sobre a contribuição das contratações da instituição em cada um desses programas. Além disso, a análise dos dados brutos também é essencial para o alcance de resultados internos propostos para as CPS. Um exemplo deste tipo de reflexão está presente no Relatório Anual de CPS da SMA de 2010:

Considerando que no *ranking* dos materiais mais representativos constam bens de Informática, mencione-se que o material mais representativo desse Grupo no âmbito da SMA corresponde a cartuchos de impressora, sendo o valor correspondente a R\$ 54.443,20. Tais aquisições demonstram que, não obstante a contratação pela SMA de serviços terceirizados de reprografia, ainda há muitas impressoras avulsas sendo utilizadas na instituição. Isso expõe a necessidade de orientação específica aos funcionários com relação aos benefícios ambientais e econômicos decorrentes da correta utilização das máquinas de reprografia disponibilizadas por meio do contrato de locação, evitando-se a aquisição desnecessária dos cartuchos para as máquinas avulsas. (SÃO PAULO, 2011e, p. 12).

Ainda em relação à abrangência do conceito de sustentabilidade do modelo de relatório em análise, cabe destacar que o mesmo apresenta itens para avaliação do desempenho econômico, social e ambiental, porém, esses são tratados de forma bastante restrita e ora se apresentam como avaliação do desempenho em relação às contratações, ora como avaliação do desempenho da instituição como um todo.

O trecho abaixo extraído do final do Relatório Anual de CPS da Secretaria de Saúde de 2008 exemplifica alguns dos fatos abordados nesta seção, como a necessidade de envolver todas as partes interessadas, de elaboração de um plano de trabalho e de aprimoramento ao longo do tempo:

O presente relatório é apresentado incompleto e por esse motivo não foi submetido à autoridade competente. O seu envio, na forma acima descrita, demonstra a complexidade do seu preenchimento; a necessidade da ampliação da Comissão Interna; a necessidade da elaboração de um plano de trabalho pautado nos critérios socioambientais. Destarte e, como várias vezes afirmado pelos Senhores Coordenadores do Projeto, o aprimoramento vem com o processo contínuo, solicitamos seja este relatório considerado um primeiro exercício (SÃO PAULO, 2009f, p.20).

Cabe ressaltar que a exposição de dificuldades como as acima apresentadas pela Comissão Interna da Secretaria de Saúde são raras nos relatórios, pois o modelo de relatório utilizado não apresenta um espaço para a avaliação do Programa de CPS e das ferramentas disponibilizadas para o seu desenvolvimento.

A cada dois anos a Coordenação do Programa de CPS apresenta um relatório que consolida os principais resultados do programa. O modelo seguido neste relatório consolidado também se baseia nas diretrizes da GRI e as informações nele apresentadas são extraídas em sua maior parte dos sistemas que controlam as contratações públicas estaduais, além de informações qualitativas extraídas dos relatórios das Comissões Internas de CPS. Os dois relatórios consolidados emitidos até o momento (2008-2009 e 2010-2011) se dividem nas três dimensões da sustentabilidade (SÃO PAULO, 2010c; SÃO PAULO, 2012e).

Em relação à dimensão econômica, são apresentados resultados quantitativos como o volume de contratações do Estado, volume de itens adquiridos com Selo Socioambiental, segmentos de mercado mais significativos, número de fornecedores cadastrados e a participação de MPEs. São apresentadas, também, algumas boas práticas como o fomento à agricultura familiar, redução de despesas, padronização de bens e serviços, o fomento à inovação e a influência sobre o mercado de papel.

Sobre a dimensão social são tratados os temas de transparência, relacionamento com fornecedores, capacitação de servidores e benefícios sociais. Na avaliação dos benefícios sociais estes relatórios se alinham melhor às diretrizes da GRI e abordam, mesmo que superficialmente, questões sobre direitos trabalhistas, geração de empregos, condições de trabalho, saúde, inclusão social, acessibilidade e direitos humanos. Por outro lado, entre as boas práticas sociais citadas aparecem programas com viés social das instituições públicas, mas que não têm relação direta com as contratações públicas. Por exemplo, é citado como boa prática de Direitos Humanos a realização de teleaudiências pela SAP, evitando o deslocamento de presos (SÃO PAULO, 2012e).

Em relação à dimensão ambiental é abordada a relação entre as contratações públicas e algumas políticas de meio ambiente, como a Política Estadual de Mudanças Climáticas, o Plano de Controle da Poluição Veicular e o CADMADEIRA. Trata-se, também,

da análise para concessão do Selo Socioambiental e de boas práticas como a substituição de combustíveis e a inserção de critérios ambientais nas obras e serviços de engenharia.

Desta forma, os relatórios consolidados pela Coordenação do Programa de CPS apresentam resultados qualitativos e quantitativos do Programa e abordam de forma geral o tripé da sustentabilidade. Apesar de ser realizada uma avaliação mais detalhada desses aspectos em relação aos relatórios das comissões internas, alguns assuntos como o desenvolvimento regional, o atendimento da legislação trabalhista e dos direitos humanos nas contratações públicas e até mesmo o impacto ambiental dessas contratações ainda são abordados de forma superficial.

- Sanções Administrativas

Desde 2004 o governo do Estado de São Paulo mantém um sistema eletrônico de registro de sanções que disponibiliza na internet a lista de todas as pessoas físicas e jurídicas proibidas de contratar com a Administração Estadual.¹²

As penalidades atualmente divulgadas no site de sanções são as seguintes: declaração de inidoneidade e suspensão temporária (previstas na Lei Federal 8.666/93, art. 87, incisos III e IV; srt. 88, incisos I, II e III), impedimento de licitar ou contratar (prevista na Lei Federal 10.520/2002, art. 7º) e improbidade administrativa (com base na Lei de Improbidade Administrativa) (SÃO PAULO, [s.d.]).

Desta forma, percebe-se que a penalidade de proibição de contratar com a Administração Pública por até 3 anos, prevista na Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998a, art. 72, § 8º, inciso V), apesar de já estar regulamentada no Estado desde 2009 por meio do Decreto 54.074, ainda não é registrada no sistema de sanções. De acordo com Cavalcanti (em entrevista à autora em 11 de setembro de 2012) o sistema está preparado para receber fornecedores sancionados com base na Lei de Crimes Ambientais, faltando apenas que as autoridades competentes (Secretário de Meio Ambiente e Presidente da CETESB) informem as sanções aplicadas nessa esfera.

Além da sanção prevista na Lei de Crimes Ambientais, a aplicação de sanções por descumprimento das cláusulas socioambientais previstas no edital e no contrato deverá ser um instrumento para a garantia da sustentabilidade nas contratações públicas, pois não basta prever critérios socioambientais no edital e não exigí-los posteriormente.

Aplicada uma sanção administrativa, e após a fase recursal, esta deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado e registrada no sistema de sanções, o que gera o bloqueio da senha de acesso do fornecedor ao sistema BEC (BRAUCH, 2012). Atualmente existem mais de 700 fornecedores sancionados no sistema de registro do Estado. De acordo com

¹² <http://www.sancoes.sp.gov.br/>

D'Amico (em entrevista à autora em 15 de agosto de 2012), apesar de não ser o objetivo da Administração sancionar empresas, esse é um procedimento necessário para qualificar os fornecedores do Estado e demonstrar o cuidado com o dinheiro público.

- Site de Contratações Públicas Sustentáveis

Após a edição do Decreto 53.336/2008, que criou o Programa Estadual de CPS, foi criado um site desenvolvido com ferramentas livres de internet com a finalidade de propiciar a participação ativa das Comissões (www.comprassustentaveis.net).

O site disponibiliza todo o histórico do Programa de CPS, além de normas relacionadas ao assunto, os relatórios anuais das Comissões Internas, outras notícias e informações relevantes. Apesar de esta ser uma importante ferramenta de divulgação de informações para as Comissões Internas e para o público de forma geral, a inexistência de espaços para fóruns de discussão ou outro tipo de área para troca de experiências e exposição de dúvidas, limita sua aplicabilidade prática.

- Pré-Qualificação

A pré-qualificação, como o próprio nome indica, é um procedimento para avaliar a qualidade de fornecedores e produtos antes da realização dos procedimentos licitatórios. Este sistema é permitido tanto na norma nacional de licitações (BRASIL, 1993, art. 114), quanto na lei estadual (SÃO PAULO, 1989b, art. 30), para os casos em que o objeto da licitação necessite de uma análise técnica mais detalhada dos fornecedores. O procedimento de pré-qualificação exige que a instituição tenha pessoal suficiente e capacitado para tal e, talvez por isso, poucas instituições públicas o façam.

A SABESP é um desses raros casos em que se utilizam a pré-qualificação de fornecedores e produtos. Esta é a maior empresa de saneamento básico do Brasil e uma das maiores do mundo e seus padrões de qualidade e especificação técnica orientam todo o mercado brasileiro de saneamento básico (BRAUCH, 2012). Anualmente a SABESP realiza mais de 5.000 processos de compras, investindo aproximadamente R\$3bilhões (Álvaro Mendes, Superintendente de Suprimentos e Contratações Estratégicas da SABESP, em entrevista à autora em 21 de setembro de 2012).

A SABESP foi pioneira na realização de compras eletrônicas no Brasil. Segundo Mendes (idem), em março de 2000 realizaram a primeira compra pública eletrônica. Desta forma, a SABESP desenvolveu seu próprio sistema eletrônico de compras e não faz uso da BEC. Apesar disso, a empresa segue as diretrizes definidas pelo Estado, em especial no que diz respeito às CPS. O catálogo próprio da SABESP possui mais de 250 itens com o

Selo Socioambiental e outros estão sob análise da SMA para concessão do selo (BRAUCH, 2012).

Para realizar a pré-qualificação de fornecedores e produtos, a SABESP conta com uma equipe multidisciplinar de 45 colaboradores (Mendes, *idem*). A pré-qualificação é feita para os fabricantes e fornecedores dos materiais mais demandados na empresa e o processo está permanentemente aberto para os fornecedores interessados (BRAUCH, 2012). A verificação da qualidade, feita *in loco*, vai desde a matéria prima ao produto final, passando pelo tratamento adequado à mão de obra e aspectos socioambientais. Entre os critérios socioambientais considerados, estão: licenças ambientais, descarte de resíduos, ações de reuso e reciclagem, além de ações sociais junto à comunidade local (Relatório de Qualificação da SABESP – Anexo C). Segundo Mendes (*idem*), apesar do importante trabalho que a SABESP vem desempenhando ao cobrar aspectos socioambientais em suas qualificações, esses critérios ainda têm um peso pequeno na avaliação final e não são capazes de desqualificar o fornecedor.

Todos os aspectos listados no relatório de qualificação são verificados e pontuados, são realizados ensaios laboratoriais dos produtos e, por fim, é emitido um parecer favorável ou desfavorável ao fornecedor e seus produtos. Caso o parecer seja favorável, o fornecedor/fabricante recebe um Atestado de Capacidade Técnica (ACT) com validade de até um ano. No ACT consta a relação dos materiais submetidos à análise e aprovados pela Sabesp, de acordo com as especificações e normas técnicas pertinentes (SABESP, 2011). Além dessa pré-qualificação inicial, a cada fornecimento é realizada uma nova inspeção técnica, constituindo-se em um processo de melhoria constante (Mendes, *idem*).

Para Mendes (*idem*), o processo de pré-qualificação é importante tanto para o controle de qualidade da SABESP, como para os fornecedores, pois a avaliação realizada é praticamente uma consultoria gratuita. Além disso, o ACT emitido pela SABESP abre mercados para os fornecedores, uma vez que já é exigido por outras empresas brasileiras de saneamento básico (BRAUCH, 2012).

Atualmente existem mais de 600 fornecedores qualificados pela SABESP e cerca de 2.600 itens (SABESP, 2012). A relevância desse procedimento, ainda pouco utilizado no Brasil, para a qualidade dos serviços públicos é ratificada pela SABESP:

Processos licitatórios, em especial aqueles conduzidos pela internet, necessitam de mecanismos de controle de qualidade dos produtos oferecidos e posteriormente entregues, para que a competição seja efetivamente justa e transparente. Produtos com a qualidade não condizente com aquela esperada causam transtornos à população, com manutenções e paralisações desnecessárias. Além de causarem prejuízos diretos, causam prejuízos indiretos aos cofres públicos, pela necessidade de realização de novas licitações em consequência da devolução de materiais em desacordo com a especificação contratada, além de ferir a imagem da empresa (SABESP, 2011, p. 59).

Conforme anteriormente discutido, o Estado de São Paulo também tem utilizado a pré-qualificação para fornecedores de madeira nativa (CADMADEIRA) e, tendo em vista os benefícios acima relatados pela SABESP, este instrumento traria importantes vantagens ao Programa de CPS caso fosse expandido para outros fornecedores de grande vulto do Estado.

- Parcerias Externas

O ICLEI é uma associação internacional de governos locais que trabalha em prol do desenvolvimento sustentável. Dentre os temas fomentados pelo ICLEI, estão as CPS. Há mais de 10 anos esta instituição vem trabalhando com CPS na Europa e desde 2004 estão com o projeto Fomentando Compras Públicas Sustentáveis no Brasil. A primeira parceria foi estabelecida com a Prefeitura de São Paulo em 2006 e, no ano seguinte, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA) e a Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), já com ações em andamento, se juntaram ao projeto como Governos-Piloto. Por meio desta parceria com o ICLEI foram realizadas discussões sobre CPS e eventos de sensibilização e capacitação de servidores (ICLEI, 2008; CAVALCANTI, 2008).

O processo de desenvolvimento das CPS no Estado de São Paulo é acompanhado por um diálogo constante com o setor produtivo e entidades patronais, com o objetivo de verificar a possibilidade de atendimento do fornecimento de produtos sustentáveis (CAVALCANTI *in* ICLEI, 2009a). Um dos setores consultados pelo governo é o setor da Construção Civil e desses diálogos surgiu o protocolo de cooperação técnica entre a SMA, Secretaria de Habitação e entidades representativas da Construção Civil, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Sindicato Estadual da Indústria da Construção Civil. O Protocolo da Construção Civil e do Desenvolvimento Urbano, assinado em outubro de 2008, estabelece entre as suas diretrizes gerais o direcionamento das condutas do setor de Construção Civil para o interesse público, com ênfase na conservação ambiental, além da produção alinhada a critérios de sustentabilidade e responsabilidade social (SÃO PAULO, 2008e, Cláusula Primeira).

O protocolo enfatiza critérios ambientais, tais como a eficiência energética, o uso racional da água, a gestão de resíduos e o atendimento das disposições sobre a legalidade da madeira utilizada nas obras. Porém, critérios sociais também são estabelecidos no acordo, como o combate à informalidade na relação com funcionários e a priorização do uso de mão de obra e matérias primas locais (SÃO PAULO, 2008e, Cláusula Terceira).

Por parte do governo foram assumidos compromissos referentes ao aprimoramento dos processos de licenciamento ambiental, a implantação de premissas de construções

sustentáveis em suas obras e serviços de engenharia, além da proposição de mecanismos de incentivo à disponibilização de inventários ambientais por parte do setor construtivo e a emissão de um Certificado de Conduta Ambiental para as empresas que aderirem ao protocolo (SÃO PAULO, 2008e).

A certificação pelo governo para empresas que seguirem as medidas estabelecidas neste protocolo seria um importante instrumento de pré-qualificação de empresas para participarem de concorrências públicas, porém, nas pesquisas realizadas para o presente estudo não foi identificado nenhum andamento em relação a este assunto. De toda forma, por meio de protocolos como este o governo demonstra sua mudança de postura e sinaliza para o mercado que priorizará a sustentabilidade em suas contratações.

Encerra-se aqui a análise de instrumentos que tratam de CPS no âmbito do Governo do Estado de São Paulo. O próximo capítulo traz a análise e a discussão de dados coletados junto ao Governo Federal e ao Estado de São Paulo, além das entrevistas realizadas e questionários enviados, com o objetivo de suscitar os maiores desafios e as oportunidades encontradas para o avanço desses programas.

5. DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A INSERÇÃO DO TRIPÉ DA SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Os capítulos anteriores apresentaram uma análise a respeito dos instrumentos criados pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado de São Paulo que se relacionam de alguma forma à inserção do tripé da sustentabilidade nas compras públicas.

Complementando os passos para o alcance dos objetivos do presente estudo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de captar a percepção dos principais atores envolvidos na idealização e planejamento das CPS nos dois níveis de governo em análise. Também foram entrevistados servidores do governo estadual que atuam na execução do Programa de CPS.

Em seguida, foi elaborado um questionário em plataforma *on line*, direcionado a servidores públicos do Governo do Estado de São Paulo que atuam com contratações públicas. Este questionário foi elaborado com base nos mesmos temas abordados nas entrevistas e, inclusive, aproveitando informações obtidas nessas, como forma de validação.

Por fim, foram analisados dados quantitativos de compras dos governos em análise, avaliando o valor total comprado em relação às compras sustentáveis. Todas essas análises contribuem para o alcance do principal objetivo desta pesquisa: identificar os maiores desafios e oportunidades para aprimorar a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas.

5.1 PERCEPÇÕES DOS ATORES ENVOLVIDOS NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Com a finalidade de captar as percepções de atores envolvidos tanto no planejamento, como na realização de CPS, foram realizadas entrevistas a três grupos diferentes: Planejadores do Governo Federal, Planejadores do Governo do Estado de São Paulo e Executores do Estado de São Paulo.

No primeiro grupo foram incluídos os componentes da CISAP, bem como outros atores com relevante participação no planejamento, estudo ou controle das CPS (Quadro 6). No segundo grupo, foram entrevistados servidores do Governo do Estado de São Paulo que participaram ou ainda participam do planejamento do Programa Estadual de CPS por meio dos grupos técnicos formados, bem como uma pesquisadora da FGV, instituição que participou da revisão do catálogo de materiais do governo estadual (Quadro 7).

| Entrevistado e Atuação em CPS | | Data da Entrevista |
|--------------------------------------|--|---------------------------|
| CISAP | Delfino Natal de Souza Secretário de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG) Presidência da CISAP | 27/11/2012 |
| | Ana Maria Vieira dos Santos Neto Diretora de Produção e Consumo Sustentáveis do MMA Vice-Presidente da CISAP (Suplente) Atuação com CPS no MPOG e MMA | 26/10/2012 |
| | Augusto Akira Chiba Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda Membro da CISAP pela Casa Civil pelo Ministério da Fazenda | 11/12/2012 |
| | Bruno Oliveira Barbosa Coordenador-Geral de Auditoria dos Programas das Áreas de Planejamento, Orçamento e Gestão da Controladoria Geral da União Membro da CISAP pela Controladoria Geral da União (Suplente) | 26/12/2012 |
| | Iara Lemos Giani Chefe do Setor de Compras do Ministério de Minas e Energia Membro da CISAP pelo Ministério de Minas e Energia (Suplente) | 19/12/2012 |
| TCU | Fernando Antônio Dorna Magalhães Auditor Federal de Controle Externo do TCU Auditoria de Processos de CPS | 28/11/2012 |
| | Rafael Lopes Torres Secretário de Controle Externo do TCU Auditoria de Processos de CPS | 27/11/2012 |
| Outros | Ana Borges Servidora do Conselho Superior da Justiça do Trabalho Desenvolvimento do Guia de CPS da CSJT | 09/11/2012 |
| | Laura Valente Ex-Diretora de Produção e Consumo Sustentáveis do MMA Desenvolvimento do Plano de Produção e Consumo Sustentáveis Atuação com CPS pelo ICLEI | 13/09/2012 |
| | Teresa Barki Advogada-Geral da União Coordenadora do livro "Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis" Desenvolvimento do Guia de CPS da AGU | 25/09/2012 |

Quadro 6 - Planejadores de CPS entrevistados no Governo Federal

Fonte: elaboração própria.

| Entrevistado e Atuação em CPS | Data da Entrevista |
|---|---------------------------|
| Denize Coelho Cavalcanti Secretaria do Meio Ambiente (SMA) | 11/09/2012 |
| Maria de Fátima Alves Ferreira Secretaria da Fazenda (SF) | 19/09/2012 |
| Rachel Dreher Secretaria de Gestão Pública (SGP) | 11/09/2012 |
| Roberto Agune Sec. de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR) | 18/09/2012 |
| Valéria D`Amico Casa Civil | 15/08/2012 |
| Luciana Stocco Betiol Pesquisadora da Fundação Getúlio Vargas (FGV) | 18/09/2012 |

Quadro 7- Planejadores de CPS entrevistados no Governo do Estado de São Paulo

Fonte: elaboração própria.

O terceiro grupo de entrevistados (executores) inclui representantes de 28 Comissões Internas de CPS, além de outros servidores que atuam na área compras em quatro instituições que não possuem comissões internas, mas se dispuseram a participar da pesquisa, totalizando 32 instituições públicas estaduais. Esses servidores e suas respectivas instituições não serão identificados nesta análise.

Para a realização das entrevistas, foi utilizado o modelo semi estruturado, combinando perguntas abertas e fechadas, de forma a permitir uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos. Os roteiros das entrevistas encontram-se nos Apêndices B a E. Posteriormente, essas entrevistas foram tabuladas e analisadas por meio da metodologia de análise de conteúdo que, segundo Amado (2000), busca organizar em um conjunto de categorias de significação o conteúdo manifestado nas comunicações. A partir da tabulação realizada (Apêndices F, G e H), foram extraídas as principais ideias apresentadas pelos entrevistados nos diferentes grupos.

5.1.1 Percepções dos Planejadores do Governo Federal sobre CPS

Conforme relatado nos capítulos anteriores, a introdução do tema de CPS no Governo Federal, segundo Souza (SLTI/MPOG) e Santos Neto (MMA), foi facilitada pelos seguintes fatores: sistema de compras eletrônicas estruturado (eficiência e economia), aspectos sociais e econômicos presentes na legislação. Faltava, então, incluir critérios ambientais, o que foi feito por meio da IN 01/2010, que, segundo alguns entrevistados, não deixa de lado aspectos sociais.

É evidente, na fala dos entrevistados, que os critérios de sustentabilidade definidos no Decreto 7.746/2012 são diretrizes gerais e que serão complementadas por normas sugeridas pela CISAP, facilitando sua aplicação, como já iniciado por meio da IN 10/2012. Por outro lado, não fica de todo claro por meio das entrevistas o procedimento utilizado no governo federal para a definição dos critérios de sustentabilidade e sua aplicação aos produtos. Segundo os entrevistados, esses critérios se baseiam em práticas consolidadas de mercado, como certificações amplamente utilizadas, e na comparação de produtos para identificar o “menos insustentável”. De todo modo, a preocupação com a viabilidade jurídica dos critérios utilizados é ressaltada por vários dos entrevistados.

Ao serem indagados sobre a inserção do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas, muitos dos entrevistados afirmam que esse é um grande desafio. Percebe-se que critérios ambientais e econômicos (diga-se, o menor preço), são mais palpáveis para a maior parte dos entrevistados. Já os critérios sociais ainda geram muitas dúvidas e coloca-se que não é possível ir além do que a lei determina expressamente, principalmente pela dificuldade de se justificar e fiscalizar. Alguns ressaltam, inclusive, que certas questões

sociais (e até ambientais) nem precisariam estar presentes no edital, pois já estão na legislação e existem órgãos fiscalizadores que deveriam garantir seu cumprimento, não sendo esta uma função do comprador público:

Já está na lei, você não vai usar trabalho escravo, mas no Brasil temos que fazer uma lei dizendo para as pessoas que elas têm que cumprir a lei. Os mecanismos não são aplicados ou são ineficientes em seu uso [...] no fundo o problema de tudo é fiscalização. É pressuposto que o fabricante está agindo legalmente, o comprador não pode fiscalizar tudo, é pra isso que existem os órgãos fiscalizadores (Macedo, ex-MMA e ICLEI).

Social normalmente é norma autônoma, não precisa estar na licitação se já está em lei e outras instituições fiscalizam. Parte social é mais direta, não deve ser colocada na licitação porque senão começa a ficar muito complexo e já existem estruturas que se responsabilizam por isso (Magalhães, TCU).

Os entrevistados reconhecem que, apesar de questões socioeconômicas, como a geração de empregos, desenvolvimento local e fomento a inovações, estarem previstas nos normativos de CPS e também na lei de licitações, o comprador público ainda não consegue materializar essas questões, sendo necessário o desenvolvimento de estratégias de governo.

Em relação à percepção do que seria a proposta mais vantajosa em uma contratação pública, apesar de todos reconhecerem que o menor preço não leva necessariamente à melhor opção para o Estado e que é preciso ter uma visão de longo prazo e analisar todos os custos envolvidos em uma contratação, é colocado com frequência que o menor preço ainda predomina, inclusive na visão dos órgãos de controle.

Economia de recursos de longo prazo (hoje a visão preponderante é de curto prazo, o que é mais barato). Alguns dos membros da CISAP argumentam que o gestor precisa mudar a cabeça, eficiente não pode ser no curto prazo, precisa pensar no longo prazo, mas essa não é a cultura sequer dos órgãos de controle e o gestor é penalizado (Valerim, Casa Civil).

A ideia geral é a de que produtos sustentáveis são mais caros e isso conflitaria com o princípio do menor preço. Assim, é relativamente simples justificar a aquisição de um produto mais caro, mas que gere economias posteriores evidentes, como a redução de gastos com água e energia. Por outro lado, quando essa economia não é evidente, ou seja, quando é um ganho econômico não para o orçamento público e sim difuso para o conjunto da sociedade, o comprador público terá mais dificuldade. Essa questão fica clara na fala de Souza (SLTI/MPOG): "Justificar gastar mais é uma equação que a gente não fecha. Não vamos ter apoio da área financeira do governo. Temos que provar a todo momento que não estamos gastando mais".

Alguns dos entrevistados argumentam que o Estado precisa aumentar a demanda por produtos sustentáveis para gerar economias de escala e redução de preços. A realização de compras compartilhadas como forma de gerar essa economia de escala foi lembrada por

poucos dos entrevistados nesse grupo. Uma questão relevante, e também pouco citada, foi que a escolha de um item sustentável não conflita com o menor preço e o que não se pode fazer é comparar preços entre produtos diferentes, conforme colocado por Macedo (ex-MMA e ICLEI): “Não há conflito em querer comprar uma lâmpada econômica, ao invés de uma incandescente, são produtos diferentes. A questão é especificar direito e discutir o preço dentro dos fornecedores do mesmo produto”.

Outro obstáculo frequentemente citado para a realização de CPS é o mercado restrito de produtos sustentáveis. Segundo Valerim (Casa Civil), é mais seguro realizar CPS quando o mercado já possui um número razoável de fornecedores que possam competir. A restrição da competitividade é alegada por Chiba (Ministério da Fazenda) e Valerim (Casa Civil), inclusive, como empecilhos para a promoção de um mercado para inovações por meio das compras públicas.

De acordo com boa parte dos entrevistados, o receio de infringir questões legais (principalmente os princípios de competitividade e menor preço) induz o comprador público a ser conservador. Os entrevistados reconhecem que o comprador público necessita de normatizações mais claras e alguns comentam que a consolidação do RDC poderá fomentar a atualização de normas de compras públicas no sentido de evidenciar a sustentabilidade. Vários entrevistados argumentam que a Lei 8.666/93 precisa ser atualizada, pois ainda traz muitas barreiras a CPS e não trata claramente do assunto. Torres (TCU) afirma que “a Lei 8.666/93 é muito procedimental, mudou princípios, mas não mudou procedimentos e quem trabalha na ponta fica sem saber como chegar lá”.

A maior parte dos entrevistados concorda que ainda não é possível tornar CPS obrigatórias, sendo necessário realizar estudos de mercado e municiar o comprador público com instrumentos e informações que facilitem a inserção da sustentabilidade nas contratações públicas de forma segura. Por outro lado, percebe-se em várias falas que a não obrigatoriedade de realização de CPS relega essa questão à vontade do gestor público e, segundo Valerim (Casa Civil), o gestor público “não gosta de discricionariedade”.

A impossibilidade de se usar certificações como forma de comprovar critérios socioambientais foi bastante ressaltada nas entrevistas. O uso de certificações confiáveis desoneraria os compradores públicos da fiscalização e da verificação de determinados aspectos, porém, os próprios servidores do TCU entrevistados reafirmam essa impossibilidade e argumentam que podem ser exigidos os padrões estabelecidos nos selos e certificados, mas não as certificações em si. Isso se dá, mais uma vez, pela preocupação com a restrição da competitividade, tendo em vista que a maior parte das certificações é paga. Nesse sentido, alguns dos entrevistados sugerem que se desenvolvam certificações públicas.

Aspectos culturais também foram citados com frequência como barreiras a CPS, pois os gestores públicos acostumados a trabalhar de certa forma, resistem a mudanças. Capacitações e campanhas de sensibilização são, então, colocadas como fatores de extrema relevância para o sucesso de um programa de CPS. Alguns citam, inclusive, que não basta capacitar os gestores do setor de compras, sendo necessário investir também nos demais envolvidos, bem como na sensibilização dos líderes da alta administração. Outros entrevistados argumentam que não basta sensibilizar, é preciso ainda trabalhar com comando e controle, institucionalizar CPS e cobrar ações nesse sentido.

Algumas medidas são por sensibilização, mas outras são por comando e controle com a instituição de novas rotinas obrigatórias. Por exemplo, na AGU todos os pareceres e petições devem ser em frente e verso e com ecofonte. Algumas medidas são por capacitação e sensibilização, mas é preciso reforçar com o poder regulamentar. (Barki, AGU).

Além disso, a padronização de processos e sistemas é citada por vários entrevistados como facilitadores da difusão de informações. Borges (CSJT) acrescenta que o uso de meios eletrônicos pode auxiliar na difusão de informações e nas trocas de experiências (no CSJT realizam-se até seminários virtualmente).

A mudança de gestores é um fator comprometedor da continuidade de programas no setor público citado por diversos entrevistados. Para evitar a descontinuidade, sugerem-se trabalhar com planejamentos de longo prazo, metas e objetivos claros. Alguns argumentam que se deve tratar CPS não como uma política ambiental, mas como uma política de gestão.

Muitos dos entrevistados veem positivamente os questionamentos sobre a realização de CPS cobrados pelo TCU nos relatórios de gestão. A existência de setores ou grupos responsáveis pela gestão ambiental nas instituições também aparece na fala de alguns entrevistados como facilitadores da inserção da cultura da sustentabilidade nas contratações públicas. De acordo com Barbosa (CGU), os órgãos que já possuem agendas ambientais lidam melhor com a situação.

Em relação ao sistema de compras e ao CATMAT, afirma-se que ainda existem poucos produtos caracterizados como sustentáveis no sistema. Nesse sentido, outras instituições engajadas em CPS poderiam auxiliar indicando novos itens sustentáveis para o CATMAT, mas, segundo Giani (MME), este é um procedimento difícil e demora a ser aprovado pela SLTI/MPOG.

Outro ponto importante é o diálogo com o controle externo para alinhar as visões a respeito de CPS. Cabe ressaltar que, segundo Torres, o TCU nomeou recentemente uma comissão interna para discutir o assunto. Por outro lado, ainda é preciso realinhar a visão de governo, pois, para a maior parte dos entrevistados, a visão de curto prazo ainda prepondera e, para trabalhar a sustentabilidade, é preciso incluir custos futuros.

A criação de estímulos para as instituições e gestores públicos também é sugerida pelos entrevistados. Segundo Souza (SLTI/MPOG), já está na pauta do governo um estudo para operacionalizar o retorno para a instituição de um percentual dos recursos economizados em virtude de práticas de logística sustentável. Coloca-se, também, a importância de se valorizar o trabalho dos servidores que atuam no setor de compras.

Por fim, cabe destacar a sugestão de Valerim (Casa Civil) de que o Governo Federal coloque CPS como condicionante para repasses de recursos para a execução de projetos pelos demais entes da federação, propagando, assim, a sustentabilidade para as contratações estaduais e municipais.

5.1.2 Percepções dos Planejadores do Estado de São Paulo sobre CPS

À semelhança do Governo Federal, no Estado de São Paulo os entrevistados ressaltam a importância da realização de um ajuste fiscal e da estruturação prévia dos sistemas de compras com uso intensivo de TI, como fatores que permitiram a inclusão de CPS na pauta do governo. Segundo D'Amico (Casa Civil), a CPS, a princípio, é vista “quase como um capricho”, por isso a infraestrutura do sistema de compras precisa estar bem consolidada para permitir avançar nessa área.

Outro ponto ressaltado por este grupo de entrevistados é a gestão participativa do programa, que desde o início contou com a formação de grupos de trabalho, reunindo visões antes fragmentadas.

Os entrevistados enfatizam que o Selo Socioambiental inclui critérios ambientais e sociais, conforme indicado por seu nome. Em relação aos critérios de sustentabilidade estabelecidos no Programa de CPS, os entrevistados afirmam que esses são diretrizes gerais e que o selo não afirma que o item é sustentável (independentemente de como se defina “sustentável”), pois são analisados apenas alguns critérios, indicando a opção “menos ruim”, assim como relatado no Governo Federal. Sobre o selo socioambiental, Cavalcanti destaca:

[O selo] É a ferramenta que materializa os critérios. Facilita a vida do comprador público porque ele não vai ter que pesquisar o que é um item com critério socioambiental. Muitas vezes pela formação da pessoa ela não tem experiência na área ambiental ou social, então ela não sabe nem por onde começar e perderia muito tempo. Tendo um órgão que já fornece essa informação com respaldo técnico, agiliza o processo. (Cavalcanti, SMA).

Para a concessão do selo, os mecanismos de análise são bem definidos pelos entrevistados. De acordo com Dreher (SGP), o modelo de trabalho do programa de CPS foi desde o início trabalhar com os mais relevantes, para saber onde sugerir estudos com o selo. Segundo Cavalcanti, a SMA é o suporte técnico para o Selo Socioambiental e atua em quatro frentes: avaliação, adequação, inclusão de novos itens e exclusão de itens

insustentáveis. Também são demonstradas preocupações com a segurança jurídica e a capacidade de atendimento do mercado: "Não adianta ser muito rígido na especificação - qual será a reação do mercado?" (Agune, SPDR).

Outro ponto ressaltado por Cavalcanti (SMA) e Dreher (SGP) é que o selo é concedido para produtos e não para fornecedores, sendo necessário tentar incluir exigências específicas para a conduta das empresas no edital, desde que previstas em lei. Os entrevistados afirmam que o número de itens com selo ainda é baixo e que isso ocorre porque o processo de concessão é trabalhoso e há poucas pessoas envolvidas. Inclusive a não participação de outras instituições importantes, como a CETESB, é ressaltada por Cavalcanti. Segundo ela, apenas agora a CETESB se envolveu "porque a Política Estadual de Mudanças Climáticas determinou que eles estabelecessem padrões de desempenho ambiental".

Em relação à aplicação dos critérios de sustentabilidade, os entrevistados afirmam que as maiores dificuldades estão na falta de dados para embasar a decisão quando há conflito de critérios (atende a um critério, mas desatende a outros) e em acompanhar o surgimento de tecnologias mais sustentáveis.

Mais uma vez, os critérios socioeconômicos aparecem como os mais difíceis de serem incluídos, devido à complexidade de sua medição e fiscalização. Os planejadores estaduais também reconhecem a dificuldade do gestor de compras em trabalhar com critérios que extrapolam o produto:

Pessoa do setor de compras não tem noção do quanto sua aquisição impacta o mercado, a única instituição que terá essa noção é a Fazenda que tem o agregado. Seria até crueldade cobrar que eles tivessem esses dados, por exemplo: em quanto sua atividade está estimulando o mercado regional? A própria Secretaria de Gestão Pública não tem ideia desse impacto (Dreher, SGP).

Todos os entrevistados acreditam que o tripé da sustentabilidade pode ser inserido nas contratações públicas, porém alguns alegam que pode restringir a competitividade ou que é difícil controlar o cumprimento de todos os critérios. Cavalcanti (SMA) argumenta que apesar de alguns itens que receberam o selo privilegiarem aspectos ambientais, na análise para a concessão do selo é considerado o tripé da sustentabilidade. Devido às dificuldades de comprovação da responsabilidade social de fornecedores, os entrevistados afirmam que esses critérios são mais facilmente aplicáveis à contratação de serviços e já estão contemplados nos CADTERCs, com a incorporação da legislação pertinente e de benefícios adicionais.

A pré-qualificação de fornecedores poderia ser um instrumento para garantir a responsabilidade socioambiental de empresas e seus processos produtivos, porém Ferreira argumenta que como o governo não teria condições de avaliar todos os interessados, isso

poderia ser um fator de restrição da competitividade e até comprometer a participação de MPEs menos preparadas. Por outro lado, ela afirma que poderiam estudar a pré-qualificação de alguns produtos, avaliando-se antes disso, seus impactos na economia e na geração de empregos.

Para garantir que os produtos entregues atendam aos critérios de sustentabilidade exigidos no edital, os entrevistados argumentam que é possível solicitar amostras e testes, e, no caso de serviços, que é preciso haver fiscalização por parte dos gestores de contrato, mas que isso depende da disposição do gestor público.

Os entrevistados afirmam que é preciso ter visão de longo prazo e perceber que preço é diferente de custo. Apesar disso, é reconhecida a dificuldade de se realizar análises de custo de ciclos de vida de alternativas diferentes para decidir qual seria a mais vantajosa:

Quanto custa, no longo prazo, cada uma das alternativas, incluindo gasto de energia, manutenção, tonner, disposição final? Isso não é análise de ciclo de vida, é análise de custo. O mais difícil não é inserir os critérios, mas tomar a decisão pensando no longo prazo, no custo de ciclo de vida de alternativas diferentes. (D`Amico, Casa Civil).

Ferreira (SF) ainda afirma que em alguns casos o preço superior e a competitividade ainda são os maiores desafios. O preço superior também é citado por Dreher (SGP) como um fator que dificulta a promoção de inovações por meio das compras públicas: "É possível pagar um pouco mais caro pela inovação, mas se for muito mais caro, se o governo precisar começar a criar o mercado, a Fazenda avalia com cuidado. Por mais que o produto seja inovador e o Estado queira fomentar o mercado, é feita essa conta".

A questão da restrição de competitividade não aparece com frequência neste grupo de entrevistados, aparentemente sendo mais uma preocupação dos gestores da Secretaria de Fazenda: apesar de considerar competitividade e preço como desafios, Ferreira (SF) argumenta que a inclusão do selo socioambiental não restringe a competitividade, pois o selo é para produtos e não para fornecedores. De todo modo, a capacidade de fornecimento do mercado é um dos aspectos ressaltados para a não obrigatoriedade de CPS.

Em relação à legislação, apesar de alguns alegarem que a Lei 8.666/93 está defasada, todos concordam que ela não impede a realização de CPS. Por outro lado, Betiol (FGV) argumenta que o comprador público necessita de normas mais claras e exemplificativas.

Assim como colocado pelos entrevistados do governo federal, alguns dos entrevistados de São Paulo argumentam que a não obrigatoriedade de CPS, faz com que esta dependa da vontade institucional e aspectos culturais são bastante ressaltados como obstáculos. Nesse sentido muitos entrevistados sugerem reforçar ações de capacitação e sensibilização de todos os envolvidos. Betiol (FGV) ressalta, também, a importância do uso de outros instrumentos, como o comando e controle e o desenvolvimento de premiações,

para estimular o gestor público a realizar CPS que, segundo ela, é uma sobrecarga para o comprador. A padronização de especificações técnicas e editais é ressaltada por vários entrevistados, no sentido de que facilita a inclusão de critérios socioambientais, a negociação de preços e a atuação do comprador público.

Da mesma forma que no Governo Federal, também no Estado de São Paulo, a mudança de pessoas da alta administração é destacada por alguns como um aspecto que fragiliza o programa. Por outro lado, o apoio de órgãos tomadores de decisão, como a Secretaria de Fazenda, é citado por Dreher (SGP) como um ponto forte do Programa Estadual de CPS.

De todo modo, entre as melhorias necessárias, vários entrevistados citam a necessidade de uma maior vontade e empoderamento políticos. Segundo Agune (SPDR), em momentos de escassez, CPS não será prioridade e, por isso, é necessário vontade política expressa pelos governantes. Cavalcanti (SMA) destaca a necessidade de um maior apoio dos órgãos de controle externo.

Continuar trabalhando com planejamento e de forma participativa, melhorando a articulação das redes e o contato com as comissões são fatores ressaltados por muitos dos entrevistados como melhorias necessárias. Dreher (SGP) reconhece que o contato com as comissões internas é uma das fragilidades do programa, comprometendo também a divulgação de boas práticas. Em relação às comissões internas, Cavalcanti (SMA) destaca que algumas não têm autonomia e seus membros acumulam muitas funções.

Alguns dos entrevistados argumentam que é preciso avançar na avaliação de fornecedores e em estratégias de preparação do mercado, incluindo o estabelecimento de metas. Ferreira (SF) destaca a importância de cruzar informações e ampliar a capacidade de análise de dados do governo para desenvolver mercados regionais, gerar empregos e saber quais setores têm avançado mais no aspecto socioambiental. A medição de resultados e de impactos das contratações públicas no mercado é outro desafio destacado por alguns dos entrevistados. Já em relação às MPEs, Betiol (FGV) resalta que é importante qualificar o acesso dessas ao mercado e não apenas conceder preferência.

Como estímulos à realização de CPS, alguns dos entrevistados citam, também, a valorização das áreas de suprimentos, a aproximação do setor empresarial e o desenvolvimento de outras medidas externas ao âmbito das compras públicas, como o desenvolvimento de instrumentos fiscais e tributários para incentivar a produção sustentável.

5.1.3 Percepções dos Executores do Governo do Estado de São Paulo sobre CPS

Segundo as Comissões Internas de CPS, a maior parte das instituições possui outras ações relacionadas à sustentabilidade e as chefias apoiam a realização de CPS. Por outro

lado, o apoio varia de gestor para gestor e ainda há chefias indiferentes e comissões que carecem de orientações mais concretas. Alguns dizem, também, que a mudança de governo desarticulou o programa.

Já em relação ao apoio dos demais servidores, percebe-se que em algumas instituições o Programa de CPS não é de conhecimento de todos os *stakeholders* e ainda há resistência de parte dos servidores em relação a alternativas mais sustentáveis. Todavia, na maior parte das instituições os servidores apoiam ações de CPS, apesar de não se envolverem diretamente especificando com critérios de sustentabilidade, sendo esta função geralmente concentrada no setor de compras.

Na maior parte das instituições, a especificação de produtos de uso comum é centralizada em um ou poucos setores, o que reduz o número de pessoas a serem capacitadas e facilita a inclusão de critérios de sustentabilidade nesses produtos. No entanto, há solicitações de compras mais específicas que partem de diversos setores e, mesmo nos casos centralizados, os demais servidores precisam estar sensibilizados para aceitar mudanças no padrão dos produtos recebidos. Quando as solicitações partem de outros setores, muitos dos entrevistados relatam que o setor de compras tenta adequar as requisições e inserir critérios de sustentabilidade. Em alguns poucos casos percebe-se que isso é feito em conjunto com o setor demandante, conforme trecho de entrevista abaixo:

Várias Unidades de Despesa encaminham solicitações de compras e quando não chegam com critérios socioambientais e existe o item com selo, devolvemos para que justifiquem por que não escolheram com selo. Muitas vezes nem sabiam da existência do selo. Costumamos enviar para as demais unidades o catálogo de materiais e os grupos que já têm o selo.

Cabe destacar o exemplo de uma das instituições visitadas que, segundo o servidor entrevistado, forma comissões para a especificação de itens mais peculiares, aproveitando o conhecimento de seus diversos membros. A realização de compras compartilhadas foi citada uma única vez.

De acordo com as entrevistas, observa-se que a maior parte das comissões internas não tem representatividade (não envolvem todos os stakeholders da instituição), mas possui representantes do setor de compras. Algumas comissões só existem no papel e, em várias outras, como muitos de seus membros são do setor de compras ou de outros setores que especificam, acaba-se apenas usando o conhecimento que têm (não há disseminação). Poucas comissões relatam atuar de forma mais pró-ativa por meio de sensibilizações, apresentação de alternativas sustentáveis, planejamento de contratações futuras, produção de material de orientação ou análise do perfil de consumo da instituição. Essas diferenças de atuação podem ser observadas nos seguintes trechos de diferentes entrevistas:

Nunca nos reunimos. Comissão só existe no papel, não executamos nenhuma ação.

Pelo pouco tempo de formação e pela impossibilidade de participação dos servidores nas atividades promovidas pelo Estado, não adotamos os procedimentos como comissão, mas individualmente, nos trâmites pertinentes a cada aquisição.

Queremos incentivar o uso do catálogo sustentável pelas demais unidades, muitas vezes eles nem conhecem. Em 2011 fizemos um evento de sensibilização e capacitação. Também publicamos um manual de boas práticas para serviços de nutrição com critérios socioambientais.

Constata-se a partir das entrevistas que não há uma rede formal para trocas de experiências e a maior parte das comissões só se comunica em eventos organizados pela Coordenação do Programa.

Quando perguntados sobre os critérios de sustentabilidade considerados nas contratações, a maior parte dos entrevistados citam o Selo Socioambiental e o CADTERC. Nesse sentido, um dos entrevistados ressalta: “Ninguém é especialista para definir critérios. Usar o selo é mais fácil. Como a Secretaria só usa materiais do dia a dia, a maior parte já está com selo e o uso do CADTERC é obrigatório”. Assim, produtos e serviços mais específicos e que não possuem selo socioambiental raramente contemplam critérios de sustentabilidade. Outro ponto ressaltado por alguns é que a existência de um mesmo tipo de produto com e sem selo pode levar à aquisição de não sustentáveis.

Entre os critérios específicos mais citados estão: certificação ambiental, economia de água e energia, questões relacionadas à madeira, saúde e segurança, resíduos, biocombustíveis e viabilidade econômica. Alguns critérios, apesar de sua relevância, foram pouco citados, tais como: licenças ambientais e regularidade perante Cadastro Técnico do IBAMA; aspectos econômicos diferentes do preço, como inovação e desenvolvimento regional; e aspectos sociais como o apoio ao programa Pró-Egresso e a responsabilidade das empresas para com seus empregados. Embora a preocupação com a legalidade da madeira esteja presente em muitas das entrevistas, o CADMADEIRA foi pouco citado.

Certificados, laudos e amostras são os instrumentos mais citados para comprovar o atendimento aos critérios de sustentabilidade requeridos nos editais. Nesse sentido, outro ponto bastante ressaltado pelos entrevistados é que a qualidade da especificação determina a qualidade da verificação do atendimento aos critérios exigidos no edital. Em relação à exigência de critérios socioambientais na execução de contratos de serviços, muitos dos entrevistados alegam que falta fiscalização. Ou seja, a obrigatoriedade do uso do CADTERC facilita a inserção de critérios socioambientais nas especificações de serviços, mas não garante seu cumprimento.

Em consonância com o já relatado nas entrevistas com os planejadores, a maior parte dos executores entrevistados afirma ser mais fácil aplicar critérios sociais às contratações de serviços, por conta da fiscalização e por receio de que o edital seja impugnado no caso

de incluir-se esses critérios para produtos. Geralmente só são exigidas as questões previstas legalmente (legislações e encargo trabalhistas; proibição de trabalho infantil). No entanto, cabe destacar um dos casos relatados que indicam que não basta solicitar auto declarações, é preciso fiscalizar *in loco*:

Tivemos problema com um fornecedor de conexões de ferro fundido. Na cadeia de suprimentos a fazenda que fazia o carvão tinha mão de obra escrava. É difícil monitorar os fornecedores dentro desses aspectos. Como saber efetivamente se a empresa tem trabalho escravo? Eu tenho que ir lá ver, mas quem deveria fazer isso é o Ministério do Trabalho. Eu posso até por no meu edital que, se eu pegar, posso impor uma sanção, mas eu não monitoro isso. Então para ter uma ação efetiva, eu não tenho só que colocar no meu edital, tenho que ter alguma forma de fazer uma auditoria e checar se aquilo que ele falou é verdadeiro.

Em quase todas as entrevistas percebe-se que a preferência por MPEs é aplicada, até por conta de sua obrigatoriedade e automatização no sistema de compras eletrônicas. Mas alguns destacam problemas dessa preferência às MPEs: falta de capacidade de algumas dessas empresas e o oportunismo de grandes empresas que abrem MPEs para concorrerem preferencialmente.

A maior parte dos entrevistados nunca sugeriu a inclusão de selo socioambiental em algum item, alguns nem sabem dessa possibilidade, outros se sentem incapacitados para tal. Nesse contexto, constata-se que muitos dos entrevistados não fizeram qualquer curso sobre CPS ou apenas participaram de eventos sobre o assunto e outros consideram capacitações à distância pouco eficazes e prefeririam participar de cursos presenciais, fora do ambiente de trabalho. Cabe destacar que ações de capacitação e conscientização foram as iniciativas mais citadas para efetivar o Programa de CPS.

Em relação aos instrumentos desenvolvidos pelo Estado e que se relacionam a CPS, vale acrescentar as seguintes colocações:

- ✓ Selo Socioambiental: Facilita a escolha de itens sustentáveis e confere segurança ao comprador público, porém ainda há poucos itens com selo. Alguns ressaltam que SMA não envolve outras secretarias na especificação e que alguns produtos considerados sustentáveis no Governo Federal, não possuem o selo socioambiental de São Paulo. Cabe destacar que algumas instituições estaduais possuem catálogos próprios e que os entrevistados disseram ser a intenção alinhar com o catálogo oficial do governo.
- ✓ CADTERC: Apesar de seu uso ser obrigatório para toda contratação de terceiros, a maior parte das orientações socioambientais não o são, sendo apenas sugestões ou recomendações, dificultando sua cobrança caso não sejam transportadas para o edital como obrigações da contratada.

- ✓ BEC: Apesar de muitos citarem que agiliza e confere transparência às compras públicas, algumas melhorias são indicadas: selecionar melhor as empresas cadastradas; maior agilidade no atendimento de pedidos de cadastramento de novos itens; redução do número de itens semelhantes; entre outros.

O preço elevado de produtos sustentáveis e a obrigatoriedade de se optar pelo menor preço são afirmados como os maiores obstáculos à implementação de CPS. Poucos suscitarão o entendimento de que o critério do menor preço deve ser aplicado a bens e serviços com as mesmas características, revelando falta de compreensão do que a lei realmente determina. Vale ressaltar o exemplo de uma das instituições, cujos entrevistados afirmaram contratar um percentual sustentável, mesmo que mais caro, para servir como experiência piloto. Outra questão bastante frequente nos discursos é que a baixa disponibilidade de produtos sustentáveis no mercado leva ao receio de ferir a competitividade dos certames licitatórios.

Para a maior parte dos entrevistados não há dúvidas quanto à legalidade de CPS, mas argumentam que é preciso disseminar essa ideia para outros gestores e alguns carecem de normas mais diretas. Assim como em todos os grupos entrevistados, aspectos culturais são ressaltados como barreiras à realização de CPS. Muitos dos entrevistados também afirmam que as CPS exigem um esforço administrativo maior e sendo opcional e não havendo cobranças dificilmente serão efetivadas a contento. Segue a opinião de um dos entrevistados a esse respeito: “A cobrança da Secretaria de Gestão Pública diminuiu e as comissões se acomodaram. Todas as secretarias são muito sobrecarregadas e quando era cobrado relatório, participação em reuniões, indicação de presidente, etc, a participação era mais efetiva. Isso precisa ser sempre incentivado”.

Muitos dos entrevistados afirmam que falta um planejamento e a definição de objetivos claros para o Programa de CPS. Além disso, grande parte afirma que vontade política e apoio da alta administração são essenciais e nem sempre estão presentes. Muitos dos entrevistados sentem falta de uma clara orientação interna determinando a realização de CPS.

A falta de tempo e o número insuficiente de pessoas nos setores envolvidos com compras também são apresentados como obstáculos a um maior empenho em CPS. Acrescente-se, ainda, a desvalorização das atividades da área meio, citada por alguns dos entrevistados.

Divulgar mais o programa, mostrar resultados e promover a troca de experiências são melhorias indicadas pelos entrevistados, vide o seguinte relato: “Muitas vezes as pessoas não sabem por que estão fazendo alguma coisa. É preciso mostrar os resultados, principalmente para quem executa a compra, valorizar o trabalho dessas pessoas”.

5.2 ANÁLISE DE QUESTIONÁRIOS

Para complementar as percepções de atores envolvidos com as contratações públicas do governo do Estado de São Paulo, foi elaborado um questionário em plataforma *on line* (Apêndice I) direcionado a servidores públicos estaduais que atuam com contratações públicas. Este questionário foi enviado por e-mail pela Fundap para uma lista com aproximadamente dez mil contatos, composta em sua maior parte por pessoas enquadradas no público-alvo desta pesquisa. Foram recebidas 108 respostas, ou seja, pouco mais de 1% de retorno. De todo modo, apesar do baixo índice percentual de retorno, considera-se que as respostas recebidas são, em número absoluto, expressivas e relevantes para a análise desta pesquisa.

O questionário foi composto por 26 questões abertas e fechadas. As questões foram elaboradas seguindo o mesmo delineamento das entrevistas e, inclusive, aproveitando informações obtidas nessas, como forma de validação.

A identificação da instituição era voluntária e sigilosa, de modo que cabe revelar apenas a ocorrência de elevada participação na pesquisa de servidores da área de saúde e de universidades públicas, correspondendo a 26,85% das respostas. Mais de 19% dos respondentes não informaram a instituição em que atuam e o restante (aproximadamente 46%) correspondem a instituições diversas.

Entre os 108 participantes, 75 informaram trabalhar em setores ligados às contratações públicas. Outros 11 atuam em áreas administrativas (incluindo financeiro, gestão de pessoas e outras áreas de administração geral) e 22 trabalham em outros setores. Desta forma, 69,4% dos respondentes correspondem diretamente ao público-alvo da pesquisa, sendo outros 10,2% representantes de áreas administrativas muitas vezes também relacionadas ao setor de compras. De todo modo, conforme já discutido, as contratações públicas envolvem atores das diversas unidades da instituição e, por esse motivo, todas as respostas recebidas foram consideradas para análise.

A primeira questão foi aberta para que os participantes definissem com suas próprias palavras o que significa CPS em uma única frase. Para analisar essas respostas, foi realizada uma sistematização em sete categorias de acordo com os critérios de sustentabilidade incluídos nos textos das respostas: 1) Apenas critério ambiental; 2) Apenas critério econômico; 3) Apenas critério social; 4) Ambiental e Econômico; 5) Ambiental e Social; 6) Econômico e Social; 7) Ambiental, Econômico e Social. Dos 108 participantes, 8 disseram desconhecer o conceito de CPS, 22 forneceram respostas nas quais não foi possível identificar critérios de sustentabilidade e as demais 78 respostas foram sistematizadas e seus resultados são apresentados no Gráfico 1:

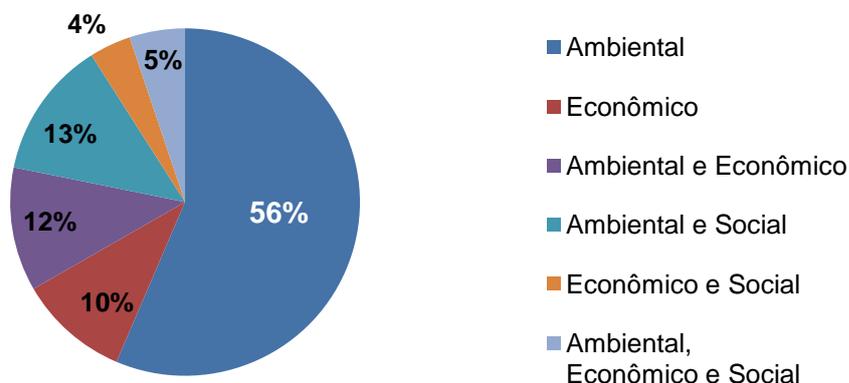


Gráfico 1. Critérios de sustentabilidade citados na definição de CPS.
 Fonte: elaboração própria com base em 78 respostas ao questionário enviado para servidores públicos do governo de São Paulo.

Conforme observado no Gráfico 1, a maior parte das respostas (56%) concentra-se apenas em critérios ambientais, ou seja, definem CPV e não CPS, conforme o seguinte exemplo de resposta: “Compra de materiais e aquisições de serviços ecologicamente corretos”. Em seguida, estão as respostas que consideram critérios ambientais e sociais (13%) e ambientais e econômicos (12%). Apenas 5% das respostas levam em conta o tripé da sustentabilidade para definir CPS, como na seguinte resposta:

Aquela em que se obtém serviços de qualidade, sem agressão aos recursos naturais do planeta, cuidando dos direitos dos seres humanos envolvidos nessas contratações, pagando um preço justo de forma a não prejudicar o contratado e não onerar demasiada e desproporcionalmente a contratante.

Em relação à capacitação, 71 respondentes não participaram do curso à distância sobre CPS oferecido pelo governo (Fundap) e, desses, apenas 20 fizeram outros cursos ou participaram de eventos sobre o assunto. Ou seja, pouco mais de 50% dos respondentes tiveram algum tipo de capacitação ou contato com o tema de CPS em eventos.

Quando perguntados sobre a existência de ações visando tornar as contratações públicas da instituição mais sustentáveis, 58 participantes responderam afirmativamente, enquanto 32 desconhecem a existência dessas ações e 18 disseram não haver ações. É interessante destacar que entre os que desconhecem estão 20 pessoas do setor de compras, ou seja, muito provavelmente não há iniciativas de CPS nessas instituições. Outro ponto interessante é que em alguns casos pessoas de uma mesma instituição deram respostas contrárias, demonstrando uma falta de divulgação ou de relevância das ações existentes.

Em relação ao apoio a CPS, mais de 51% das respostas indicam que a alta administração desconhece ou é indiferente a CPS, enquanto 25,93% dizem haver apoio e,

17,59%, apoio e incentivo com novas ideias e sugestões. Os demais servidores envolvidos na especificação de produtos e serviços, em grande parte das vezes desconhecem CPS (37,96%). De acordo com os participantes, alguns desses servidores envolvidos já conhecem o assunto, mas não inserem critérios de sustentabilidade nas especificações (30,56%), enquanto uma minoria já especifica com critérios de sustentabilidade (26,85%).

Apenas oito respondentes disseram existir uma Comissão Interna de CPS em sua instituição e dois disseram já ter existido, mas atualmente não atua mais. Cabe destacar que entre as instituições em que os respondentes indicaram não haver comissão, na verdade a comissão existe e participou das entrevistas para esta pesquisa, mais uma vez indicando a falta de divulgação ou relevância das ações de CPS e do envolvimento dos demais stakeholders.

A maioria dos respondentes (60,19%) afirma não haver ou desconhecer outros programas relacionados à sustentabilidade em suas instituições. Quando perguntados sobre as ações empreendidas pela instituição para promover CPS, a maior parte respondeu que a instituição não tem atuado ativamente (49 respostas), ou que apenas usam o conhecimento que têm sobre CPS nas especificações (25 respostas). Apenas alguns afirmam que são realizadas campanhas, treinamentos, reuniões ou outros tipos de ações para estimular a realização de CPS, conforme se pode observar no Gráfico 2.¹³

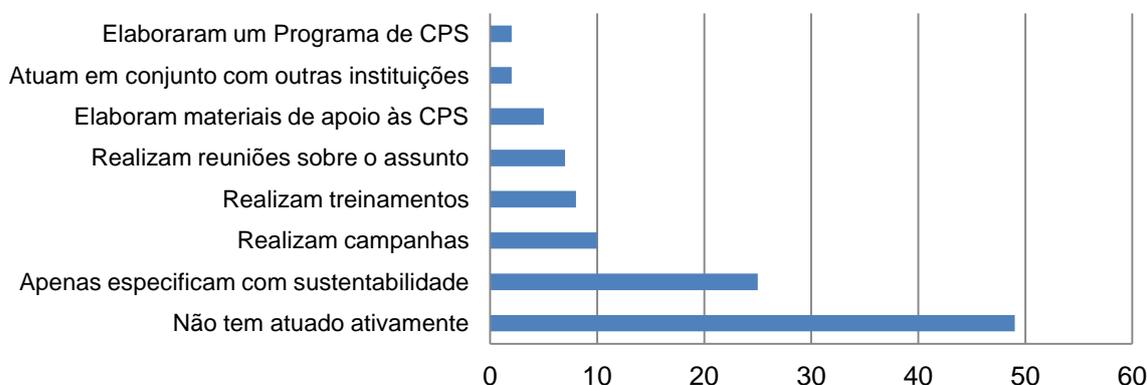


Gráfico 2. Tipos de ações empreendidas pelas Comissões Internas e/ou Setores de Compras para promover CPS. Fonte: elaboração própria com base em 78 respostas ao questionário enviado para servidores públicos do governo de São Paulo.

Para saber como as instituições têm pensado nos critérios de sustentabilidade, foram colocadas duas questões, uma sobre aquisição de bens e outra sobre contratação de serviços. Nos dois casos a maior parte dos participantes respondeu que desconhecem os critérios utilizados ou não são adotados critérios de sustentabilidade (62 respostas para

¹³ Nesta questão era possível marcar mais de uma resposta. Como a plataforma utilizada não possibilitava bloquear respostas foram necessárias algumas correções, tendo em vista que alguns haviam marcado que não atuam ativamente e, ao mesmo tempo, marcaram outras opções de ações.

bens e 55 para serviços). O uso exclusivo do Selo Socioambiental ou dos critérios contidos nos CADTERCs foi apontado por 21 e 19 pessoas, respectivamente.

Em relação à compra de produtos, 15 respondentes afirmaram incluir critérios ambientais nas especificações de produtos que não tenham recebido o selo, e 10 inserem critérios socioeconômicos além dos ambientais. Para serviços, 22 responderam incluir critérios ambientais quando o serviço não possui CADTERC e 12 inserem critérios socioeconômicos. Ou seja, na ausência de critérios prévios definidos pelo governo, os compradores públicos têm maior facilidade na inserção de critérios ambientais, do que sociais e econômicos.

Em questões abertas, quando perguntado quais critérios ambientais são comumente utilizados nas contratações, apenas 37 pessoas souberam responder. Os critérios mais citados foram: legalidade da madeira, certificação ambiental, Selo Socioambiental, CADTERC, economia de água, produtos reciclados/recicláveis e aplicação da legislação ambiental. Sobre os critérios ambientais que deveriam ser aplicados foram computadas 44 respostas, sendo os mais citados: produtos reciclados/recicláveis, certificação ambiental, logística reversa, legalidade da madeira, origem da matéria prima, economia de energia e responsabilidade socioambiental do fornecedor.¹⁴ Cabe destacar que quase 30% dos respondentes que fizeram o curso à distância oferecido pela Fundap não souberam citar critérios de sustentabilidade.

Da mesma forma foram perguntados critérios socioeconômicos adotados e desejáveis. Para esta pergunta o número de respondentes se resumiu a 26. Na primeira categoria foram citados, principalmente, menor preço e legislações sociais e trabalhistas. As respostas com critérios socioeconômicos que deveriam ser adotados foram bastante dispersas, reaparecendo as questões legais e também: certificações, qualidade, inclusão social, empresas com atuação na área social e produtos nacionais ou fornecedores locais. Nesta questão, mais de 50% dos que fizeram o curso da Fundap não opinaram.

Em relação aos critérios socioeconômicos cabe destacar a colocação de alguns dos participantes da pesquisa a respeito da estrita obediência ao que a lei permite, ou seja, dificilmente se incluirá algum critério não previsto em lei:

- ✓ “Apenas aqueles determinados por lei (vedação a trabalho de menor, etc...).”
- ✓ “Quase nunca aplicados, por se tratar de obediência à lei 8.666.”
- ✓ “Acho que deveria existir respaldo legal para a fixação do número mínimo de funcionários, remuneração justa e benefícios aos empregados da contratada.”
- ✓ “Elaboração de leis que tornem como regra obrigatória, uma vez que o poder público só faz o que a lei determina.”

¹⁴ As respostas dos participantes foram categorizadas pela autora.

Entre os produtos e serviços mais contratados, segundo os respondentes deste questionário, estão materiais de escritórios, insumos e equipamentos para informática artigos de higiene, serviços de limpeza e vigilância/portaria. Apenas 9 participantes afirmam ter inserido critérios de sustentabilidade em todos os produtos/serviços mais contratados, enquanto 19 dizem ter alcançado a maioria e 26 apenas uma minoria. Dezesete dizem não ter incluído critérios de sustentabilidade em nenhum dos itens mais contratados e 37 afirmam desconhecer. Destaca-se que entre os que “desconhecem” a maior parte atua no setor de compras, ou seja, o tema de CPS ainda não atingiu muitos dos maiores envolvidos.

Sobre os motivos que mais dificultam a inclusão de critérios de sustentabilidade nos produtos e serviços mais contratados, as respostas foram as seguintes:



Gráfico 3. Motivos que mais dificultam a inserção de critérios de sustentabilidade nos produtos e serviços mais contratados. Fonte: elaboração própria com base em 103 respostas ao questionário enviado para servidores públicos do governo de São Paulo.

De acordo com as respostas recebidas, os motivos mais relevantes para a maioria se referem à falta de capacitação (incluindo o desconhecimento de critérios de sustentabilidade), preço elevado e receio de ferir a legislação (Gráfico 3). Aliás, a falta de clareza quanto à legalidade de CPS é alegada por 86 dos 108 participantes, sendo que 29 responderam não haver clareza e 57 responderam que há clareza, porém as dúvidas sobre o que pode ser exigido ainda persistem. Apenas 20 pessoas responderam haver clareza absoluta.

Em relação ao entendimento de proposta mais vantajosa pela Administração Pública, mais de 50% dos participantes optaram pelas alternativas que incluíam unicamente o menor preço ou menor preço e qualidade. Outros 25% assinalaram a alternativa que, além do preço e qualidade, incluía critérios de sustentabilidade.

Quando perguntados sobre as maiores barreiras para a implementação de CPS, mais uma vez aspectos relacionados à falta de capacitação e preço aparecem na maior parte das respostas, conforme se observa no Quadro 8:

| Barreiras a CPS | Nº de Respostas |
|--|------------------------|
| Falta de uma definição clara do que é um produto/serviço sustentável | 62 |
| Falta de capacidade técnica sobre questões ambientais e sociais | 58 |
| Preço como critério principal | 44 |
| Dificuldade de comprovar/fiscalizar o cumprimento das exigências socioambientais | 34 |
| Falta de fornecedores de produtos/serviços sustentáveis | 33 |
| Falta de regulamentação legal | 24 |
| Falta de interesse e compromisso dos compradores públicos | 24 |
| Inadequação do sistema por meio do qual se realizam as compras públicas | 20 |
| Restrição orçamentária | 18 |
| Falta de interesse e compromisso da alta administração | 18 |
| Percepção de que produtos e serviços sustentáveis são mais caros | 16 |
| Falta de tempo para avaliar critérios de sustentabilidade | 15 |
| Exigências de órgãos de controle externo | 12 |

Quadro 8. Maiores barreiras à implementação de CPS

Fonte: elaboração própria com base em 108 respostas ao questionário enviado para servidores públicos do governo de São Paulo.

Foi solicitado, então, que os respondentes classificassem algumas condições que facilitam CPS em relação à sua importância. As condições classificadas por 70 participantes ou mais como “muito importantes” estão representadas no Quadro 9:

| Condições mais importantes para possibilitar CPS | Nº de Respostas |
|---|------------------------|
| Capacitação de servidores em CPS | 95 |
| Regulamentação legal adequada | 83 |
| Modernização dos processos de compras públicas | 75 |
| Capacitação de fornecedores | 73 |
| Existência de uma Política de CPS | 72 |
| Existência de certificações /selos socioambientais confiáveis | 72 |
| Definições padronizadas de produtos/serviços sustentáveis | 71 |
| Vontade e liderança política | 70 |

Quadro 9. Condições mais importantes para possibilitar CPS

Fonte: elaboração própria com base em 108 respostas ao questionário enviado para servidores públicos do governo de São Paulo.

Em consonância com as respostas anteriores, aspectos relacionados à capacitação e regulamentação legal foram os mais citados. Cabe destacar que os aspectos menos citados

como muito importantes foram a formação de redes para trocas de experiências, diálogo com o mercado e a realização de compras compartilhadas (este último foi, inclusive, o critério mais citado como sem importância).

A capacitação de servidores e fornecedores e a regulamentação legal foram, inclusive os aspectos mais apontados na questão seguinte como necessários de serem melhor trabalhados no Brasil. Noventa dos 108 respondentes ressaltaram a importância de capacitações para servidores.

5.3 ANÁLISE DE DADOS QUANTITATIVOS

Nesta seção serão analisados dados quantitativos de compras do Governo Federal e do Governo do Estado de São Paulo. Os dados foram fornecidos pelo MPOG e Secretaria Estadual da Fazenda, respectivamente. Serão analisados dados referentes apenas à compra de produtos, tendo em vista que, para serviços nenhum dos governos pesquisados realiza classificação ou monitoramento de contratos sustentáveis.

5.3.1 Compras Públicas Sustentáveis no Governo Federal de 2010 a 2012

No Governo Federal o monitoramento de CPS teve início em 2010 com o lançamento da IN 01/2010, logo, serão analisados dados referentes ao período 2010-2012, sendo que os dados relativos a 2012 correspondem aos meses de janeiro a outubro. Os valores considerados para produtos sustentáveis correspondem aos produtos classificados como tal no CATMAT. No Governo Federal, de 2010 para 2012 as compras de produtos sustentáveis tiveram um grande impulso, conforme se observa da Tabela 2:

Tabela 2. Valores (R\$) de produtos não sustentáveis (NS), sustentáveis (S) e totais (NS + S), adquiridos pelo Governo Federal em 2010, 2011 e 2012. A última coluna representa o percentual S sobre o total adquirido pelo governo em cada ano.

| Ano | NS (R\$) | S (R\$) | Total (R\$) | S/Total (%) |
|--------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|--------------|
| 2010 | 30.438.959.862,60 | 16.757.718,64 | 30.455.717.581,23 | 0,06% |
| 2011 | 38.419.889.088,00 | 21.376.215,57 | 38.441.265.303,58 | 0,06% |
| 2012 | 20.208.569.530,22 | 33.646.246,22 | 20.242.215.776,44 | 0,17% |
| Total | 89.067.418.480,81 | 71.780.180,43 | 89.139.198.661,24 | 0,08% |

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo MPOG. Os valores de 2012 correspondem aos meses de janeiro a outubro.

O aumento dos valores despendidos em produtos sustentáveis (S) pode ser observado principalmente em 2012. Mesmo sem considerar os meses de novembro e dezembro (meses em que normalmente ocorrem as maiores compras), em 2012 houve um aumento superior a 100% em relação a 2010. Por outro lado, em relação ao total adquirido pelo governo esses valores continuam muito baixos. Apesar de que em 2012 o percentual

de S em relação ao total adquirido nesse ano tenha sido mais que o dobro dos anos anteriores devido à redução do valor gasto em NS e aumento em S, esses percentuais não atingem sequer 0,5% do total adquirido.

A Tabela 3 apresenta os valores despendidos de 2010 a 2012 em compras públicas pelos órgãos superiores do governo federal¹⁵. Esta tabela está organizada em ordem decrescente de valor total, ou seja, dos maiores compradores para os menores (Ranking Total). Nesta mesma tabela, podem-se observar os valores investidos em produtos NS e S. O Ranking S (R\$) apresenta a ordem dos órgãos que mais compram produtos S em valor absoluto (maiores compradores S), e o Ranking S (%) os órgãos que mais compram S percentualmente (em relação ao total adquirido por esse órgão), ou seja, os órgãos “mais sustentáveis”. Em amarelo destacam-se os dez primeiros colocados em cada ranking, em cinza os órgãos coordenadores da CISAP e, em vermelho, os órgãos que praticamente não compram S.

Observa-se que entre os dez maiores compradores do governo, metade também se inclui entre os dez maiores compradores S. Por outro lado, a título de exemplo, o Senado Federal que é o 9º maior comprador do governo, aparece na 28ª colocação do Ranking S. Da mesma forma, o Ministério das Comunicações, 6º maior comprador, é o 26º comprador S. Para esses dois órgãos, o percentual S é praticamente zero. Cabe destacar, também, os Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ambos parceiros do Programa A3P, que, no entanto, nos três anos analisados, não adquiriram nenhum item considerado sustentável no CATMAT. Além desses, o Tribunal de Contas da União, que cobra iniciativas de CPS em seus relatórios de gestão, o Supremo Tribunal Federal e o Ministério do Esporte, também se encontram nas últimas colocações em CPS. Duas possibilidades podem ser colocadas para esses casos: falta de sensibilização e apoio a CPS ou os grupos de produtos sustentáveis não se encaixam entre os mais comprados por esses órgãos. A segunda hipótese será analisada mais adiante.

¹⁵ Os valores indicados para os órgãos superiores incluem as contratações realizadas por seus órgãos vinculados.

Tabela 3 - Compras de produtos pelo Governo Federal de 2010 a 2012 por órgão superior - Valores e Ranqueamento.

| Órgão Superior | NS (R\$) | S (R\$) | Total (R\$) | S/Total (%) | Ranking Total | Ranking S (R\$) | Ranking S (%) |
|--|--------------------------|----------------------|--------------------------|--------------|---------------|-----------------|---------------|
| Ministério Defesa | 27.393.678.547,45 | 9.449.980,65 | 27.403.128.528,10 | 0,03% | 1º | 3º | 23º |
| Ministério da Educação | 19.006.758.014,81 | 13.959.846,48 | 19.020.717.861,29 | 0,07% | 2º | 1º | 20º |
| Ministério da Saúde | 16.424.017.853,39 | 2.159.658,17 | 16.426.177.511,56 | 0,01% | 3º | 10º | 28º |
| Ministério da Justiça | 11.487.644.650,82 | 13.568.882,19 | 11.501.213.533,02 | 0,12% | 4º | 2º | 17º |
| Ministério da Agricultura | 2.464.475.406,43 | 1.172.055,91 | 2.465.647.462,34 | 0,05% | 5º | 13º | 22º |
| Ministério das Comunicações | 1.400.434.299,13 | 43.227,60 | 1.400.477.526,73 | 0,00% | 6º | 26º | 30º |
| Ministério da Fazenda | 1.310.171.079,52 | 4.302.610,12 | 1.314.473.689,64 | 0,33% | 7º | 5º | 11º |
| Ministério de Minas E Energia | 1.218.652.483,36 | 418.117,04 | 1.219.070.600,40 | 0,03% | 8º | 17º | 24º |
| Senado Federal | 1.039.185.513,96 | 19.060,00 | 1.039.204.573,96 | 0,00% | 9º | 28º | 31º |
| Justiça Federal | 1.010.694.894,95 | 1.935.783,89 | 1.012.630.678,84 | 0,19% | 10º | 11º | 14º |
| Justiça Eleitoral | 639.665.639,26 | 4.200.041,35 | 643.865.680,61 | 0,65% | 11º | 6º | 5º |
| Ministério dos Transportes | 552.870.251,32 | 482.304,39 | 553.352.555,71 | 0,09% | 12º | 16º | 18º |
| Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação | 550.079.151,48 | 999.666,65 | 551.078.818,13 | 0,18% | 13º | 14º | 15º |
| Supremo Tribunal Federal | 477.854.578,35 | 57,90 | 477.854.636,25 | 0,00% | 14º | 34º | 34º |
| Ministério da Integração Nacional | 477.182.383,80 | 144.720,79 | 477.327.104,59 | 0,03% | 15º | 23º | 26º |
| Justiça do Trabalho | 456.373.067,70 | 2.488.831,86 | 458.861.899,56 | 0,54% | 16º | 9º | 7º |
| Ministério da Previdência Social | 424.227.503,23 | 5.479.199,00 | 429.706.702,23 | 1,28% | 17º | 4º | 4º |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 409.256.989,15 | 132.803,89 | 409.389.793,04 | 0,03% | 18º | 24º | 25º |
| Presidência da República | 363.621.515,96 | 1.633.498,84 | 365.255.014,80 | 0,45% | 19º | 12º | 10º |
| Tribunal de Contas da União | 351.929.398,02 | 2.590,00 | 351.931.988,02 | 0,00% | 20º | 32º | 32º |
| Ministério Público da União | 212.264.352,93 | 3.427.093,30 | 215.691.446,23 | 1,59% | 21º | 7º | 2º |
| Ministério da Pesca | 191.667.999,85 | 24.114,03 | 191.692.113,88 | 0,01% | 22º | 27º | 29º |
| Justiça do Distrito Federal e dos Territórios | 187.164.085,50 | 3.411.719,36 | 190.575.804,86 | 1,79% | 23º | 8º | 1º |
| Ministério do Meio Ambiente | 189.589.922,10 | 566.194,05 | 190.156.116,16 | 0,30% | 24º | 15º | 13º |
| Ministério do Esporte | 167.113.070,54 | 290,25 | 167.113.360,79 | 0,00% | 25º | 33º | 33º |
| Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comercio Exterior | 161.529.653,71 | 252.391,70 | 161.782.045,41 | 0,16% | 26º | 21º | 16º |
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | 129.521.691,41 | 102.079,76 | 129.623.771,17 | 0,08% | 27º | 25º | 19º |
| Ministério da Cultura | 75.465.804,54 | 399.071,86 | 75.864.876,40 | 0,53% | 28º | 19º | 8º |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 71.902.217,62 | 229.097,31 | 72.131.314,93 | 0,32% | 29º | 22º | 12º |
| Superior Tribunal de Justiça | 67.178.017,91 | 407.989,50 | 67.586.007,41 | 0,60% | 30º | 18º | 6º |
| Ministério das Cidades | 51.640.838,92 | 0,00 | 51.640.838,92 | 0,00% | 31º | 35º | 35º |
| Câmara dos Deputados | 40.752.704,61 | 8.865,67 | 40.761.570,28 | 0,02% | 32º | 30º | 27º |
| Justiça Militar | 31.170.170,31 | 16.734,40 | 31.186.904,71 | 0,05% | 33º | 29º | 21º |
| Ministério das Relações Exteriores | 25.672.234,11 | 335.743,96 | 26.007.978,07 | 1,29% | 34º | 20º | 3º |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 4.805.283,71 | 0,00 | 4.805.283,71 | 0,00% | 35º | 36º | 36º |
| Ministério do Turismo | 1.207.210,93 | 5.858,55 | 1.213.069,48 | 0,48% | 36º | 31º | 9º |
| TOTAL | 89.067.418.480,81 | 71.780.180,43 | 89.139.198.661,24 | 0,08% | | | |

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo MPOG. Os valores de 2012 correspondem aos meses de janeiro a outubro.

Positivamente, também existem órgãos que não estão entre os 10 maiores compradores, mas se colocam entre os 10 maiores compradores S. Entre esses, cabe destacar o Ministério da Previdência Social que, apesar de ser o 17º maior comprador, é o 5º colocado no Ranking S. Ressalta-se, também, o alto número de representantes do Poder Judiciário entre os dez maiores compradores S. Esses, além de estarem entre os dez maiores compradores S em valores absolutos, também se enquadram no grupo dos órgãos mais sustentáveis, ou seja, que mais compram S em relação ao total adquirido por eles. Neste grupo dos órgãos mais sustentáveis, o primeiro colocado é a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, também do Poder Judiciário. Observa-se, também, que metade dos maiores compradores S não está entre os órgãos mais sustentáveis, ou seja, adquirem um valor absoluto em S superior aos demais, mas dentro do total comprado por eles, esses percentuais são inferiores aos de outros órgãos que compram menos. De todo modo cabe destacar que o percentual de CPS não atinge sequer 2% em qualquer dos órgãos analisados.

O Gráfico 4 coloca em evidência os órgãos que mais contribuem para as CPS no Governo Federal. Observa-se que mais de 50% do valor adquirido em S correspondem a apenas três órgãos: Ministério da Educação (19,45%), Ministério da Justiça (18,90%) e Ministério da Defesa (13,17%). Conforme dados fornecidos pela SLTI/MPOG, os produtos do grupo de equipamentos de TI são os mais comprados por esses órgãos com critérios de sustentabilidade, correspondendo a 42% do valor total comprado em S. Em seguida estão os grupos de “equipamentos e materiais de limpeza”, “equipamentos para refrigeração, ar condicionado e circulação de ar”, “utensílios de escritório e material de expediente”, entre outros.

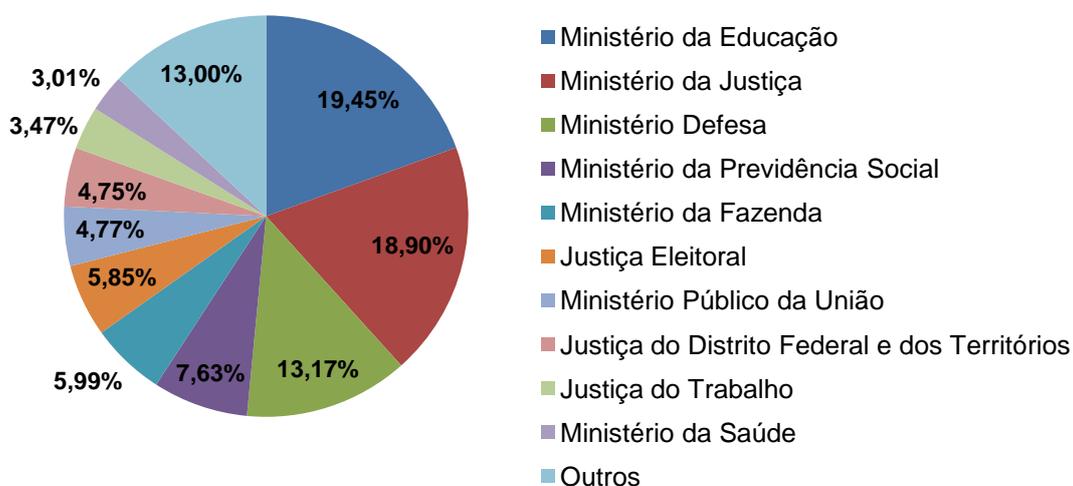


Gráfico 4 – Percentual adquirido em produtos sustentáveis por órgão em relação ao valor total de CPS do Governo Federal. Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo MPOG.

A Tabela 4 está organizada da mesma forma que a Tabela 3, porém, por grupo de produto. No CATMAT, existem mais de 180mil produtos divididos em 78 grupos. Desses, 23 grupos possuem produtos classificados como sustentáveis, em um total de 759 produtos, conforme disposto na Tabela 5. Na Tabela 4 estão representados apenas os dez grupos que correspondem aos maiores gastos e os demais que possuem produtos sustentáveis adquiridos no período de 2010-2012. Dos 23 grupos que possuem produtos sustentáveis, 3 não fizeram parte das compras governamentais no período em análise: “combustíveis, lubrificantes, óleos e ceras”, “instrumentos musicais, fonógrafos e rádios domésticos” e “matérias-primas não metálicas” (Tabela 4 e 5). Nos dois primeiros grupos há apenas um item classificado como sustentável em cada (óleo isolante vegetal biodegradável e televisor com selo Procel) e no de matérias-primas não metálicas há 12 tipos diferentes de plástico reciclado (conforme dados fornecidos pela SLTI/MPOG).

Pela Tabela 4 percebe-se que dos dez grupos de produtos mais comprados, apenas quatro possuem produtos comprados com sustentabilidade. Assim, há uma clara dispersão entre os grupos mais comprados e os que concentram as maiores compras sustentáveis, evidenciando a necessidade de que o governo envide esforços para inserir critérios de sustentabilidade nos grupos que correspondem aos maiores gastos públicos.

É compreensível que para alguns grupos esse trabalho seja mais simples e, assim, tenham sido analisados primeiramente, porém, para o avanço do programa é preciso trabalhar com estratégias que deem maiores resultados. Grupos como os de mobiliários, subsistência (alimentos) e materiais para construção possuem critérios socioambientais simples de serem aplicados e bastante conhecidos, como o uso de madeira com origem legal comprovada, alimentos orgânicos e materiais reciclados. Ressalta-se, também, que além da inclusão de novos itens sustentáveis, é preciso excluir os insustentáveis que competem com os mesmos, na medida em que o mercado de sustentáveis possa atender a toda a demanda.

O grupo que concentra o maior valor de compras S é o de utensílios de escritório e materiais de expediente, notadamente por serem materiais usados por toda a Administração Pública. Esse grupo é também o mais sustentável, com aproximadamente 2,5% de compras sustentáveis dentro do valor total adquirido no grupo, e concentra o segundo maior número de itens, 13.582 no total, sendo apenas 119 classificados como sustentáveis (Tabela 5). Entre os produtos sustentáveis desse grupo, 35 correspondem a diferentes tipos de envelope reciclado e 23 correspondem a diferentes tipos de papel (22 reciclados e 1 certificado) (conforme dados fornecidos pela SLTI/MPOG). Cabe ressaltar que existem 663 tipos de papel cadastrados no CATMAT e, tendo em vista que a maior parte da produção de papel no Brasil é certificada, o número de itens sustentáveis nesta lista poderia ser superior.

Tabela 4. Compras de produtos pelo Governo Federal de 2010 a 2012 por grupo de produto. Valores referentes aos 10 grupos mais comprados e aos demais grupos com itens sustentáveis (S) adquiridos. Ranqueamento pelo total adquirido por grupo (Ranking Total), total adquirido em S (Ranking S) e percentual adquirido em S em relação ao total do grupo (Ranking S (%)).

| Grupos de Produtos | NS (R\$) | S (R\$) | Total (R\$) | S/Total (%) | Ranking Total | Ranking S | Ranking S (%) |
|--|--------------------------|----------------------|--------------------------|---------------|---------------|-----------|---------------|
| Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário | 26.732.371.481,73 | 627.497,38 | 26.732.998.979,11 | 0,002% | 1º | 9º | 15º |
| Equipamento de TI, software e acessórios | 7.529.853.554,12 | 16.648.916,62 | 7.546.502.470,74 | 0,221% | 2º | 2º | 7º |
| Instrumentos e equipamentos de laboratório | 6.941.902.032,05 | | 6.941.902.032,05 | 0,000% | 3º | | |
| Veículos | 6.181.489.169,04 | 5.587.545,07 | 6.187.076.714,11 | 0,090% | 4º | 5º | 9º |
| Subsistência | 5.094.845.754,16 | | 5.094.845.754,16 | 0,000% | 5º | | |
| Mobiliários | 4.310.543.315,68 | | 4.310.543.315,68 | 0,000% | 6º | | |
| Livros, mapas e outras publicações | 4.291.788.843,15 | 3.900,00 | 4.291.792.743,15 | 0,000% | 7º | 18º | 19º |
| Materiais para construção | 2.631.603.920,46 | | 2.631.603.920,46 | 0,000% | 8º | | |
| Combustíveis, lubrificantes, óleos e ceras | 2.289.439.701,10 | | 2.289.439.701,10 | 0,000% | 9º | | |
| Equipamentos para oficinas de manutenção e reparos | 1.651.493.438,77 | | 1.651.493.438,77 | 0,000% | 10º | | |
| Condutores elétricos e equipamentos para geração de energia | 1.161.490.847,75 | 66.021,05 | 1.161.556.868,80 | 0,006% | 11º | 13º | 14º |
| Vestuários, equipamentos individuais e insígnias | 1.084.852.704,21 | 315,00 | 1.084.853.019,21 | 0,000% | 12º | 20º | 20º |
| Utensílios de escritório e material de expediente | 1.009.082.948,60 | 26.036.330,32 | 1.035.119.278,91 | 2,515% | 13º | 1º | 1º |
| Equipamentos para refrigeração, ar condicionado e circulação de ar | 987.973.105,07 | 7.545.543,59 | 995.518.648,66 | 0,758% | 15º | 3º | 5º |
| Componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos | 894.443.243,38 | 8.354,08 | 894.451.597,46 | 0,001% | 17º | 16º | 18º |
| Pincéis, tintas, vedantes e adesivos | 623.071.601,24 | 7.407,49 | 623.079.008,73 | 0,001% | 22º | 17º | 17º |
| Recipientes e materiais para acondicionamento e embalagem | 600.273.282,97 | 404.777,16 | 600.678.060,13 | 0,067% | 24º | 10º | 10º |
| Materiais manufaturados, não metálicos | 553.044.158,06 | 4.545.933,67 | 557.590.091,73 | 0,815% | 27º | 6º | 4º |
| Equipamentos e materiais para limpeza | 482.207.380,01 | 6.648.173,87 | 488.855.553,88 | 1,360% | 28º | 4º | 2º |
| Equipamentos para preparar e servir alimentos | 365.630.596,44 | 123.165,94 | 365.753.762,38 | 0,034% | 31º | 11º | 11º |
| Utensílios e utilidades de uso doméstico e comercial | 299.034.986,64 | 64.540,43 | 299.099.527,07 | 0,022% | 36º | 14º | 12º |
| Substâncias e produtos químicos | 246.350.374,86 | 1.702.262,02 | 248.052.636,88 | 0,686% | 41º | 7º | 6º |
| Artigos de higiene | 158.673.893,82 | 1.634.128,92 | 160.308.022,74 | 1,019% | 48º | 8º | 3º |
| Equipamentos de iluminação e lâmpadas | 121.423.729,87 | 21.697,50 | 121.445.427,37 | 0,018% | 52º | 15º | 13º |
| Máquinas e equipamentos agrícolas | 110.973.625,97 | 2.398,11 | 110.976.024,08 | 0,002% | 54º | 19º | 16º |
| Equipamento de instalações hidráulicas e de aquecimento | 72.902.473,85 | 101.272,21 | 73.003.746,06 | 0,139% | 58º | 12º | 8º |
| Total geral | 89.067.418.480,81 | 71.780.180,43 | 89.139.198.661,24 | 0,081% | | | |

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo MPOG. Os valores de 2012 correspondem aos meses de janeiro a outubro.

Tabela 5. Grupos de produtos do CATMAT que possuem itens sustentáveis. Número de itens não sustentáveis (NS), sustentáveis (S) e total.

| | Grupos de Produtos | NS | S | Total |
|--------------|--|----------------|------------|----------------|
| 1 | Equipamento de TI, software e acessórios | 10.596 | 318 | 10.914 |
| 2 | Utensílios de escritório e material de expediente | 13.463 | 119 | 13.582 |
| 3 | Materiais manufaturados, não metálicos | 3.690 | 58 | 3.748 |
| 4 | Equipamentos e materiais para limpeza | 808 | 51 | 859 |
| 5 | Veículos | 432 | 50 | 482 |
| 6 | Equipamentos para refrigeração, ar condicionado e circulação de ar | 1.894 | 46 | 1.940 |
| 7 | Recipientes e materiais para acondicionamento e embalagem | 2.825 | 37 | 2.862 |
| 8 | Matérias-primas não metálicas | 82 | 12 | 94 |
| 9 | Condutores elétricos e equipamentos para geração de energia | 5.163 | 10 | 5.173 |
| 10 | Substâncias e produtos químicos | 4.552 | 10 | 4.562 |
| 11 | Componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos | 12.440 | 9 | 12.449 |
| 12 | Artigos de higiene | 456 | 7 | 463 |
| 13 | Equipamentos para preparar e servir alimentos | 3.207 | 6 | 3.213 |
| 14 | Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário | 49.022 | 5 | 49.027 |
| 15 | Equipamentos de iluminação e lâmpadas | 2.901 | 4 | 2.905 |
| 16 | Pincéis, tintas, vedantes e adesivos | 2.021 | 4 | 2.025 |
| 17 | Utensílios e utilidades de uso doméstico e comercial | 3.872 | 4 | 3.876 |
| 18 | Máquinas e equipamentos agrícolas | 1.039 | 3 | 1.042 |
| 19 | Livros, mapas e outras publicações | 548 | 2 | 550 |
| 20 | Combustíveis, lubrificantes, óleos e ceras | 380 | 1 | 381 |
| 21 | Equipamento de instalações hidráulicas e de aquecimento | 963 | 1 | 964 |
| 22 | Instrumentos musicais, fonógrafos e rádios domésticos | 482 | 1 | 483 |
| 23 | Vestuários, equipamentos individuais e insígnias | 6.565 | 1 | 6.566 |
| Total | | 127.401 | 759 | 128.160 |

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo MPOG.

O Gráfico 5 destaca os grupos de produtos mais comprados com critérios de sustentabilidade no Governo Federal. Por este gráfico percebe-se que 70% das CPS no Governo Federal concentram-se em três grupos de produtos: “utensílios de escritório e material de expediente”, “equipamento de TI, software e acessórios” e “equipamentos para refrigeração, ar condicionado e circulação de ar”.

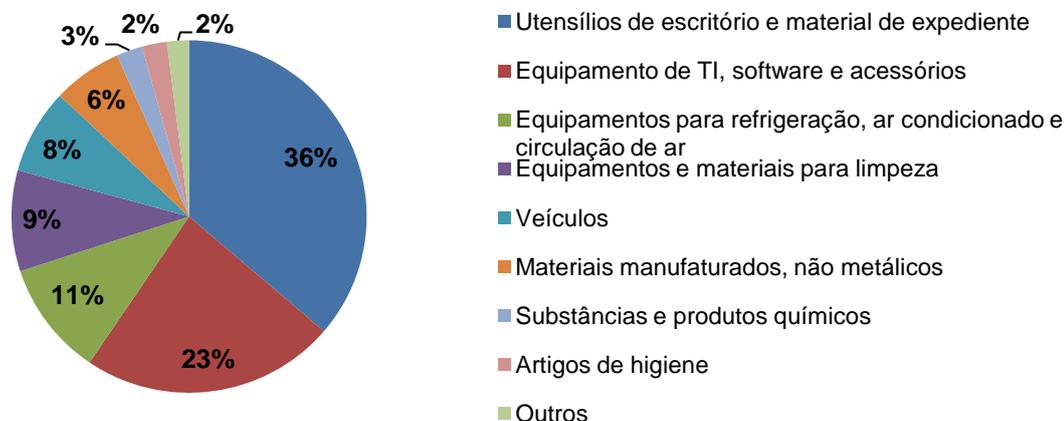


Gráfico 5 – Percentual adquirido em produtos sustentáveis por grupo de produtos em relação ao valor total de CPS do Governo Federal. Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo MPOG.

Retornando à questão dos órgãos que menos participam das CPS, citados anteriormente, analisados em conjunto, os dez grupos de produtos com maior valor de compra nos Ministério das Cidades, das Comunicações, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União, são:

- ✓ Livros, mapas e outras publicações
- ✓ Equipamento de TI, software e acessórios
- ✓ Estruturas e andaimes pré-fabricados
- ✓ Equipamentos de comunicações
- ✓ Materiais para construção
- ✓ Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário
- ✓ Instrumentos e equipamentos de laboratório
- ✓ Vestuários, equipamentos individuais e insígnias
- ✓ Mobiliários
- ✓ Recipientes e materiais para acondicionamento e embalagem

Assim, conforme se observa da Tabela 4, desses dez grupos, apenas cinco possuem itens sustentáveis. Além disso, o grupo de vestuário possui apenas um item sustentável dentre seus mais de 6.500 itens, o grupo de equipamentos médicos apenas cinco em meio a mais de 49.000 produtos e o de livros e publicações, apenas dois dos 550.

Por outro lado, o grupo de Equipamentos de TI, segundo maior em relevância financeira para esses órgãos, possui o maior número de itens sustentáveis (318), e, mesmo assim, nenhum dos órgãos citados optou pelos itens sustentáveis do catálogo. Cabe analisar, também, o grupo de utensílios de escritório e materiais de expediente, que, apesar de não ser o de maior relevância financeira para essas sete instituições, é adquirido por todas elas. Apesar de este ser o grupo mais comprado com critérios de sustentabilidade no governo federal, apenas o Ministério das Comunicações e o TCU adquiriram valores irrisórios em seus itens sustentáveis (conforme dados fornecidos pela SLTI/MPOG).

Desta forma, constata-se que há uma conjunção das hipóteses anteriormente citadas para a não adesão desses órgãos às CPS. Faltam opções sustentáveis para os itens mais adquiridos e, ao mesmo tempo, mesmo existindo alternativas indicadas como sustentáveis, essas não são escolhidas, demonstrando uma falta de interesse, apoio ou sensibilização para tal.

5.3.2 Compras Públicas Sustentáveis no Governo do Estado de São Paulo de 2008 a 2012

Para o Governo do Estado de São Paulo, a análise se inicia com dados de 2008, ano de lançamento do Programa de CPS, e segue até novembro de 2012. Os valores considerados para produtos sustentáveis correspondem aos produtos que receberam o Selo Socioambiental, ou seja, um total de 666 produtos em meio a mais de 150 mil produtos. No Governo do Estado de São Paulo, de 2008 para 2012 as compras de produtos sustentáveis aumentaram consideravelmente, conforme se observa da Tabela 6:

Tabela 6. Valores (R\$) de produtos não sustentáveis (NS), sustentáveis (S) e totais (NS + S), adquiridos pelo Governo do Estado de São Paulo de 2008 a 2012.

| Ano | NS (R\$) | S (R\$) | Total (R\$) | S/Total (%) |
|--------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------|
| 2008 | 2.795.560.685,77 | 48.771.856,03 | 2.844.332.541,80 | 1,71% |
| 2009 | 3.342.500.033,18 | 90.173.723,07 | 3.432.673.756,25 | 2,63% |
| 2010 | 3.462.194.176,00 | 191.596.278,82 | 3.653.790.454,82 | 5,24% |
| 2011 | 3.476.206.622,92 | 187.309.779,46 | 3.663.516.402,38 | 5,11% |
| 2012 | 3.312.140.237,60 | 205.555.468,32 | 3.517.695.705,92 | 5,84% |
| Total | 16.388.601.755,47 | 723.407.105,70 | 17.112.008.861,17 | 4,23% |

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria de Fazenda. Os valores de 2012 correspondem aos meses de janeiro a novembro.

O valores despendidos em produtos sustentáveis (S) aumentaram gradualmente nesses 5 anos do Programa de CPS. Comparando-se esses valores de 2012 em relação a 2008, houve um aumento superior a 300% de CPS. Apenas no ano de 2012 o governo estadual gastou quase três vezes mais em produtos sustentáveis que o governo federal gastou em três anos. Enquanto no Governo Federal o percentual de CPS em relação às compras totais não atinge sequer 0,5%, em São Paulo esses percentuais ultrapassam os 5%. Apesar dessa vantagem em relação ao Governo Federal, esses percentuais em São Paulo ainda são baixos. De todo modo, conforme relatado, o Governo de São Paulo estabeleceu a meta de atingir 20% de CPS até 2020 (SÃO PAULO, 2012a).

A Tabela 7 (análoga à Tabela 3) apresenta os valores despendidos de 2008 a 2012 em compras públicas pelos órgãos superiores do governo estadual. Em amarelo destacam-se os 10 (dez) primeiros colocados em cada ranking e em cinza os órgãos coordenadores do Programa Estadual de CPS. Como não há casos exorbitantes de não adesão aos produtos sustentáveis, conforme verificado para os órgãos do Governo Federal, não foram destacados órgãos em vermelho na Tabela 7.

Tabela 7 - Compras de produtos pelo Governo do Estado de São Paulo de 2008 a 2012 por órgão superior - Valores e Ranqueamento.

| ÓRGÃO | NS (R\$) | S (R\$) | Total (R\$) | S/Total (%) | Ranking Total | Ranking S | Ranking S (%) |
|--|--------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------|---------------|------------|---------------|
| Secretaria da Saúde | 9.978.070.760,51 | 27.181.468,92 | 10.005.252.229,43 | 0,27% | 1º | 3º | 34º |
| Secretaria da Segurança Pública | 2.471.392.305,86 | 536.215.057,77 | 3.007.607.363,63 | 17,83% | 2º | 1º | 3º |
| Secretaria Administração Penitenciária | 979.345.360,50 | 9.794.096,70 | 989.139.457,20 | 0,99% | 3º | 8º | 31º |
| Secretaria da Educação | 801.942.344,40 | 13.126.170,45 | 815.068.514,85 | 1,61% | 4º | 7º | 26º |
| Secretaria de Gestão Pública | 457.433.097,89 | 6.835.048,88 | 464.268.146,77 | 1,47% | 5º | 9º | 27º |
| Sec.Desenv. Econômico, Ciência e Tec. | 354.963.869,51 | 3.997.925,88 | 358.961.795,39 | 1,11% | 6º | 12º | 30º |
| Tribunal de Justiça | 213.960.360,17 | 38.336.643,13 | 252.297.003,30 | 15,20% | 7º | 2º | 4º |
| Secretaria de Logística e Transportes | 233.231.324,65 | 14.949.991,03 | 248.181.315,68 | 6,02% | 8º | 6º | 13º |
| Secretaria dos Transportes Metropolitanos | 184.428.750,76 | 941.480,77 | 185.370.231,53 | 0,51% | 9º | 21º | 33º |
| Secretaria Da Fazenda | 149.258.732,68 | 5.280.023,34 | 154.538.756,02 | 3,42% | 10º | 11º | 19º |
| Secretaria do Meio Ambiente | 88.095.041,45 | 23.671.872,68 | 111.766.914,13 | 21,18% | 11º | 4º | 1º |
| Sec.da Justiça e da Defesa da Cidadania | 97.279.510,47 | 3.633.096,12 | 100.912.606,59 | 3,60% | 12º | 13º | 18º |
| Secretaria de Agricultura e Abastecimento | 75.204.347,09 | 19.462.541,19 | 94.666.888,28 | 20,56% | 13º | 5º | 2º |
| Sec.de Planejamento e Desenv.Regional | 44.434.602,23 | 5.348.920,82 | 49.783.523,05 | 10,74% | 14º | 10º | 8º |
| Ministério Público | 43.833.363,04 | 2.524.985,60 | 46.358.348,64 | 5,45% | 15º | 14º | 16º |
| Casa Civil | 36.870.733,53 | 1.083.471,23 | 37.954.204,76 | 2,85% | 16º | 20º | 21º |
| Secretaria de Ensino Superior | 35.542.281,71 | 1.452.293,22 | 36.994.574,93 | 3,93% | 17º | 17º | 17º |
| Defensoria Pública do Estado | 22.085.633,61 | 1.333.385,05 | 23.419.018,66 | 5,69% | 18º | 18º | 15º |
| Secretaria da Cultura | 22.904.187,11 | 293.007,24 | 23.197.194,35 | 1,26% | 19º | 25º | 29º |
| Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos | 20.504.519,03 | 2.442.113,09 | 22.946.632,12 | 10,64% | 20º | 15º | 9º |
| Assembleia Legislativa | 16.829.922,69 | 1.124.015,57 | 17.953.938,26 | 6,26% | 21º | 19º | 12º |
| Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude | 16.854.193,46 | 247.115,82 | 17.101.309,28 | 1,45% | 22º | 26º | 28º |
| Procuradoria Geral do Estado | 13.564.301,47 | 1.996.245,55 | 15.560.547,02 | 12,83% | 23º | 16º | 6º |
| Tribunal de Contas do Estado | 14.604.969,35 | 909.136,16 | 15.514.105,51 | 5,86% | 24º | 22º | 14º |
| Sec.do Emprego e Relações do Trabalho | 5.395.825,58 | 430.077,22 | 5.825.902,80 | 7,38% | 25º | 23º | 11º |
| Secretaria de Desenvolvimento Social | 2.742.122,94 | 241.949,88 | 2.984.072,82 | 8,11% | 26º | 27º | 10º |
| Tribunal de Justiça Militar | 2.238.387,15 | 304.993,51 | 2.543.380,66 | 11,99% | 27º | 24º | 7º |
| Secretaria de Relações Institucionais | 1.270.065,04 | 24.173,21 | 1.294.238,25 | 1,87% | 28º | 30º | 24º |
| Secr. de Desenvolvimento Metropolitano | 1.215.504,86 | 11.568,30 | 1.227.073,16 | 0,94% | 29º | 31º | 32º |
| Secretaria da Habitação | 1.049.351,92 | 162.989,23 | 1.212.341,15 | 13,44% | 30º | 28º | 5º |
| Secretaria de Energia | 954.492,20 | 29.113,52 | 983.605,72 | 2,96% | 31º | 29º | 20º |
| Secr.dos Direitos da Pessoa com Deficiência | 685.150,04 | 11.430,70 | 696.580,74 | 1,64% | 32º | 32º | 25º |
| Secretaria de Comunicação | 249.168,66 | 6.290,92 | 255.459,58 | 2,46% | 33º | 33º | 23º |
| Secretaria De Turismo | 167.173,91 | 4.413,00 | 171.586,91 | 2,57% | 34º | 34º | 22º |
| Total geral | 16.388.601.755,47 | 723.407.105,70 | 17.112.008.861,17 | 4,23% | | | |

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria de Fazenda. Os valores de 2012 correspondem aos meses de janeiro a novembro.

Observa-se que entre os dez maiores compradores do governo, sete também se incluem entre os 10 maiores compradores S. Além disso, os outros três maiores compradores S também são grandes compradores no geral, ficando nas 11^o, 13^o e 14^o posição no ranking total. Ou seja, a maior parte dos grandes compradores do Estado está relativamente bem engajada nas CPS. Nesse sentido, cabe destacar a posição no Ranking S das instituições Coordenadoras do Programa de CPS: a Secretaria do Meio Ambiente dá o exemplo ficando na 4^a posição, enquanto Gestão Pública e Fazenda ficam, respectivamente, nas 9^a e 11^a posição.

Para o percentual de CPS em relação ao total adquirido por cada órgão, enquanto no Governo Federal o maior percentual não chega a 2%, em São Paulo as Secretarias do Meio Ambiente e de Agricultura e Abastecimento ultrapassam os 20% em compras de S e dezenove das trinta e quatro instituições adquirem mais de 3% em sustentáveis. Por outro lado, ao comparar o Ranking S (%) com os demais rankings, observa-se que a Secretaria de Saúde, maior compradora do Estado, apesar de ser a 3^a maior compradora em valores absolutos de sustentáveis (Ranking S), é a última colocada no Ranking S (%). Aliás, a maior parte dos grandes compradores, mesmo que bem colocados no Ranking S, encontram-se nas últimas colocações do Ranking S (%), como as Secretarias de Educação, de Saúde, dos Transportes Metropolitanos e a de Administração Penitenciária.

Para as Secretarias de Educação e de Administração Penitenciária, os maiores gastos, equivalentes a mais 60% nos dois casos, correspondem ao grupo de gêneros alimentícios que não possui itens com selo. Já para a Secretaria de Saúde, mais de 90% das despesas correm por conta do grupo de equipamentos e artigos de uso médico e odontológico. Apesar de esse grupo possuir selo em 58 itens, esses representam basicamente dois tipos de produtos (esfigmomanômetros e termômetros). Já em relação à Secretaria dos Transportes Metropolitanos, aproximadamente 75% das compras correspondem ao grupo de materiais e equipamentos metroviários, cujos itens também não possuem selo socioambiental (conforme Tabela 9 e dados fornecidos pela Secretaria de Fazenda). Assim, mesmo que essas secretarias invistam em produtos que possuam selo socioambiental, como seus maiores gastos recaem sobre grupos ainda não contemplados ou com número de produtos sustentáveis restrito, o percentual de CPS continuará baixo.

Cabe destacar a elevada contribuição da Secretaria de Segurança Pública nas CPS do Estado de São Paulo, 1^o colocado no Ranking S e 3^o no Ranking S(%). Conforme se observa do Gráfico 6, apenas esta Secretaria responde por 74,12% do total adquirido em S pelo Governo do Estado. Ressalta-se, também, que entre os itens adquiridos com selo socioambiental pela Secretaria de Segurança Pública, o grupo de veículos rodoviários corresponde a mais de 76% do valor total e o grupo de combustíveis a 19%. Assim, apenas

as compras de produtos com selo desses dois grupos, de uma única Secretaria, correspondem a mais de 70% das CPS do Estado (conforme dados fornecidos pela Secretaria de Fazenda). Desta forma, percebe-se uma concentração das CPS ainda maior que no Governo Federal, porém, voltada para grupos de produtos diferentes.

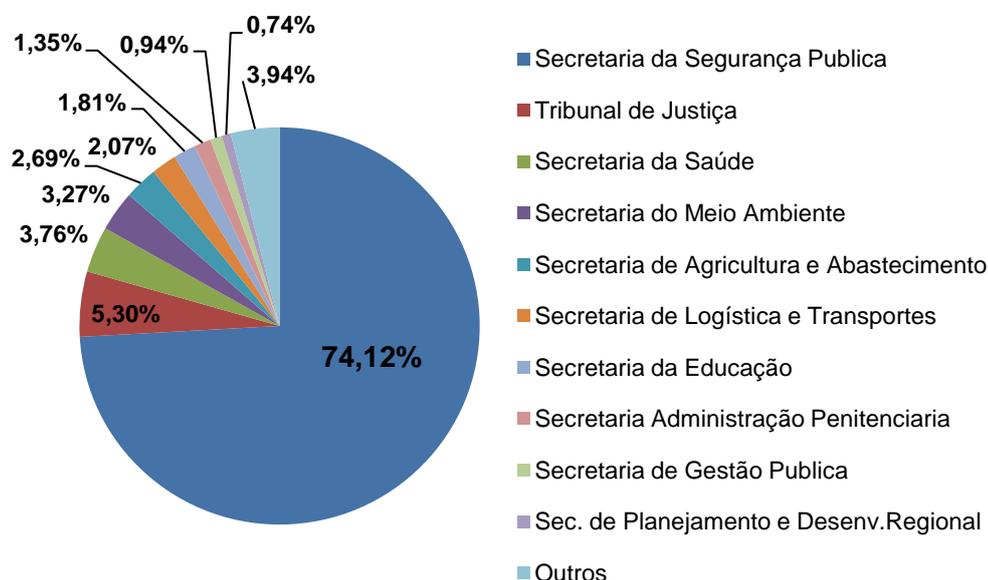


Gráfico 6 – Percentual adquirido em produtos sustentáveis por órgão em relação ao valor total de CPS do Governo do Estado de São Paulo. Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria de Fazenda.

A Tabela 8 (análoga à Tabela 4) representa 25 dos 69 grupos de produtos do catálogo estadual. Entre esses estão os dez grupos mais relevantes financeiramente para o Estado e os demais que possuem produtos sustentáveis adquiridos. Atualmente existem mais de 150 mil produtos no CATMAT e, desses, 666 possuem selo socioambiental, divididos em 20 grupos, conforme Tabela 9. Dos 20 grupos que possuem produtos sustentáveis, todos tiveram itens adquiridos no período em análise (Tabela 8).

Pela Tabela 8 percebe-se que dos dez grupos de produtos mais comprados, apenas quatro possuem produtos com Selo Socioambiental. Assim, da mesma forma que no governo federal, há uma clara dispersão entre os grupos mais comprados e os que concentram as maiores compras sustentáveis. Neste ponto é importante frisar que o trabalho em parceria entre os dois governos em análise poderia trazer resultados significativos para o aumento de CPS.

A título de exemplo, no Governo Federal, o grupo de equipamentos de TI concentra o maior número de produtos sustentáveis (318) e é o 2º colocado no Ranking S (vide tabelas 3 e 4), enquanto no governo estadual, este é o terceiro grupo mais comprado, porém nenhum dos itens possui o Selo Socioambiental. Por outro lado, o grupo de combustíveis é o 2º mais comprado com sustentabilidade em São Paulo e, no governo federal, não há nenhum item

adquirido com sustentabilidade nesse grupo. Da mesma forma, o grupo de pincéis e tintas no Estado de São Paulo engloba 122 itens sustentáveis, enquanto no Governo Federal, apenas quatro. (Tabelas 5 e 9).

Em relação ao Ranking S (%) da Tabela 8, cabe destacar a alta participação de itens com Selo Socioambiental nos grupos de veículos rodoviários (61,96%), artigos de escritório (49,13%) e materiais manufaturados não metálicos (36,62%). Neste último grupo, as compras sustentáveis correspondem, basicamente, a papel reciclado, mais uma vez ressaltando a importância de se avaliar a sustentabilidade de materiais de escritório utilizados por toda a Administração Pública. Tanto no Governo Federal, como no Governo de São Paulo esse grupo tem sido priorizado, possuindo os maiores números de itens sustentáveis.

Por outro lado, mesmo com mais materiais de escritório sustentáveis em seu catálogo, no Governo Federal a compra desses itens fica em torno de 2,5% em relação ao total adquirido no grupo, contra quase 50% em São Paulo. Este fato indica que não basta revisar o catálogo de materiais, mas outras ações como a estruturação de um programa e a formação de comissões, como já ocorreu em São Paulo e inicia-se no Governo Federal, são importantes para impulsionarem as CPS.

Tabela 8. Compras de produtos pelo Governo do Estado de São Paulo de 2008 a 2012 por grupo de produto. Valores referentes aos 10 grupos mais comprados e aos demais grupos com itens sustentáveis (S) adquiridos. Ranqueamento pelo total adquirido por grupo (Ranking Total), total adquirido em S (Ranking S) e percentual adquirido em S em relação ao total do grupo (Ranking S (%)).

| Grupos de Produtos | NS (R\$) | S (R\$) | Total (R\$) | S/Total (%) | Ranking Total | Ranking S | Ranking S (%) |
|---|--------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------|---------------|-----------|---------------|
| Equipamentos e artigos de uso médico, odontológico e hospitalar | 10.074.177.714,38 | 1.803.797,34 | 10.075.981.511,72 | 0,02% | 1º | 9º | 20º |
| Gêneros alimentícios | 1.420.265.638,97 | | 1.420.265.638,97 | 0,00% | 2º | | |
| Informática | 900.745.524,28 | | 900.745.524,28 | 0,00% | 3º | | |
| Combustíveis, óleos, lubrificantes e ceras | 762.454.833,85 | 132.543.500,62 | 894.998.334,47 | 14,81% | 4º | 2º | 5º |
| Veículos rodoviários | 297.885.398,19 | 485.123.126,55 | 783.008.524,74 | 61,96% | 5º | 1º | 1º |
| Material bélico | 317.062.101,33 | | 317.062.101,33 | 0,00% | 6º | | |
| Mobiliários em geral | 279.573.080,04 | 412.443,72 | 279.985.523,76 | 0,15% | 7º | 12º | 16º |
| Equipamentos de comunicação, detecção e radiação | 260.779.906,45 | | 260.779.906,45 | 0,00% | 8º | | |
| Vestuários, equipamentos individuais e insígnias | 225.143.501,53 | | 225.143.501,53 | 0,00% | 9º | | |
| Peças e acessórios para automóveis e motocicletas | 202.895.968,24 | | 202.895.968,24 | 0,00% | 10º | | |
| Artigos e utensílios de escritórios | 69.309.445,94 | 66.944.392,65 | 136.253.838,59 | 49,13% | 13º | 3º | 2º |
| Pincéis, tintas, vedantes e adesivos | 123.164.147,63 | 11.075.925,69 | 134.240.073,32 | 8,25% | 14º | 5º | 8º |
| Artigos de higiene | 119.993.436,17 | 1.823.786,73 | 121.817.222,90 | 1,50% | 15º | 8º | 11º |
| Equipamentos para refrigeração, condicionamento e purificação de ar | 53.999.569,43 | 11.397.256,83 | 65.396.826,26 | 17,43% | 18º | 4º | 4º |
| Materiais para construção e pavimentação | 49.605.891,28 | 154.401,59 | 49.760.292,87 | 0,31% | 23º | 16º | 14º |
| Equipamentos e materiais para recreação e desporto | 33.567.222,34 | 47.457,45 | 33.614.679,79 | 0,14% | 27º | 18º | 17º |
| Recipientes e materiais para acondicionamento e embalagem | 29.573.332,23 | 30.110,00 | 29.603.442,23 | 0,10% | 28º | 19º | 18º |
| Equipamentos e materiais para limpeza, dedetização e esterilização | 27.956.419,40 | 244.212,66 | 28.200.632,06 | 0,87% | 29º | 13º | 13º |
| Suprimentos agrícolas | 20.068.325,03 | 3.262.250,88 | 23.330.575,91 | 13,98% | 30º | 7º | 6º |
| Condutores elétricos e equipamentos de força e distribuição | 22.055.108,42 | 201.127,37 | 22.256.235,79 | 0,90% | 33º | 14º | 12º |
| Lâmpadas para iluminação de ambiente e aparelhos de iluminação | 19.504.027,86 | 52.718,05 | 19.556.745,91 | 0,27% | 34º | 17º | 15º |
| Barras, chapas e perfilados metálicos | 15.386.138,01 | 1.134.038,49 | 16.520.176,50 | 6,86% | 35º | 11º | 9º |
| Materiais manufaturados não metálicos | 9.769.877,39 | 5.645.378,67 | 15.415.256,06 | 36,62% | 36º | 6º | 3º |
| Artigos, utensílios e utilidades de uso geral | 14.068.640,72 | 11.462,28 | 14.080.103,00 | 0,08% | 38º | 20º | 19º |
| Equipamentos de instalações hidráulicas, sanitárias e de calefação | 9.401.965,38 | 1.304.807,58 | 10.706.772,96 | 12,19% | 44º | 10º | 7º |
| Equipamentos, máquinas e materiais para serviços gerais | 8.144.913,22 | 194.910,55 | 8.339.823,77 | 2,34% | 50º | 15º | 10º |
| Total | 15.366.552.127,71 | 723.407.105,70 | 16.089.959.233,41 | 4,50% | | | |

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria de Fazenda. Os valores de 2012 correspondem aos meses de janeiro a novembro.

Tabela 9. Grupos de produtos do CADMAT que possuem itens sustentáveis. Número de itens não sustentáveis (NS), sustentáveis (S) e total.

| Grupos de Produtos | NS | S | Total |
|---|---------------|------------|---------------|
| 1 Pinceis, tintas, vedantes e adesivos | 853 | 122 | 975 |
| 2 Artigos e utensílios de escritórios | 3.830 | 105 | 3.935 |
| 3 Veículos rodoviários | 145 | 98 | 243 |
| 4 Equipamentos para refrigeração, condicionamento e purificação de ar | 1.910 | 68 | 1.978 |
| 5 Equipamentos e artigos de uso médico, odontológico e hospitalar | 53.142 | 54 | 53.196 |
| 6 Equipamentos de instalações hidráulicas, sanitárias e de calefação | 1.472 | 54 | 1.526 |
| 7 Suprimentos agrícolas | 928 | 32 | 960 |
| 8 Condutores elétricos e equipamentos de força e distribuição | 2.358 | 22 | 2.380 |
| 9 Barras, chapas e perfilados metálicos | 1.074 | 18 | 1.092 |
| 10 Mobiliários em geral | 4.490 | 17 | 4.507 |
| 11 Artigos de higiene | 454 | 16 | 470 |
| 12 Materiais manufaturados não metálicos | 382 | 15 | 397 |
| 13 Lâmpadas para iluminação de ambiente e aparelhos de iluminação | 1.840 | 11 | 1.851 |
| 14 Equipamentos e materiais para recreação e desporto | 2.151 | 10 | 2.161 |
| 15 Materiais para construção e pavimentação | 1.560 | 5 | 1.565 |
| 16 Recipientes e materiais para acondicionamento e embalagem | 995 | 5 | 1.000 |
| 17 Artigos, utensílios e utilidades de uso geral | 781 | 4 | 785 |
| 18 Combustíveis, óleos, lubrificantes e ceras | 389 | 4 | 393 |
| 19 Equipamentos e materiais para limpeza, dedetização e esterilização | 767 | 3 | 770 |
| 20 Equipamentos, máquinas e materiais para serviços gerais | 367 | 3 | 370 |
| Total Geral | 79.888 | 666 | 80.554 |

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelas Secretarias de Fazenda e Meio Ambiente.

O Gráfico 7 destaca os grupos de produtos mais comprados com critérios de sustentabilidade no Governo do Estado de São Paulo. Ressalta-se, novamente, a alta concentração nos grupos de “veículos rodoviários” e “combustíveis”, incluindo basicamente veículos bicompostíveis e álcool combustível (este último ainda não caracterizado como sustentável no catálogo do Governo Federal).



Gráfico 7 – Percentual adquirido em produtos sustentáveis por grupo de produtos em relação ao valor total de CPS do Governo do Estado de São Paulo. Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria de Fazenda.

5.4 DISCUSSÃO

Conforme analisado nos capítulos anteriores, o Governo do Estado de São Paulo iniciou movimentos em prol de CPS antes do Governo Federal e hoje possui um Programa mais estruturado e disseminado. De todo modo, ambos os governos desenvolveram uma série de instrumentos para apoiar as CPS e têm avançado em sua efetivação. De acordo com a análise dos instrumentos normativos que regulamentam as contratações públicas nessas duas esferas de governo, percebe-se que esses possibilitam e, algumas vezes, até estimulam a inclusão de critérios de sustentabilidade, como é o caso do estabelecimento de tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços definido na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Por outro lado, a Lei 8.666/93, mesmo com a inclusão do desenvolvimento nacional sustentável entre as finalidades da licitação, ainda possui dispositivos que precisam ser revisados. Isso se comprova principalmente porque, de acordo com Nascimento (*in* BRAUCH, 2012) e com as entrevistas e respostas ao questionário desta pesquisa, o receio de infringir o princípio da ampla competitividade e do menor preço estabelecidos na Lei 8.666/93 são barreiras frequentemente citadas à realização de CPS. Além disso, nesses regulamentos não há previsão legal para a solicitação de certificações e, muitas vezes, foi citada a dificuldade de se definir objetivamente critérios de sustentabilidade sem o uso dessas. Esta questão foi permitida para as contratações públicas realizadas com base no RDC, demonstrando uma tendência à mudança. A futura consolidação do RDC também poderá induzir mudanças legislativas em relação ao entendimento de que custos e benefícios diretos e indiretos, e não apenas o preço imediato, compõem a proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, percebe-se que, apesar dos atuais regulamentos não inviabilizarem a realização de CPS, os gestores se sentiriam mais confortáveis caso existissem cláusulas que dissessem mais diretamente o que pode ou não ser feito. A elaboração de normas mais claras e didáticas está na pauta da CISAP, porém o mesmo movimento não foi observado no Estado de São Paulo. De todo modo, a instituição de instruções normativas e resoluções, apesar de muito importantes para os Programas de CPS, não tem a mesma força de indução de comportamento que teria uma mudança na Lei 8.666/93. Além disso, a criação de novas normas para as licitações deixará a prática e a análise desse procedimento ainda mais complexa, exigindo que o comprador público tenha conhecimento de todas as normas e realize uma análise sistemática.

A não obrigatoriedade de realização de CPS, conforme relatado pelos entrevistados, relega esta decisão ao critério pessoal do gestor público que muitas vezes apresenta cultura altamente resistente a mudanças. A existência de servidores públicos desinteressados ou

sem o conhecimento necessário é relatada por Przeworski (1996) como uma falha de Estado e, para corrigir esta falha, é sugerida a criação de incentivos para que os gestores atuem segundo o interesse público. Nesse sentido, cabe lembrar os exemplos da Inglaterra e do País de Gales, citados por Santos (2011), que estabeleceram medidas de compensação salarial para bom desempenho dos funcionários em relação às metas estabelecidas para CPS.

Como medidas de estímulo à mudança cultural, Betiol *et al* (2012) e Steurer *et al* (2007a) argumentam a favor da valorização de opiniões e ideias individuais e do planejamento e da elaboração de metas e estratégias em conjunto com todos os envolvidos. Demajorovic ([s.d.]) reforça a importância do envolvimento de todos os atores para promoção a mudança de uma cultura organizacional reativa para a proativa, inclusive por meio da formação de grupos e comissões, treinamentos, divulgação de informações e da criação de premiações e incentivos para funcionários que apresentem novas ideias e iniciativas. Nesse contexto, cabe ressaltar que, segundo o Secretário da SLTI/MPOG, está na pauta do Governo Federal o desenvolvimento de medidas que possibilitem o retorno para os órgãos públicos de percentuais de recursos economizados em virtude de práticas de logística sustentável, servindo como estímulo para o engajamento de um maior número de instituições em CPS.

Assim, diante da impossibilidade relatada pelos entrevistados de tornar CPS obrigatórias no momento atual, o interesse e apoio da alta administração, expressos por normatizações internas, objetivos e metas claras, podem induzir ao engajamento de um maior número de servidores. A falta de emissão de diretrizes explícitas em relação ao compromisso da alta administração com as CPS faz com que compradores públicos não se sintam à vontade para inovar e inserir o tripé da sustentabilidade nos contratos (BRAMMER; WALKER, 2011). Desta forma, fica evidente a importância do fortalecimento das relações *top-down* para a evolução das CPS.

No Governo Federal, a obrigatoriedade de elaboração do PLS também poderá conferir um grande impulso à prática de CPS, ou ao menos ao planejamento dessas na medida possível para cada instituição. Resoluções internas, a exemplo do CSJT, da SMA e SSRH, solicitando justificativas para a não realização de CPS, também são pontos fortes para auxiliar na mudança da cultura administrativa.

O Estado de São Paulo, com o estabelecimento de metas para CPS em sua Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, também demonstra um avanço na institucionalização dessa prática. Por outro lado, caso não haja cobranças e o investimento em recursos voltados para este fim, a definição de metas poderá não surtir efeito. Assim, o estabelecimento de percentuais mínimos obrigatórios de CPS, mesmo que pequenos,

também poderiam orientar a ação do gestor público. Com essa diretriz, o TCU, que já destaca as CPS em seus relatórios de gestão, bem como os demais órgãos de controle externo, poderia averiguar de forma mais incisiva a realização de CPS. Em relação ao controle externo, aliás, é importante que o Governo Federal aproveite este momento em que o TCU se encontra aberto em relação ao assunto, para alinhar suas estratégias de atuação, conforme apontado por alguns dos entrevistados. Por outro lado, observa-se da análise de dados quantitativos que o próprio TCU praticamente não realiza CPS e o exemplo desta instituição poderia estimular outros órgãos nesta prática.

Os normativos editados por ambos os governos a respeito de CPS, no que tange à inclusão do tripé da sustentabilidade, privilegiam questões ambientais, em relação às sociais. Vários dos entrevistados acreditam que aspectos sociais já estão devidamente apontados na legislação e, conforme observado nas entrevistas e questionários, geralmente só são aplicadas questões sociais expressamente previstas em lei. Mesmo essas, carecem de uma fiscalização mais efetiva ou ao menos de bancos de dados que possam ser consultados para sua comprovação. A Lei 10.218/99 do Estado de São Paulo, que veda a contratação de empresas condenadas por atos de preconceito, é um exemplo de política social que poderia ser reforçada pela existência de um banco de dados disponível para os compradores públicos, a exemplo do Cadastro de Empregadores condenados por trabalho escravo, do Ministério do Trabalho e Emprego.

A vedação de contratação de empregadores condenados por trabalho escravo é, aliás, um aspecto que deveria ser evidenciado nos regulamentos de compras públicas, a exemplo da proibição de contratar empresas que façam uso de trabalho infantil, expressa na Constituição Federal e na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1988, art. 7º, XXXIII; BRASIL, 1993, art. 27, V). Conforme bem colocado por Macedo (em entrevista à autora em XXXX), a proibição do trabalho escravo já está presente no ordenamento jurídico brasileiro (Código Penal, art. 149), porém, como ela mesma comenta, os mecanismos para sua efetivação muitas vezes não são aplicados ou são ineficientes em seu uso. Assim, sugerimos não uma duplicação normativa, mas o estabelecimento de um procedimento que torne eficiente a vedação da entrada nas contratações públicas de fornecedores que tenham sido condenados por esse tipo de crime. Ou seja, que se evidenciem na legislação os instrumentos de que o gestor público poderá se fazer valer para a triagem dos fornecedores nesse sentido, como, por exemplo, o Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo disponibilizado pelo MTE.

O Estado de São Paulo, recentemente deu um grande passo no que diz respeito a instrumentos de comando nesse sentido, com a publicação da Lei Estadual nº 14.946/2013, que estabelece a cassação da inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS de empresas

que façam uso direto ou indireto de trabalho escravo. Os efeitos desta lei poderão ser benéficos para as contratações públicas, no entanto, resta saber se a fiscalização será eficaz.

Apesar de alguns dos entrevistados argumentarem que a fiscalização de questões socioambientais na cadeia de fornecimento do Estado não é o papel do comprador público, percebe-se um grande potencial do uso das contratações públicas como instrumento de fiscalização na medida em que todos os órgãos da Administração Pública realizam contratações, mas apenas alguns são diretamente responsáveis pela fiscalização do atendimento às legislações sociais, trabalhistas e ambientais. É preciso que os compradores públicos se sintam responsáveis pelo cumprimento dessas leis e que existam canais para verificação ou acionamento de órgãos fiscalizadores, tornando as compras públicas um polo de demandas para fiscalização.

A inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas também é prejudicada devido ao entendimento incompleto que a maior parte dos compradores públicos (vide questionários) e, até mesmo alguns planejadores entrevistados, têm a respeito do conceito de sustentabilidade. Esta questão já havia sido abordada por Meehan e Bryde (2011) ao reconhecerem que o tripé da sustentabilidade é difícil de traduzir na prática do consumo. Positivamente, a agenda ambiental parece estar clara para praticamente todos os entrevistados e boa parte dos respondentes ao questionário. Nesse sentido, Meehan e Bryde (2011) sugerem que se concentrem esforços nas consequências socioeconômicas da inserção de critérios ambientais, como economias financeiras de longo prazo. Por outro lado, questões socioeconômicas, como a geração de empregos, desenvolvimento regional e inovação ainda carecem de estratégias de governo para que sejam implementadas nas compras públicas.

Esta também é uma realidade para questões que dependam de políticas afirmativas, como a inclusão de raça e gênero. Nesse sentido, o exemplo do PAA, incluindo a prioridade para organizações geridas por mulheres, deveria ser disseminado nas contratações públicas. Além desse programa, conforme observado em ambos os casos, existem diversos outros programas e políticas socioeconômicas que poderiam ser reforçados pelo uso do poder de compra do Estado, todavia, a articulação dessas políticas com CPS ainda é falha, a exemplo do Programa Pró-Egresso no Estado de São Paulo.

Ressalta-se que a maior parte dos entrevistados enxerga com mais facilidade a exigência de critérios sociais na contratação de serviços, pois nesses casos o social parece estar mais associado ao objeto contratado (pessoas). Desta forma percebe-se uma necessidade de mudança de visão dos compradores públicos e dos órgãos de controle para

que se perceba a responsabilidade social do setor público também em relação às pessoas que produzem os bens adquiridos pelo Estado.

A metodologia e as responsabilidades pela definição de critérios de sustentabilidade e sua aplicação a produtos e serviços parece estar mais consolidada no Governo do Estado de São Paulo e, assim, o Governo Federal poderia extrair lições dessa experiência, como a divisão de responsabilidades entre SF, SMA e SGP, bem como na definição de grupos de produtos estratégicos e critérios chave e no estabelecimento de padrões de sustentabilidade para serviços.

Ressalta-se que o Selo Socioambiental de São Paulo foi amplamente citado como instrumento que facilita a inserção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas. Por outro lado, nos dois níveis de governo em análise, o baixo número de itens considerados sustentáveis em seus catálogos representa um fator que dificulta a ampla realização de CPS. Isso se dá porque, além da complexidade inerente à definição de itens sustentáveis, em ambos os casos se percebe que os recursos humanos envolvidos são insuficientes e não há participação de outras instituições com expertise nessas questões de especificação e definição de padrões, como, por exemplo, o INMETRO e a CETESB. Além disso, não há uma união de esforços entre os diferentes governos no sentido de alinhar seus catálogos e se ajudar mutuamente. A consideração de oportunidades de parceria é levantada como uma forma de superação para capacidades institucionais limitadas, conforme são os casos apresentados (SEROA DA MOTTA, 2007).

Conforme respostas ao questionário, a falta de uma definição clara do que é um produto/serviço sustentável é uma das maiores barreiras a CPS. No mesmo sentido, muitos dos entrevistados apontaram a falta de capacitação para especificar itens com critérios de sustentabilidade. Desta forma, a padronização e a definição de produtos sustentáveis realizadas por determinadas instituições do governo deve ser priorizada para facilitar a realização de CPS pelos compradores públicos, pois de nada adianta ter normativos que possibilitem esta prática, se o responsável na ponta não tem ferramentas para colocá-la em prática. Ambos os governos têm se direcionado nesse caminho, mas ainda é preciso investir em recursos humanos e articulação de instituições para aumentar o número de produtos classificados como sustentáveis. Além disso, percebe-se, a partir dos dados quantitativos de São Paulo, a diferença que a classificação de itens de alto consumo e valor elevado como sustentáveis traz em termos de resultados quantitativos aos Programas de CPS (vide exemplos dos grupos de veículos e combustíveis).

Além do baixo número de itens sustentáveis, os catálogos dos governos em análise possuem um número muito grande de opções semelhantes, o que dificulta a escolha do comprador público. Desta forma, uma “limpeza” se faz necessária nesses catálogos, ao que

o Estado de São Paulo já vem observando e deveria ser atentado, também, no Governo Federal.

Os executores entrevistados também apontam a falta de pessoal, tempo e capacitação como empecilhos à realização de CPS. Nesse sentido, cabe destacar as poucas experiências relatadas de atuação em parceria: setores de compras que trabalham para envolver as áreas demandantes na especificação de forma sustentável, a formação de comissões para especificar itens mais peculiares e, a realização de compras compartilhadas, que ao unir esforços de diversas instituições, permite a redução dos esforços individuais (ICLEI, 2007).

Tanto no Governo Federal, quanto no Governo do Estado de São Paulo, ao menos no caso da aquisição de produtos, não há uma avaliação da responsabilidade socioambiental dos fornecedores. No Estado de São Paulo a articulação do Selo Socioambiental com o Selo Paulista da Diversidade, poderia contribuir nesse sentido. Novamente, coloca-se a exigência de certificações como um importante instrumento para este fim, porém, ainda inviabilizado pelo entendimento jurídico de uma forma geral. Assim, vários dos entrevistados sugerem a criação de selos públicos ou de instituições públicas que possam certificar a sustentabilidade dos fornecedores do Estado e de seus produtos. Esse foi, inclusive, o caminho trilhado por países como Áustria, Holanda, Estados Unidos, Coreia do Sul e Japão, onde o início de práticas de CPS coincidiu com a criação de um sistema governamental de certificação ambiental (ICLEI, 2001; MOON, 2012). Apesar do exposto, observa-se nas entrevistas e questionários que algumas certificações, como os selos Procel e FSC, já têm sido aplicadas nas contratações públicas.

Ainda em relação à comprovação de requisitos de sustentabilidade, a pré-qualificação coloca-se como um instrumento quase nunca explorado. Restrições de pessoal e capacitação apresentam-se como barreiras a esse instrumento, mas, assim como no caso da fiscalização, se o grande número de unidades compradoras do Estado dividisse essa responsabilidade, o trabalho seria facilitado e seus efeitos ampliados. Por outro lado, dificuldades de articular muitas pessoas e instituições podem inviabilizar esta proposta, retornando à necessidade que haja certificações públicas ou mesmo instituições especializadas e focadas na pré-qualificação. Outra opção seria o estabelecimento de setores estratégicos (com maior volume de compras e/ou impactos socioambientais) para a realização de pré-qualificações, conforme sugerido por Ferreira (SF) e já realizado no Estado de São Paulo para o caso da madeira, com a criação do CADMADEIRA.

O avanço do Programa Brasileiro de Avaliação do Ciclo de Vida (CONMETRO, 2010) também se apresenta como importante iniciativa para a definição mais clara de itens sustentáveis, porém essa é uma estratégia que apenas poderá ser utilizada pelos

compradores públicos no longo prazo, tendo em vista a complexidade dos procedimentos envolvidos e sua incipiência no Brasil.

A capacidade de atendimento do mercado e segurança jurídica são preocupações constantes nos entrevistados. Nesse sentido, cabe destacar que o maior objetivo da realização de CPS é justamente ampliar o mercado de sustentáveis, logo, uma incapacidade inicial não deveria ser considerada uma barreira, mas um desafio no qual a intervenção do Estado, por meio do uso de seu poder de compra, representa um importante papel. É claro que esse objetivo não deve comprometer o funcionamento da Administração, mas deve-se definir uma estratégia gradual de atuação (CORA *in* UNOPS, 2009), ou, nas palavras de Betiol *et al* (2012) “emitir sinais claros, firmes e crescentes” para o mercado.

Este receio de investir em itens sustentáveis ainda não produzidos em larga escala e por uma vasta gama de empresas, é apontado por vários dos entrevistados como um fator que dificulta a promoção de inovações por meio das compras públicas. Assim, é preciso rever este paradigma para sair do ciclo vicioso apontado por um dos entrevistados: “não compramos porque é mais caro, é mais caro porque não compramos”. Conforme apresentado na literatura, os mecanismos de mercado são ineficazes para a alocação de bens que envolvam questões sociais, ambientais e inovações radicais, sendo necessária, nesses casos, a intervenção Estatal (BOYER, 1999). Souza (2005) acrescenta, ainda, a importância do papel do Estado no estímulo a inovações em países em desenvolvimento, cujas inovações costumam ser importadas de outros países.

Conforme citado, em ambos os casos há uma alta descentralização das compras (3.000 Unidades Compradoras no Governo Federal e 1.800 no Estado de São Paulo). Esta situação dificulta a disseminação de novidades e aumenta muito o número de pessoas a serem capacitadas (BRAMMER; WALKER, 2011; ICLEI, 2001; ERDMENGER, 2003). Além disso, a descentralização também diminui o poder de influência do Estado sobre as mudanças nos padrões de produção, na medida em que seu poder de compra estará dividido entre diversas instituições (BETIOL *et al*, 2012; ERDMENGER, 2003). Por outro lado, as compras descentralizadas permitem investir no mercado local e podem reduzir desperdícios. Uma forma de conjugar as vantagens da compra descentralizada e superar suas limitações é a realização de compras compartilhadas. No entanto, este foi um instrumento pouco comentado nas entrevistas e desconsiderado nos questionários analisados, o que demonstra a dificuldade de articulação e a falta de trocas de experiências no setor público.

A realização de compras compartilhadas também é amplamente citada na literatura como instrumento para provocar a redução de preços, por meio da economia de escala (BETIOL *et al*, 2012; ICLEI, 2007; KJÖLLERSTRÖM *in* UNOPS, 2009; CADER DA SILVA e

BARKI, 2012). Em sendo o preço elevado de produtos sustentáveis uma das maiores barreiras citadas nas entrevistas e questionários, este instrumento deveria ser mais divulgado e estimulado no governo. Uma possibilidade seria incentivar a liderança de compras compartilhadas pelos maiores compradores de produtos sustentáveis do governo ou por aqueles que mais compram itens sustentáveis relativamente ao total adquirido, aproveitando a característica observada nos governos analisados de concentração das CPS em alguns poucos órgãos superiores. Essa iniciativa poderia facilitar a disseminação de CPS com um esforço menor dos Coordenadores dos Programas de CPS, na medida em que aproveita o potencial de outras instituições como multiplicadoras.

De todo modo, é preciso mudar paradigmas em relação ao menor preço. A visão preponderante de curto prazo na Administração Pública é relatada por grande parte dos entrevistados. Além disso, parece não estar claro para a maior parte dos entrevistados que a aquisição de itens sustentáveis, mais caros que a sua alternativa padrão, não conflita com o critério de menor preço, pois dentre as alternativas mais sustentáveis será acolhida aquela mais barata. Brammer e Walker (2011) argumentam que a realização de CPS é mais facilmente aceita em situações do tipo ganha-ganha nas quais é possível ser sustentável e ainda gastar menos, mas se esses ganhos não são claros, as diretrizes de ampliar a concorrência e pagar o menor preço se sobrepõem a CPS. Por outro lado, segundo Betiol *et al* (2012), os custos de processos sustentáveis têm diminuído e em alguns casos não há sequer diferenças de preço. Ainda em relação a aspectos financeiros, coloca-se que a aquisição de produtos com maior durabilidade evita gastos futuros (ERDMENGER, 2003).

A instituição de Comissões Internas de CPS, como já realizado em São Paulo e em desenvolvimento no Governo Federal, pode auxiliar na concentração de esforços em prol desta prática, porém, caso essas não sejam cobradas, apoiadas e estimuladas, seu potencial é consideravelmente reduzido. Devido ao alto número de atores envolvidos nas contratações públicas (não apenas o setor de compras), essas comissões deveriam funcionar como multiplicadoras, o que não se percebe na maior parte dos casos no Estado de São Paulo. A utilização de conhecimentos a respeito de CPS no âmbito das responsabilidades individuais é um fator relevante, porém, conforme colocado nas entrevistas, mudanças de gestores são constantes no setor público e a falta de disseminação desses conhecimentos pode comprometer a continuidade desses programas.

Cabe ressaltar que mesmo entre os respondentes do questionário que disseram ter participado de capacitações, muitos não souberam citar critérios de sustentabilidade, ou seja, ainda há dificuldades na materialização desses conceitos. Nesse sentido, capacitações adequadas são requeridas e muitos dos entrevistados relatam que capacitações à distância, como as desenvolvidas por ambos os governos, não são efetivas. Capacitação e

sensibilização aparecem na fala de planejadores e executores como um elemento determinante e estratégico, mas além das capacitações à distância, pouco tem sido feito. Para garantir a eficácia das capacitações em CPS é recomendado que essas sejam baseadas em três critérios: cooperação (trocas de experiências), simplificação (priorizar alternativas sustentáveis que confirmam maiores resultados e utilizar critérios-chave) e informação (específica para CPS e de fácil acesso) (ERDMENGER, 2003).

Nesse contexto, destaca-se que nenhum dos governos analisados investe efetivamente em trocas de experiências. Esta questão também foi ressaltada nas entrevistas, porém pouco considerada nos questionários. O estabelecimento de redes de discussão e fóruns *on line*, apresenta-se como uma oportunidade de superação desta dificuldade. Além da inexistência de redes para trocas horizontais, os canais de interação verticais também parecem não funcionar nos governos analisados, fazendo com que as diretrizes emanadas de cima não cheguem embaixo, e que os problemas e limitações de baixo não subam.

Em relação à simplificação e disponibilidade de informações, destacam-se os exemplos de Guias desenvolvidos no Governo Federal, principalmente os Guias da AGU e CSJT, que possuem aplicação prática direta. Cabe lembrar a oportunidade de obter apoio do 10YFP, aprovado durante a Rio+20, que deverá prestar auxílio, por meio do PNUMA, para capacitação, assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento para a promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis (PNUMA, [s.d]).

Outro desafio relevante consiste na ampliação da divulgação das ações e resultados, pois esses são fatores que, além de indicar ajustes necessários, estimulam a conscientização dos atores envolvidos (SEROA DA MOTTA, 2007). O Governo Federal tem divulgado, periodicamente, estatísticas de CPS no Comprasnet, porém, essas poderiam estar também no site de CPS do MPOG e serem divulgadas por outros meios para ampliar seu alcance. No Governo de São Paulo, os resultados são consolidados apenas a cada dois anos. Além disso, seria necessário melhorar as formas de medição para incluir as contratações realizadas com critérios de sustentabilidade, mas que não utilizam os itens já cadastrados como sustentáveis. Divulgar esses esforços empreendedores é valorizar a atuação desses compradores públicos. Tanto por meio das entrevistas, como dos questionários, percebe-se um baixo índice de pró-atividade das instituições no sentido de disseminar conceitos de CPS e, assim, a divulgação de boas práticas pode servir de estímulo a uma maior atuação de outras instituições.

Enquanto nas entrevistas, a maior parte dos executores disse ter apoio da alta administração, nos questionários (em anonimato), muitos disseram que esse ainda é um ponto fraco. Por outro lado, de acordo com os respondentes, a falta de apoio e envolvimento

dos demais servidores envolvidos na especificação de produtos e serviços tem maior influência nas CPS do que o desinteresse da alta administração.

Em relação aos resultados quantitativos, comparativamente ao Governo Federal, o Governo do Estado de São Paulo tem se destacado. No entanto, em ambos os casos percebe-se avanços consideráveis. Todavia, nos dois governos em análise, os percentuais contratados com critérios de sustentabilidade em relação ao total do governo ainda são baixos. Um ponto fraco apontado na análise do Governo Federal é que muitos dos grandes compradores ainda investem pouco em produtos sustentáveis e diversos outros não realizam CPS ou investem valores irrisórios nesses itens. Já no Estado de São Paulo, a maior parte dos grandes compradores está engajada em CPS, inclusive as instituições Coordenadoras do Programa.

Conforme já ressaltado, há um baixo número de alternativas sustentáveis em ambos os catálogos e a maior parte dos grupos de produtos ainda não possui itens classificados como sustentáveis ou possui poucas opções. Em ambos os casos, há uma dispersão relevante entre os grupos de produtos mais comprados e os grupos que possuem itens sustentáveis. Esta questão evidencia que a análise de Pareto - metodologia relatada para escolha de produtos para estudo e inclusão do Selo Socioambiental em São Paulo - não tem sido aplicada a contento, pois grupos com alto volume de compras ainda não contemplam itens com selo. Assim, fica clara a necessidade de orientar o foco de atuação pelo volume de compras, pois na impossibilidade de se dedicarem a todos os grupos, é recomendado que os esforços sejam dirigidos para áreas onde os resultados sejam maiores (MARGULIS, 1996). Além disso, a análise quantitativa também evidencia a oportunidade de trocas de informações e trabalho em parceria entre os dois governos estudados, pois o Governo Federal se destaca na inclusão de critérios de sustentabilidade em itens diferentes do Estado de São Paulo e vice versa.

Assim, uma parceria nesse sentido poderia ampliar o número de itens sustentáveis em cada catálogo. Esta atuação em parceria contribuiria, também, para o envio de uma mensagem mais consistente e segura para o mercado (COLVERSON *in* IISD, 2012; ICLEI, 2007), no sentido em que os critérios de sustentabilidade dos produtos seriam padronizados, facilitando a resposta do mercado.

Um ponto forte em ambos os casos é o foco nos itens de materiais de escritório, grupo contratado por toda a Administração. No entanto, os dados demonstram que não basta aumentar o número de produtos sustentáveis para que haja adesão dos órgãos, pois, conforme se observa no caso do Governo Federal, mesmo em grupos com maior quantidade de itens sustentáveis, como o grupo de TI, há órgãos que não aderem às alternativas sustentáveis. Nesse sentido, é preciso ainda estruturar melhor o programa,

sensibilizar, capacitar, institucionalizar a realização de CPS internamente a cada órgão, entre outros aspectos ressaltados nesta discussão como relevantes para o sucesso de Programas de CPS.

CONCLUSÃO

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

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

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

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

Em relação à competitividade, conclui-se que a Lei 8.666/93 possibilita sua restrição desde que por motivos pertinentes e relevantes. Além disso, a realização de CPS objetiva

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

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

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

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

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

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

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

De todo modo, percebe-se que a indicação das alternativas mais sustentáveis diretamente nos catálogos do governo (como o exemplo do Selo Socioambiental e dos CADTERCs de São Paulo), além de facilitar o trabalho do comprador público, confere maior segurança jurídica à sua atuação em prol das CPS. Por outro lado, o baixo número de itens classificados como sustentáveis, reflexo do número insuficiente de pessoas e instituições

envolvidas nesse processo, tem como consequência resultados pouco expressivos, se comparados ao total de compras dos governos analisados. Nesse ponto, sugere-se que as capacidades institucionais limitadas sejam supridas por parcerias externas, o que não tem acontecido nos casos analisados.

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

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

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

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

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

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

Por fim, coloca-se que não só é possível, como é um dever do Estado, realizar suas contratações de forma socioambientalmente responsável, promovendo, assim, padrões de produção e consumo que contribuam para o desenvolvimento nacional sustentável. Apesar de dispersos e, muitas vezes, mal articulados na prática, em ambos os governos analisados existem instrumentos para a efetivação de CPS, devendo o gestor público se sentir parte

essencial nesse processo de servir ao bem comum, prezando pela inserção de critérios ambientais, sociais e econômicos nas contratações públicas.

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

REFERÊNCIAS

- ALCOFORADO, I. G. A trajetória dos fundamentos das políticas ambientais: Do comando e controle à abordagem neo institucionalista. In: **IV Encontro Nacional da ECOECO**, 2001, Belém. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa1/6.pdf>. Acesso em 19/01/2013.
- AMADO, J. da S.. A Técnica de Análise de Conteúdo. **Revista Referência**, nº 5, p.53-63, 2000.
- AMARAL, A. C. C. do. Conceito de “proposta mais vantajosa”. **Comentário nº 9**, 2000. Disponível em <<http://www.celc.com.br/comentarios/pdf/09.pdf>>, consultado em 11/01/2013.
- AMAZONAS. **Lei n.º 3.135**, de 5 de junho de 2007.
- ANDRADE, J. C. S.; MARINHO, M. M. D. O.; KIPERSTOK, A. Uma política nacional de meio ambiente focada na produção limpa: elementos para discussão. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 10, n.4, p. 326-332, 2001.
- APCC, AUSTRALIAN PROCUREMENT & CONSTRUCTION COUNCIL. **Australian and New Zealand Government Framework for Sustainable Procurement**. APCC: [S.l.], 2007.
- BETIOL, L. S. *et al.* **Compra sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. 1ª. ed. São Paulo: FGV, 2012.
- BIDERMAN, R. *et al.* **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2ª. ed. [S.l.]: ICLEI, 2008.
- BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, p. 1-20, 1999.
- BRAMMER, S.; WALKER, H. **Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study**. University of Bath - School of Management: Claverton Down, 2011.
- BRASIL. Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.
- _____. **Política Nacional de Meio Ambiente**, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.
- _____. **Lei de Cotas**, Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.
- _____. **Lei de Licitações e Contratos**, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- _____. **Lei 8.893**, de 8 de junho de 1994.
- _____. **Lei de Crimes Ambientais**, Lei nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998a.
- _____. **Lei nº 9.660**, de 16 de junho de 1998b.
- _____. **Decreto nº 2.783**, de 17 de setembro de 1998c.
- _____. **Decreto nº 3.330**, de 6 de janeiro de 2000a.
- _____. **Medida Provisória 2026-3**, de 28 de julho de 2000b.

- _____. **Lei nº 9.974**, de 6 de junho de 2000c.
- _____. **Decreto nº 3.555**, de 8 de agosto de 2000c.
- _____. **Estatuto da Cidade**, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- _____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002a.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **SIASG/Comprasnet: A Tecnologia da Informação na Gestão das Compras Governamentais na Administração Pública Federal Brasileira**. Brasília, 2002b. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001896.pdf>, consultado em 11/01/2013.
- _____. **Programa de Aquisição de Alimentos**, Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003a.
- _____. **Emenda Constitucional nº 42**, de 19 de dezembro de 2003b.
- _____. **Agenda 21 brasileira**: resultado da consulta nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004a.
- _____. **Portaria MTE nº 540**, de 15 de outubro de 2004b.
- _____. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005.
- _____. **Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas**, Lei-Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.
- _____. **Conselho Nacional de Justiça**, Recomendação nº 11, de 06 de junho de 2007a.
- _____. **Decreto 6.204**, de 05 de setembro de 2007b.
- _____. **Lei 11.445**, de 05 de janeiro de 2007c.
- _____. **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02**, de 30 de abril de 2008a.
- _____. **Portaria MMA nº 61**, de 15 de maio de 2008b.
- _____. **Portaria MMA nº 44**, de 13 de fevereiro de 2008c.
- _____. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**, Lei 11.947, de 16 de junho de 2009a.
- _____. **Política Nacional sobre Mudanças do Clima**, Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009b.
- _____. **Agenda Ambiental na Administração Pública**. 5ª Ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009c.
- _____. **Portaria MMA nº 43**, de 28 de janeiro de 2009d.
- _____. **Portaria MS nº 1.644**, de 20 de julho de 2009e.
- _____. **Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade**. MDA, MMA e MDS: Brasília, 2009f.
- _____. Tribunal de Contas da União, Plenário, Ata nº 7 de 18 de fevereiro de 2009. **Acórdão nº 246** de 2009g.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEFRA, DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. **Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force**. London: DEFRA, 2006.

DEMAJOROVIC, J. **Sociedade de risco e a evolução das abordagens de gestão socioambiental**. Disponível em <http://www.ethos.org.br/Uniethos/Documents/texto_Jacques_aula_24_04.pdf>, consultado em 11/01/2013.

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

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

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

EUA. **Executive Order 13.514**, de 5 de outubro de 2009.

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

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

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

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

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

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

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

_____. **Contas Regionais do Brasil 2010.** Contas Nacionais n^o 38. Rio de Janeiro, 2012b.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MEEHAN, J.; BRYDE, D. Sustainable Procurement Practice. **Business Strategy and the Environment**, v. 20, p. 94-106, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PIAUÍ. **Decreto nº 13.701**, de 5 de junho de 2009a.

_____. **Decreto nº 13.702**, de 5 de junho de 2009b.

PNUMA, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.unep.fr/scp/marrakech/10yfp.htm>>. Acesso em 15/01/2013.

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

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

_____. **Sustainable Public Procurement Implementation Guidelines**. [S.I.]: PNUMA, 2012a.

_____. **Sustainable Public Procurement Initiative Harnesses Power of Public Spending to Fast-track Green Economy Transition**. PNUMA, 2012b. Disponível em: <<http://unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9188&l=en>>. Acesso em: 28/01/2013.

_____. **The Impacts of Public Procurement: eight illustrative case studies**. Paris: PNUMA, 2012c.

PORTILHO, F.; RUSSO, F. F. Processo Marrakech - O Consumo Sustentável Visto pelos Organismos Internacionais. **IV Encontro Nacional da ANPPAS**, Brasília, 2008.

PORTER, M.E. The Competitive Advantage of Nations. **Harvard Business Review**, 1990.

PORTO ALEGRE. **Decreto Municipal nº 15.699** de 23 de outubro de 2007.

PRZEWORSKI, A. Notas sobre o Estado e o mercado. **Revista de Economia Política**, v. 16, n.3, p. 115-120, 1996.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. **Instrumentos econômicos para gestão ambiental: lições das experiências nacional e internacional**. Salvador: Centro de Recursos Ambientais: NEAMA, 2003.

PWC SUSTAINABILITY. **Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU: Report on data collection results**. PwC Sustainability. [S.I.], 2009.

RIO DE JANEIRO (estado). **Lei nº 5.248**, de 27 de janeiro de 2011.

_____. **Decreto nº 43.629**, de 05 de junho de 2012.

RIO DIALOGUES. **Rio Dialogues: Vote for the Future You Want**. [s.d.]. Disponível em: <<http://vote.riodialogues.org/>>. Acesso em: 28/01/2013.

ROOS, R. **Sustainable Public Procurement: Briefing Note**. PNUD e UNEP. [S.I.], 2012.

SABESP, COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Contratações Públicas Sustentáveis 2010**. São Paulo, 2011. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/relatorio-anual-de-contratacoes-sustentaveis-2010>>, consultado em 09/01/2013.

_____. **Contratações Públicas Sustentáveis 2011**. São Paulo, 2012. Disponível em <<https://sites.google.com/site/comprassustentaveis/relatorio-anual-de-contratacoes-sustentaveis-2011>>, consultado em 09/01/2013.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

SALERNO, S. C. E. K. Políticas sociais e a redefinição do papel do Estado. **Revista Mackenzie Educação, Arte e História da Cultura**, v. 3/4, p. 171-176, 2004.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e os novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis; Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

_____. **Resolução SMA 038**, de 02 de agosto de 2011c.

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

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

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

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

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

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

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

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

SÃO PAULO (município). **Decreto nº 42.318**, de 21 de agosto de 2002.

_____. **Lei nº 14.933**, de 5 de junho de 2009a.

_____. **Decreto 50.977**, de 6 de novembro de 2009b.

SEBRAE SP. Compras governamentais ampliam o faturamento dos pequenos negócios e promovem o desenvolvimento. **Conexão**, ano V, n.27. São Paulo, 2011.

SEROA DA MOTTA, R. **Economia Ambiental**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SEROA DA MOTTA, R.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe**: lições e recomendações. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão n.440, 1996.

SILVA, E. P. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

SILVA, J. J.; GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, E. C. Compras Públicas Sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação. **Registro Contábil**, v. 3, n.1, p. 45-61, 2012.

SILVA JÚNIOR, A. C. *et al.* Oportunidade para compras verdes no setor de suprimentos da Petróleo Brasileiro S.A. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 7, n.1, p. 69-80, 2009.

SOUZA, N. D. J. D. **Desenvolvimento Econômico**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SPRICIGO, P. S.; FONSECA, S. A.. Inovações nos procedimentos para compras e contratações na Administração Pública: breve avaliação das contribuições do pregão. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 2, n. 3, 2008.

STEURER, R. *et al.* **Sustainable Public Procurement in EU Member States**: Overview of government initiatives and selected cases. RIMAS - Research Institute for Managing Sustainability. Vienna, 2007a.

_____. **Sustainable Public Procurement in Europe: Summary of the case studies and conclusions**. RIMAS - Research Institute for Managing Sustainability. Vienna, p. 4. 2007b.

STROPPA, C. D. C. Licitação Sustentável. In: **9º Seminário Internacional de Compras Governamentais e Sustentabilidade**, 2009. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/9seminario/downloads.asp>>. Acesso em 20/01/2013.

VEIGA, J. E. D. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

UE, UNIÃO EUROPÉIA. **Diretiva 2004/18**, de 31 de março de 2004.

UNOPS, UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES. **2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement**: Sustainable Procurement Supplement. [S.l.]: UNOPS, 2009.

VALENTE, M. A. L.. **Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

VELEVA, V. *et al.* Indicators for measuring environmental sustainability: a case study of the pharmaceutical Industry. **Benchmarking: An International Journal**, vol. 10, n. 2, 2003.

VILELLA, M. *et al.* Consumo Responsável de Madeira Amazônica: A adoção do instrumento da licitação sustentável por governos subnacionais membros da rede amigos da Amazônia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n.58, 2011.

WCED, WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

APÊNDICE A

Panorama das iniciativas internacionais em Contratações Públicas Sustentáveis

| REGIÃO | INICIATIVAS |
|-----------------------|---|
| EUROPA | |
| União Europeia | <p>2001 – Projeto Relief definiu uma metodologia de análise quantitativa para avaliar o potencial benefício ambiental de CPS e desenvolver estratégias para a sua implementação.</p> <p>2004 – Campanha Procura+: campanha conduzida pelo ICLEI na Europa. Apoia iniciativas de CPS com metodologias, guias e outras ferramentas, como diretrizes específicas para seis grupos de produtos.</p> <p>2004 – EU lança Diretivas relacionadas às compras públicas que incluem critérios ambientais (Diretiva 2004/18/CE; Diretiva 2004/17/CE)</p> <p>2008 - Comissão Europeia adotou uma comunicação sobre compras públicas verdes e introduziu uma série de medidas destinadas a apoiar sua implementação na EU: critérios ambientais foram desenvolvidos para 18 grupos de produtos e serviços; foi montado um serviço de assistência para divulgar informações e tirar dúvidas sobre o CPV (Helpdesk)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meta: 50% de CPV - Estímulo ao comércio justo |
| Alemanha | <ul style="list-style-type: none"> - Obrigatoriedade de CPV estabelecida na legislação nacional - Faz parte do Green 7 grupo consultivo informal que representa os países à frente de CPV dentro da UE |
| Áustria | <p>1991 – Desenvolvimento do sistema nacional de rotulagem ambiental</p> <p>1993 – Lei de Licitações inclui questões ambientais</p> <p>1997 – Criação de um centro de informações para compras verdes de instituições públicas e privadas</p> <p>1998 – Estabelecimento de diretrizes para CPV na administração federal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faz parte do Green 7 grupo consultivo informal que representa os países à frente de CPV dentro da UE |
| Bélgica | <p>1999 - Uso de compras públicas com fins sociais (prevê cláusulas sociais nos seus próprios contratos públicos e incentiva o mesmo nos municípios; decreto governamental estabelece valor acima do qual todos os contratos públicos de serviços devem exigir o emprego de pessoas desempregadas)</p> |
| Dinamarca | <p>1994 – Estabelecimento de um Plano de Ação em CPV: autoridades públicas deveriam elaborar políticas de CPV até 1996</p> <p>1994 – Criação da National Procurement Ltd., instituição que presta serviços de compras públicas e considera critérios ambientais nas aquisições</p> <p>1995 – Circular do governo dizendo que toda instituição deve incluir critérios ambientais na contratação de bens e serviços</p> <p>1996 – Plano de Ação não havia surtido o efeito esperado; Desenvolvimento de diretrizes para compras ambientais de cerca de 50 grupos de produtos; Concessão de subsídios para instituições planejarem políticas de CPV</p> <p>1998 – Acordo voluntário com os municípios para implantação de CPV até 2001</p> <p>1998 – cidade de Kolding estabelece a meta de 100% de contratos públicos com critérios ambientais até 2002</p> <p>2008 – Atualização do Plano de Ação de CPV: adotam meta da UE de 50% de CPV; exigências ambientais obrigatórias apenas para o governo central</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faz parte do Green 7 grupo consultivo informal que representa os países à frente de CPV dentro da UE |
| Finlândia | <ul style="list-style-type: none"> - Faz parte do Green 7 grupo consultivo informal que representa os países à frente de CPV dentro da UE |
| França | <p>2003 - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável prevê meta de CPV</p> <p>2007 – Estabelecimento de um Plano de Ação Nacional para CPS</p> |

Continua

| REGIÃO | INICIATIVAS |
|-------------------------|--|
| Holanda | <p>1990 - Política Nacional do Meio Ambiente inclui as compras públicas como um de seus instrumentos e estabelece metas: 100% das licitações do governo federal deveriam dar preferência a aspectos ambientais e sociais no prazo de dez anos e 50% para os governos locais, em doze anos.</p> <p>1992 – Criação da Fundação Holandesa para Rotulagem Ambiental</p> <p>1999 – Início do Programa de CPS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso de compras públicas com fins sociais (combate ao desemprego) - Apesar das metas, não há obrigatoriedade de CPS - Faz parte do Green 7 grupo consultivo informal que representa os países à frente de CPV dentro da UE |
| Reino Unido | <p>Reino Unido:</p> <p>2006 – Estabelecimento de um Plano de Ação Nacional em CPS; Guia para incorporar questões sociais às compras</p> <p>Inglaterra e País de Gales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Treinamentos para funcionários da área de licitação sobre CPS - Oferecem medidas de compensação salarial para funcionários pelo bom desempenho em relação às metas de CPS - Faz parte do Green 7 grupo consultivo informal que representa os países à frente de CPV dentro da UE |
| Suécia | <p>1990 - Primeiras iniciativas de CPV</p> <p>Década de 1990 – Publicação de um manual para CPV com diretrizes para mais de 25 grupos de produtos</p> <p>1995 – Lançamento de certificação para equipamentos de escritório</p> <p>1997 – Criada uma Comissão para o Desenvolvimento Ecologicamente Sustentável que tratou também de CPV</p> <p>2001 – Definição de estratégia de CPV</p> <p>2001 – Criação de uma empresa composta por instituições públicas e privadas para definir prioridades de ação para compras sustentáveis, realização de análises de ciclos de vida de produtos e definição de critérios e indicadores de sustentabilidade para produtos e serviços.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faz parte do Green 7 grupo consultivo informal que representa os países à frente de CPV dentro da UE |
| Suíça | <ul style="list-style-type: none"> - Coordenou a força tarefa de CPS no Processo de Marrakesh - Possui sistema e legislação para CPS - Desenvolve padrões de sustentabilidade para produtos e serviços |
| AMÉRICA DO NORTE | |
| Canadá | <p>1995 – Todos os departamentos do governo federal devem elaborar estratégias de desenvolvimento sustentável; Publicação o Guia do Governo “Verde”; empresa responsável pelo selo <i>Environmental Choice</i> identifica compradores públicos e privados para campanha de compras verdes;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação de um órgão responsável pela gestão e suporte da política de CPV, responsável pela inserção de critérios ambientais e desenvolvimento de ferramentas como guias e checklists - Uso de compras públicas com fins sociais (compras de empresas de aborígenes) |

Continua

| REGIÃO | INICIATIVAS |
|------------------------|---|
| Estados Unidos | <p>Década de 1990 – Lançamento da campanha <i>Buy Recycled</i> para criar mercado para produtos reciclados</p> <p>1991 - Agência de Proteção Ambiental (EPA) inicia Programa <i>Green Light</i> para economia de energia</p> <p>1992 – Criação da certificação <i>Energy Star</i> de economia de energia pela EPA (instituições públicas só podiam comprar computadores com este selo)</p> <p>1993 a 2009 - <i>Executive Orders</i> estabelecem regras para CPV, tais como aquisição de produtos reciclados, eficiência energética (preferência para produtos EPEAT), produtos que não agredam a camada de ozônio, etc (<i>Executive Orders</i> 12.873/1993, 13.423/2007, 13.514/2009)</p> <p>2006 – EPEAT: sistema de classificação ambiental para eletrônicos que considera todo o ciclo de vida do produto</p> <p>- Uso de compras públicas com fins sociais é o maior foco do governo (evitar discriminação e oferecer igualdade de oportunidades; compras de grupos minoritários e mulheres)</p> |
| México | <p>- Faz parte de um grupo de CPV criado no âmbito do Acordo de Livre Comércio do NAFTA</p> <p>- Lei de licitação inclui princípios de CPV, como eficiência energética e economia no uso de água nos contratos e aquisições do governo.</p> |
| AMÉRICA CENTRAL | |
| Costa Rica | - País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh |
| Panamá | <p>- Possui Manual de CPS, Guia de Selos Ambientais e Guia de Especificações Técnicas para produtos e serviços</p> <p>- Realizam capacitações sobre CPS</p> |
| AMÉRICA DO SUL | |
| Argentina | <p>- Possui Manual de CPS</p> <p>- País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh</p> |
| Chile | <p>- País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh</p> <p>- Receberam apoio o IISD para formulação de políticas de CPS</p> <p>- Estabeleceram critérios de sustentabilidade para compras públicas</p> |
| Colômbia | Receberam apoio do PNUMA para elaboração de planos de ação em CPS |
| Uruguai | - País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh |
| ÁSIA | |
| China | <p>2002 – Lei de licitações diz que os contratos públicos devem incluir a proteção ambiental</p> <p>2004 – Governo lança lista de produtos energeticamente eficientes (30mil produtos em 28 categorias, sendo 8 categorias de observação obrigatória nas compras públicas)</p> <p>2006 - Governo lança lista de produtos com selos ambientais</p> |
| Coréia do Sul | <p>1992 – Lançamento do sistema governamental de certificação e selos ambientais</p> <p>2005 – Aprovação da lei federal de CPS</p> |
| Índia | - Receberam apoio do IISD para formulação de políticas de CPS |

Continua

| REGIÃO | INICIATIVAS |
|----------------------|--|
| Japão | <p>1989 – Governo Federal lança programa de rotulagem ambiental</p> <p>1995 – Plano de Ação para o “Esverdeamento” das ações do Governo – inclui objetivos e metas de CPV; exige que todos os ministérios e agências governamentais adotem sua própria política de CPV</p> <p>1996 – Lançamento da <i>Green Purchasing Network</i> (GPN) para promover compras verdes entre consumidores públicos e privados (em 2001 a rede contava com 2.350 membros, sendo 350 autoridades locais). A GPN estabelece diretrizes de compra para cada tipo de produto, publica livros sobre o assunto, realiza seminários e reuniões de estudo entre outras ações. É a maior rede sobre CPV</p> <p>2000 – Revisão do Plano de Ação para o “Esverdeamento” das ações do Governo</p> <p>2001 – Estabelecimento da obrigatoriedade de CPV para todos os departamentos nacionais (incluindo a elaboração de Planos de Ação e Relatórios de Progresso)</p> <p>2001 – Considerado país referência em práticas de compras verdes</p> |
| Líbano | - País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh |
| Vietnã | - Receberam apoio do IISD para formulação de políticas de CPS |
| ÁFRICA | |
| África do Sul | <p>- Uso de compras públicas com fins sociais (políticas pós- apartheid - Black Economic Empowerment: prioridade para empresas de negros nas compras públicas)</p> <p>- Receberam apoio do IISD para formulação de políticas de CPS</p> |
| Gana | - País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh |
| Maurício | - País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh |
| Tunísia | - País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh |
| OCEANIA | |
| Austrália | <p>- 2007 – Publicação de um Plano de Ação em CPS em conjunto com a Nova Zelândia</p> <p>- Uso de compras públicas com fins sociais (prioridade para empresas locais – Programa "Buy Queensland").</p> |
| Nova Zelândia | <p>- 2007 – Publicação de um Plano de Ação em CPS em conjunto com a Austrália</p> <p>- País piloto da Força Tarefa em CPS do Processo de Marrakesh</p> |

Fonte: Elaboração própria com base em ICLEI (2001); ICLEI (2007); BETIOL *et al* (2012); EUROPEAN COMMISSION (2011); COLVERSON, *in* IISD (2012c); McCRUDDEN (2004); McCRUDDEN *in* UNOPS (2009); PNUMA (2012c); MEEHAN e BRYDE (2011); DEFRA (2006); SANTOS (2011); ROOS (2012); MTF (2012); CAMARSA (2012); BRAUCH (2012); LALOE (2012); MOON (2012); BIEDERMANN (2008); UNOPS (2009); THE INTERNATIONAL (2001) *apud* SILVA JÚNIOR *et al* (2009); APCC (2007); BRAMMER e WALKER (2011); EUA (2009).

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA – Planejadores Governo Federal

Instituição:

Entrevistado:

1. Como surgiu o interesse pelo tema de CPS no governo federal?
2. Qual foi a sua participação nesse processo?
3. Quais são os aspectos / instrumentos mais relevantes para a efetivação das CPS? O que mais dificulta?
4. Como o Plano de Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), a IN 1/2010 e o Decreto 7.746/2012 contribuirão para a sustentabilidade das compras públicas? Qual é a ideia de sustentabilidade por trás desses instrumentos?
5. Por que a IN 1/2010 considera apenas critérios ambientais? Esse também é o foco principal do PPCS e do Decreto 7.746/2012?
6. Como foram definidos os critérios socioambientais a serem considerados? Quais critérios são mais difíceis de serem implementados? Por quê?
7. É possível aliar critérios econômicos, sociais e ambientais em uma mesma compra ou contratação? Como verificar se esses critérios estão sendo respeitados na entrega do produto ou durante a execução de um serviço?
8. Você considera que as CPS podem fomentar outros programas de governo? Quais e como?
9. Quais reflexos sobre o mercado são esperados? Quais já podem ser observados?
10. Já podem ser considerados benefícios para a sociedade? Políticas sociais estão sendo fomentadas pelas CPS? Quais impactos econômicos são observados? E ambientais?
11. O que mais é preciso ser feito para efetivar o tripé da sustentabilidade nas compras públicas? O que é preciso mudar (normas, instrumentos, motivações) para facilitar a inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas?
12. O Governo do Estado de São Paulo é pioneiro em CPS no Brasil. O Governo Federal se espelhou de alguma forma nessa experiência? Como as normatizações nacionais deverão incidir sobre as ações estaduais a médio e longo prazo? Há a expectativa que a partir do PPCS surjam normas que direcionem, balizem, condicionem ou mesmo comandem as normas estaduais?

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA – Planejadores Governo Federal – CISAP

Instituição:

Entrevistado:

1. Como se deu o seu envolvimento nesse processo?
2. Como a Instituição que você representa contribuirá para o aprimoramento das CPS no Governo Federal?
3. Em sua opinião, o que significa CPS? Quais são os aspectos / instrumentos mais relevantes para a efetivação das CPS? O que mais dificulta?
4. Como a IN 1/2010, o Decreto 7.746/2012 e a IN 10/2012 contribuirão para a sustentabilidade das compras públicas? Qual é a ideia de sustentabilidade por trás desses instrumentos? Há lacunas a serem preenchidas nesses instrumentos?
5. Dos critérios de sustentabilidade definidos nos instrumentos acima citados, quais você considera que são os mais difíceis de serem implementados? Por quê? Que outros critérios você entende que poderiam vir a ser utilizados? E por que não o são?
6. É possível aliar critérios econômicos, sociais e ambientais em uma mesma compra ou contratação?
7. Você considera que as CPS podem fomentar outros programas de governo? Quais e como?
8. Quais reflexos sobre o mercado são esperados? Quais já podem ser observados?
9. Já podem ser considerados benefícios para a sociedade? Políticas sociais estão sendo fomentadas pelas CPS? Quais impactos econômicos são observados? E ambientais?
10. O que mais é preciso ser feito para efetivar o tripé da sustentabilidade nas compras públicas? O que é preciso mudar (normas, instrumentos, motivações) para facilitar a inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas?
11. Como as normatizações nacionais deverão incidir sobre as ações estaduais a médio e longo prazo? Há a expectativa de que a partir das normatizações nacionais surjam normas que direcionem, balizem, condicionem ou mesmo comandem as normas estaduais?

APÊNDICE D

ROTEIRO DE ENTREVISTA – Planejadores São Paulo

Instituição:

Entrevistado:

1. Como surgiu o interesse pelo tema de CPS no governo do estado?
2. Qual foi a sua participação nesse processo?
3. Quais foram os aspectos / instrumentos mais relevantes para a efetivação do programa de CPS? O que mais dificultou?
4. Como foram definidos os critérios socioambientais a serem considerados? Quais critérios são mais difíceis de serem implementados? Por quê? O que é preciso mudar (normas, instrumentos, motivações) para facilitar a inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas?
5. É possível aliar critérios econômicos, sociais e ambientais em uma mesma compra ou contratação? Como verificar se esses critérios estão sendo respeitados na entrega do produto ou durante a execução de um serviço? Como inserir critérios sociais na aquisição de produtos?
6. Você considera que as CPS podem fomentar outros programas de governo? Quais e como?
7. Quais reflexos sobre o mercado são esperados? Quais já podem ser observados?
8. Já podem ser considerados benefícios para a sociedade? Políticas sociais foram fomentadas pelo programa? Quais impactos econômicos foram observados? E ambientais?
9. O que mais é preciso ser feito para efetivar o Programa de CPS no estado de SP?
10. Em relação à inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas, quais são os impactos da experiência de São Paulo para outros estados e para o governo federal? O Programa Estadual se espelhou de alguma forma em outras iniciativas nacionais?

APÊNDICE E

ROTEIRO DE ENTREVISTA - EXECUTORES

Instituição:

Entrevistado:

Ano de criação da comissão:

Nº de membros:

Há membros do setor de compras? () Sim () Não

1. Motivações pessoais

1.1) Em qual setor você trabalha? Já lidava com compras públicas?

1.2) Antes de participar da comissão, você conhecia o assunto de compras públicas sustentáveis?

2. Motivações da instituição

2.1) Já existiam outros programas relacionados à sustentabilidade em sua instituição?

2.2) Como os diversos níveis hierárquicos de sua instituição se posicionam em relação às CPS? E os demais servidores envolvidos na especificação de produtos e serviços?

3. Procedimentos internos

3.1) Qual é o caminho seguido desde a identificação da necessidade de compra até a especificação?

3.2) Como atua a comissão interna de CPS? Existe outra Comissão de Licitação? Como é o relacionamento com o setor de compras e/ou outras comissões de licitação? A comissão de sua instituição trabalha em conjunto com comissões de outras instituições?

3.3) Como a comissão interna contribuiu para a efetivação das CPS?

3.4) Como se define se a compra é sustentável? Quais são os critérios considerados? Grau de relevância de cada critério e possibilidade de verificação.

3.5) Para produto é exigido algum critério social? Costumam prever privilégios para micro e pequenas empresas?

- 3.6) No setor em que sua instituição atua quais são os produtos/serviços mais relevantes? Desses, em quais vocês já conseguiram incluir critérios de sustentabilidade no edital? Nos que ainda não conseguiram, quais foram os motivos?
- 3.7) Já fizeram contratações que consideraram sustentáveis, mas que não levavam o selo?
- 3.8) Já sugeriram itens que deveriam receber o selo?

4. Capacitação

- 4.1) Houve treinamento sobre CPS? Quem participou? Os gestores de contratos são capacitados para exigir que os critérios socioambientais sejam cumpridos?
- 4.2) Quais desses instrumentos vocês conhecem? Quais já foram aplicados nas compras de sua instituição? Cite pontos fortes e fracos dos instrumentos conhecidos.
- a) Selo de Responsabilidade Socioambiental
 - b) Cadastro de Serviços Terceirizados padronizados (Cadterc)
 - c) Bolsa Eletrônica de Compras (BEC)
 - d) CADMadeira
 - e) Site de Sanções Administrativas
 - f) Outros?
- 4.3) Quais dessas normas vocês conhecem? Cite pontos fortes e fracos em relação às CPS das normas conhecidas.
- a) Decreto 50.170/2005 - Institui o Selo SOCIOAMBIENTAL
 - b) Decreto 53.336/2008 - Institui o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis
 - c) Decreto 42.836/98 – Sobre a aquisição e locação de veículos
 - d) Lei Estadual 10.218/99 – Veda a contratação de serviços e obras de empresas condenadas por práticas discriminatórias
 - e) Decreto 45.643/2001 – Sobre a aquisição de lâmpadas
 - f) Lei 13.122/2008 – Sobre o tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas
 - g) Decreto Estadual nº. 55.126/2009 – Institui o Programa Pró-Egresso
 - h) Lei Estadual nº 13.798/09 – Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas
 - i) Lei 14.591/2011 – Institui o Programa de Agricultura de Interesse Social
 - j) Outras?
- 4.4) O que vocês entendem como “proposta mais vantajosa”?
- 4.5) Há clareza quanto à legalidade das CPS?

5. Resultados e Expectativas

- 5.1) No CADTERC as “Boas Práticas Socioambientais” geralmente aparecem como “sugestão”, “recomendação”, “preferência”. Você acredita que, mesmo não sendo obrigatórias, essas recomendações têm sido seguidas pelos fornecedores?

- 5.2) Quais resultados já foram observados a partir da implementação de CPS? Quais impactos poderão ser observados com a disseminação de ações em prol das CPS?
- 5.3) Podem ser considerados benéficos para a sociedade? Políticas sociais foram fomentadas pelo programa? Quais impactos econômicos foram observados? E ambientais?
- 5.4) Quais foram os maiores entraves encontrados para implementação das CPS? O que mais ajudou nesse processo?
- 5.5) O que mais é preciso ser feito para possibilitar a inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas? O que é preciso mudar (normas, instrumentos, motivações)?

APÊNDICE F

Tabulação das entrevistas – Análise de Conteúdo (Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-----------------------------|--|--|---|
| Motivações do Estado | Ambiente favorável | <p>Governo já havia trabalhado a questão da economia e eficiência das compras públicas e critérios sociais já estavam presentes na legislação.</p> | <p>Primeiro foi preciso pensar na economicidade e eficiência. Antes pagava-se muito caro pelos produtos e, então, trabalharam para trazer economicidade às compras públicas. Com o desenvolvimento do pregão eletrônico, só no primeiro ano foi alcançada uma economia de 30%. Esse movimento foi muito importante para reduzir os custos. Lei complementar 123/2006 das MPEs trabalha um aspecto social, visando utilizar o poder de compra do estado em setores mais estratégicos da economia. A legislação brasileira já falava em idoneidade das empresas e comércio justo é com empresas que pagam seus impostos. Quando falamos o que a lei brasileira já obriga, gestores de outros países se impressionam. A própria lei já cuida de questões sociais. (Santos Neto)</p> <p>Margem de preferência oferece a possibilidade de sobrepreço quando a tecnologia for nacional, principalmente em determinados setores eleitos pontualmente. Por exemplo, quando o setor sofre com a influência chinesa e o desequilíbrio de balança comercial ou mesmo pensando na geração local de empregos. Isso tudo representa o uso do poder de compra como política de desenvolvimento e da mesma maneira foi trabalhada a questão de CPS. (Souza)</p> |
| | | <p>Para completar o tripé da sustentabilidade nas compras faltava incluir o ambiental.</p> | <p>Em 2010 o que ainda não tinha sido pensado foi o ambiental, era preciso preencher esta lacuna. IN diz que apresenta a sustentabilidade sob o ponto de vista ambiental, não diz que esse é o único critério. Nas capacitações da IN sempre se falou do tripé. IN destacou a questão ambiental porque já temos políticas extremamente avançadas no lado social e econômico das contratações. Nesse aspecto estamos mais avançados que outros países desenvolvidos, como Inglaterra e Alemanha. No Brasil, só não tínhamos nada que desse proteção ambiental às contratações públicas. (Santos Neto)</p> |
| | | <p>Constituição Federal e Lei 8.666/93 já traziam aspectos relacionados à sustentabilidade.</p> | <p>Já existia previsão constitucional que referendava a sustentabilidade e a Lei 8666/93 já tinha algumas menções. (Souza)</p> <p>Alteração do art 3º torna visível essa questão e afasta dúvidas, mas não foi o marco legal, desde a Constituição Federal já tínhamos esse dever. (Barki)</p> |
| | Uso de Compras Públicas para além do suprimento | <p>Compras públicas já vinham sendo usadas como política econômica.</p> | <p>Governo Federal sempre trabalhou as compras públicas para além da mera missão de suprir as necessidades de consumo do Estado. O papel das compras públicas exclusivamente como área meio começa a se manifestar com outras vertentes, com o uso do poder de compra como indutor de políticas e muitas vezes como instrumento de política econômica. Estamos falando em algo em torno de 10% do PIB brasileiro nas compras federais. Só pelo montante envolvido, as compras públicas já chamam a atenção do ponto de vista de política econômica. (Souza)</p> |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-----------------------------|------------------------------------|---|--|
| Motivações do Estado | Exemplo a partir do Governo | Governo deve dar o exemplo para acelerar mudanças nos padrões de produção e consumo. | CPS foi colocada como prioridade na primeira fase do PPCS, pois o governo precisa dar o exemplo. CPS é o melhor que se pode fazer para avançar mais rápido, é dar o exemplo, dar o sinal para o mercado. (Macedo) |
| Comissões | Trabalho em Rede | Apoio do MDIC e MCTI na CISAP para trabalhar a questão de certificações e trazer uma visão de mercado. | MDIC e MCTI estão na comissão, pois influenciam o mercado do ponto de vista de certificação. Trabalho do INMETRO [MDIC] é precioso, bem como os institutos de pesquisa e a academia [MCTI]. (Souza) |
| | | CISAP não contempla Ministérios da área social. | MPOG defendeu a participação do MDS, mas no momento em que discutiam essa questão, a coleta seletiva foi para casa Civil e argumentaram que a Casa Civil refletiria o lado social. Seria difícil também incluir apenas um Ministério, tem Secretarias Especiais de Direitos Humanos, Raciais, Mulheres, MDA... Mas não tem nada que impeça a revisão do Decreto. (Souza) |
| | | Viabilizar trocas de experiências. | Não adianta só o Guia. Pretendemos fazer propostas em resolução que possibilitem a implementação e uma das propostas foi o Fórum Permanente. Também viabilizamos as trocas de experiências em seminários virtuais e a promoção de diálogos. (Borges) Agora será feito o planejamento estratégico da CISAP e vamos abrir para a participação de outros ministérios. (Souza) |
| Crítérios de CPS | Definição dos Critérios | Crítérios são baseados em práticas consolidadas no mercado e com a preocupação de não gerar contestações jurídicas. | Trabalhamos com o que está no mercado, certificações. Se o INMETRO reconhece uma determinada certificação que está consolidada, tem uma massa crítica, tem várias empresas que adotaram, há concorrência estabelecida, é um forte candidato a ser incluído. Não há um rigor para a inclusão, o importante é não gerar contestação, então na medida em que uma prática se repete, ele se consolida no mercado. (Souza) Dividiram as contratações em bens e serviços e conferiram pesos diferentes segundo as possibilidades da Lei 8.666/93 (por isso usaram PODE em alguns momentos e DEVEM em outros). Tinham a camisa de força da 8.666. Por exemplo, 8666 diz que não pode usar certificação. (Santos Neto). |
| | | Usam método comparativo para definir qual produto é mais sustentável. | São analisados alguns pontos de sustentabilidade dos produtos. Por meio de um método comparativo, é definido qual produto é mais sustentável que outro, por exemplo, comparando-se uma caneta de plástico reciclado e outra de plástico virgem. Consumir é sempre insustentável, o importante é escolher o menos insustentável. (Santos Neto) |
| | | Instrumentos normativos de CPS trazem diretrizes gerais e serão complementados por outras normas. | Decreto foi propositalmente genérico e será complementado com normas propostas pela CISAP e aprovadas pela SLTI. (Valerim) |
| | | A preocupação com a capacidade de atendimento do mercado está presente no momento de definir um item sustentável. | Terá um fornecimento equilibrado? (Souza) |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|---|---|---|
| Critérios de CPS | Dificuldades na aplicação de Critérios | Critérios sociais são mais difíceis de comprovar. | Social é mais complicado de medir. Como dizer que uma licitação vai ajudar determinada comunidade?”(Macedo) “Sociais são mais complexos e envolvem a realidade da região e da empresa contratada. Mas não é pelo fato de ser difícil que devem ser desconsiderados”. (Barki) Ambiental é mais fácil de enxergar e as normas refletem isso. Que tipo de exigência poderia ser feita? Social é difícil de materializar. (Torres) Pode avançar no social, mas o processo de licitação começará a ficar muito complicado e não sei como seria verificado. Começa a ficar burocrático, compras não vão resolver tudo. Pode dificultar a venda para o governo, diminuir a competição e criar uma barreira para fornecedores. (Magalhães) |
| | | Critérios ambientais que dependem de fiscalização e verificação são mais difíceis de aplicar. | Critérios ambientais que dependem da fase de fiscalização / conferência do produto. Como aferir? Qual é o limite do estado como consumidor? (Barki) Hoje os órgãos mal conseguem verificar o que estão recebendo, daí a observar práticas de empresas. Administração tem pouca gente; pessoas mal preparadas para verificar essas coisas; às vezes empresas entregam coisas muito diferentes do contratado e passam; critérios que exigem verificação na empresa; pode pedir e torcer para induzir comportamento. (Magalhães) |
| | | Critérios não associados diretamente aos produtos, como geração de empregos e inovação. | Inovações e criação de empregos fogem do que o gestor pode fazer. Imaginar que está direcionando para geração de emprego vai muito além, parece mais uma política de governo. (Barbosa) |
| | Aliar o tripé em uma compra | Incluir o tripé da sustentabilidade nas compras públicas é um grande desafio. | O grande desafio é trabalhar o tripé: economicamente viável, responsabilidade social e ambiental. (Souza) Equação complicada. Econômico e ambiental está próximo de conseguir, mas tem coisas que ainda não dá pra competir, é questão de mercado, precisa aumentar a demanda. (Chiba) Social gera mais dúvida, não tem conhecimento. Ambiental e econômica andam casadas – até do ponto de vista de eficiência – hoje a noção de eficiência está atrelada a fazer mais com os mesmos recursos, muito atrelada à eficiência econômica, talvez se deva ampliar esse conceito de eficiência para incluir o ambiental. (Valerim) Na prática hoje é difícil porque o gestor não se sente confortável – social é mais difícil de justificar – precisa de estudo para mostrar quais impactos terão – privilégio tem que estar muito justificado para não parecer benefício para uma empresa. (Barbosa) |
| | | É sempre necessário ponderar as três dimensões da sustentabilidade nas compras públicas. | Como recursos são públicos sempre é preciso comprar com melhor custo benefício. A empresa contratada tem que causar menos danos ao meio ambiente e ter os mesmos valores que o Estado, ou seja, tem que se preocupar com o lado social também. Não é razoável usar tecnologia 100x mais cara que a tradicional porque é sustentável, como não se pode comprar de empresa com trabalho escravo. (Santos Neto) |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|------------------------------------|---|--|
| Critérios de CPS | Aliar o tripé em uma compra | Critérios ambientais e econômicos são os mais lembrados. | CPS é colocar a variável ambiental em todos os tipos de contratação, desde a contratação mais diária de manutenção até obras públicas, gerando economia de recursos de longo prazo. (Valerim) CPS é colocar na especificação de serviços e compras de materiais aquilo que não impacte no meio ambiente e economize recursos naturais, gaste menos energia, etc. (Chiba) CPS é toda contratação de produto ou serviço que envolve redução de gasto e de desperdício de materiais, que não agrida o meio ambiente e possa contribuir com o desenvolvimento sustentável. (Giani) |
| | | É preciso realizar análise sistemática da legislação para justificar a inclusão do tripé da sustentabilidade. | Normalmente o Procurador não vai dizer que esse aspecto econômico faz parte da CPS, mas está presente. Lei de licitações fala do fomento de mão de obra local com fundamento na Constituição, quando fala da redução das desigualdades sociais e regionais - esse é o trabalho de avaliação sistemática. (Barki) |
| | | Movimentos internacionais chamados de compras verdes estão relacionados a países com padrões sociais distintos dos nossos. | CPS é uma agenda importada, não surgiu no Brasil – como o comércio justo. PNUMA trouxe isso para o Brasil. Na Europa é verde porque as questões sociais já estão superadas, quando falam em questões sociais é para fora, por exemplo na compra de países em desenvolvimento (comércio justo). ICLEI e PNUMA são organizações internacionais, cuja base é o aprendizado por meio de trocas de experiências e as experiências existentes eram de compras verdes. O social precisa que alguém se interesse e desenvolva. (Macedo). |
| | Critérios Socioeconômicos | Critérios relacionados ao desenvolvimento socioeconômico estão presentes nos normativos, mas são difíceis de serem concretizados. | A questão social já estava na Lei 8.666/93 para obras – isso é vanguardista. Mão de obra local é ambiental e econômico. Não tem como pensar em sustentabilidade e não tratar a economia local. Estado tem que investir em setores que sejam estratégicos. Porém o gestor lá na ponta não tem essa noção de indução da inovação, por isso a importância da Comissão (CISAP) para induzir, criar metas, fazer especificações. Gestor lá na ponta precisa ser ajudado. (Santos Neto). Ainda queremos o papel reciclado, chegar à geração de emprego – estamos longe disso. Apesar de estar escrita, essa é uma diretriz que levará mais tempo para ser implementada. Se alguém quiser fazer, já tem embasamento. Nunca vi uma contratação que considerasse isso e não sei se terá num curto prazo. Não sei como conseguiria privilegiar a geração de empregos, teria que ter cuidado com órgãos de controle, para comprovar que isso não seria um direcionamento. (Valerim). |
| | | Só é possível exigir critérios sociais que estão na legislação. | Só é possível exigir os critérios sociais que estão na Lei, é jurisprudência do TCU, e a lei olha só para o objeto, não permite distinguir empresas. (Santos Neto) Outros aspectos sociais já decorrem diretamente da licitação: uso de mão de obra de menor, salubridade, etc. Normalmente os processos já veem instruídos com essa exigência. (Barki) |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--|--|---|---|
| Crêterios de CPS | Crêterios Socioeconômicos | Crêterios sociais já estão em outras leis e há órgãos fiscalizadores, não   preciso incluir nos editais. | Social – normalmente   norma aut noma – não precisa estar na licita o se já está em lei e outras institui es fiscalizam. Parte social   mais direta, não deve ser colocado na licita o porque senão começa a ficar muito complexo e já existem estruturas que se responsabilizam por isso. (Magalhães) |
| | | Melhoria de processos de compras se refletem em economias financeiras para as institui es públicas. | Pensar em sustentabilidade econômico-financeira também significa melhorar o próprio processo de compras. (Souza) |
| | Cumprimento de Leis e Fiscaliza o | Falta aplica o efetiva e fiscaliza o de cr terios sociais e ambientais já previstos em lei. | Já está na lei, você não vai usar trabalho escravo, mas no Brasil temos que fazer uma lei dizendo para as pessoas que elas têm que cumprir a lei. Os mecanismos não são aplicados ou são ineficientes em seu uso, por exemplo, o DOF. Em teoria só se pode comprar madeira legal, mas o governo precisa exigir a comprova o da legalidade em todas as suas etapas e no fundo o problema de tudo   fiscaliza o.   pressuposto que o fabricante está agindo legalmente, o comprador não pode fiscalizar tudo,   pra isso que existem os órgãos fiscalizadores. (Macedo) |
| Instrumentos Normativos Criados | IN 01/2010 | Força jurídica fraca. | IN não dava respaldo forte para a Administra o, porém, ofereceu conforto administrativo e a receptividade foi boa. (Souza) |
| | | Não foi questionada juridicamente em nenhum momento. | Conviveram com a IN 01/2010 sem nenhum incidente jurídico, o que foi um fato relevante para que se atingisse a maturidade para a edi o do Decreto. (Souza) Quando saiu a IN achamos que geraria muitas perguntas. São um ano depois tivemos o primeiro caso de análise em rela o   IN. No primeiro momento não pegou, agora está acontecendo. (Magalhães) |
| | | Inclui cr terios ambientais e sociais. | IN trata de trabalhadores terceirizados: exigência de treinamentos e produtos de limpeza adequados. Percebemos que muitas vezes as empresas de limpeza trabalhavam com produtos produzidos em fundo de quintal. (Santos Neto). Mesmo que diga que   ambiental, tr s alguns aspectos sociais: catadores, origem local. IN compilou o que já existia e teve uma força tão grande que não se deve focar nas críticas. (Barki) |
| | Decreto 7746/2012 | Surgiu após consolida o da IN 01/2010 e exemplos de outros estados, que formaram uma massa crítica favorável a respeito do assunto. | O que viabilizou a edi o desse Decreto? Porque Presidenta teve a certeza de que era o momento de regulamentar a lei? Em 2012 já haviam exemplos de outros estados e, desde 2010, o governo já vinha trabalhando com a IN/01. (Souza) |
| | Conferiu força jurídica a CPS. |   uma regulamenta o forte e compreende toda a administra o federal direta, autarquias, funda es e as estatais dependentes. (Souza) | |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--|--------------------------|--|--|
| Instrumentos Normativos Criados | Decreto 7746/2012 | Define diretrizes de sustentabilidade e busca induzir o planejamento de práticas de logística sustentável de uma forma mais ampla (não trata apenas de CPS). | O decreto remete à prática de sustentabilidade, definindo seus pilares. Vai além das compras públicas – comprar bem precisa de planejamento; induzir fornecedores à preocupação com o tripé da sustentabilidade. Não estão tratando só de CPS, mas da cadeia de suprimentos, da gestão predial, do consumo de água e energia e dos resíduos. A ideia é fechar o ciclo desde a pesquisa de mercado, da gestão das compras, do melhor uso e do descarte - a cadeia de suprimentos completa. (Souza) “CPS não se restringe a contratações – possibilita uma postura mais ampla – tem que pensar como vai usar, como vai descartar – fomenta consciência e mudança de atitude.” (Borges) |
| | | Avançou pouco no social. | Deveria ter avançado mais no social, como o CSJT fez proibindo a contratação de empresas condenadas por discriminação. (Barki) |
| | | Cria a CISAP que definirá normas complementares, indicadores e sistemas informatizados para o gerenciamento e integração de informações. | Além do PLS vamos ainda estabelecer modelos de auto-diagnóstico, modelos para acompanhamento de indicadores; e sabemos que isso só será possível com um gerenciamento informatizado, integrando todos os temas da agenda de sustentabilidade. Interligar informações. (Souza) |
| | IN 10/2012 | IN 10/2012 traz exemplos do que o gestor público pode exigir em CPS. | PLS já caminhou mais – ajuda bastante – tem anexos citando os objetos que o gestor público deve prestar atenção para fazer CPS. Antes dependia da criatividade do gestor, hoje ele pode olhar na IN e ver o que cabe à sua instituição. Depois é a cabeça dele, aí é a cultura e se o gestor não quiser teremos que falar que é obrigatório. (Valerim) |
| | PPCS | Política pública para consumo sustentável com metas e visão de futuro. Articula iniciativa privada. | PPCS – institui uma política pública voltada para o consumo sustentável, com metas, visão de futuro. (Santos Neto) O interessante é que articula também a iniciativa privada. (Barki) |
| Proposta mais vantajosa | Menor Preço | Ainda predomina a ideia de proposta mais vantajosa como o menor preço, inclusive nos Órgãos de Controle. | Economia de recursos de longo prazo (hoje a visão preponderante é de curto prazo, o que é mais barato). Alguns dos membros da CISAP argumentam que o gestor precisa mudar a cabeça, eficiente não pode ser no curto prazo, precisa pensar no longo prazo, mas essa não é a cultura sequer dos órgãos de controle e o gestor é penalizado. (Valerim) TCU pode multar se não está conforme a interpretação que eles fazem da lei, gestor tem medo de inovar. TCU foca muito no gasto; não pode gastar além do razoável pra interpretação deles; fazem contas muito superficiais; comprar reciclado é interessante para o meio ambiente, mas para o TCU não tem certeza se repercute bem; recurso público; vão muito ao pé da letra da lei; ordenador de despesa fica com medo. (Chiba) E o argumento de quem está no governo é sempre de que não há segurança jurídica porque o critério da 8.666 é o menor preço, o que não é verdade, é a compra mais vantajosa. Vantagem não é o menor preço. “Preço não é critério objetivo, custo sim”, o preço é atribuído por alguém. “Preço é diferente de custo. Vantajoso economicamente para o Estado, não é necessariamente o que sai mais barato na hora do desembolso, é o que dura mais, tem qualidade. CPS está completamente vinculada à qualidade das coisas compradas.” Governo tem visão de curto prazo e isso leva ao pensamento de que a compra mais vantajosa é o menor preço. (Macedo) |

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|-----------------------------|--|---|
| Proposta mais vantajosa | Menor Preço | Nem sempre o menor preço traz a opção mais vantajosa para a Administração. | Às vezes a Administração se fixa no menor preço e adquire produtos que já estão obsoletos. a informação é importante até para que se possa desclassificar uma proposta que tenha o menor preço, mas, que por outro lado, traga prejuízos ao recurso público. Governo não pode deixar de seguir uma prática já universalizada só porque está comprando o menor preço. (Souza) Fornecedor precisa mostrar que da origem ao descarte o produto dele tem vantagens – hoje a vantajosidade já considera essas questões. Não adianta comprar o mais barato que provoque danos irreparáveis no meio ambiente. (Giani) |
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Financeiros | Produtos sustentáveis são mais caros. | Gestor público se sentia desconfortável para fazer licitação mais cara e sustentável. (Valerim) Sustentável sai mais caro. Compramos sustentável se o preço for parecido. (Chiba) |
| | | Contenção de despesas não permite pagar mais caro por produtos sustentáveis. | Ministério da Fazenda precisa se envolver para liberar recurso para pagar mais caro - o que não vamos ter, é de contenção de despesas, de segurança... Justificar gastar mais é uma equação que a gente não fecha. Não vamos ter apoio da área financeira do governo. Temos que provar a todo momento que não estamos gastando mais. (Souza) |
| | | Compras conjuntas aumentam escala e provocam a redução de preços, além de reduzir custos operacionais das instituições públicas. | É uma oportunidade de compras conjuntas. Escala reduz preço e reorganiza o mercado, pois mostra para fornecedores que aquele produto passa a ser demandado em grande escala. O custo operacional das compras compartilhadas é reduzido e compensa o preço mais alto do produto sustentável, garantindo o equilíbrio. (Souza) |
| | | Visão de longo prazo: gasto maior no início pode gerar economias futuras. | O gasto com uma compra sustentável pode ser maior no início, mas posteriormente gera economia. (Barbosa) Pensar em economia de recursos de longo prazo, hoje a visão preponderante é de curto prazo, menor preço. Alguns dos membros da CISAP argumentam que o gestor precisa mudar a cabeça. Eficiente não pode ser no curto prazo, precisa pensar no longo prazo, mas essa não é a cultura sequer dos órgãos de controle e o gestor é penalizado. (Valerim). |
| | | Nos casos em que o item sustentável não gera economias diretas, pode-se atrelar gastos superiores da compra a outros tipos de economias. | Nos casos em que não gera economia, deve-se tentar atrelar a outras questões que geram economia, por exemplo, atrelar a compra de papel reciclado à de impressoras em frente e verso. (Barbosa). |
| | | Discutir preços entre itens de mesma especificação. | Não há conflito em querer comprar uma lâmpada econômica, ao invés de uma incandescente, são produtos diferentes. A questão é especificar direito e discutir o preço dentro dos fornecedores do mesmo produto. (Macedo) |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|-----------------------------|---|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Financeiros | O aumento da demanda por itens sustentáveis acarreta a redução de preços. | “Se ninguém comprar, vai continuar sendo mais caro. Governo tem que fazer o movimento para mudança.” (Macedo) Hoje o produto sustentável não é o mais barato. Fiocruz tentou comprar copos sustentáveis que eram mais caros, mas à medida que foram comprando o preço caiu - é a lei da oferta e procura. (Giani) |
| | Aspectos de Mercado | Mercado restrito de sustentáveis é uma das barreiras a CPS. | CPS é mais segura quando o mercado já é sustentável, se o mercado já tem agentes e serviços sustentáveis disponíveis em uma determinada quantidade de fornecedores, fica muito mais fácil para a Administração Pública contratar, porque já tem um universo razoável. (Valerim) Algumas restrições são tidas como naturais, mas outras não. (Torres) O Decreto diz que eles podem comprar com critérios de sustentabilidade, mas não poderia dizer que devem, pois às vezes não tem mercado. (Santos Neto) O mercado não está preparado, não tem competitividade – então acabamos entrando em ciclo vicioso: não compramos porque não está no mercado e não está no mercado porque não é comprado. (Giani) Há outros critérios além da sustentabilidade e competitividade é um deles - não é um critério em detrimento de outro. (Magalhães) |
| | | Dificuldade de justificar a restrição de competitividade e preço superior inviabiliza o uso de CPS como indutor de inovações. | Usar a função reguladora da licitação, ou seja, usar o poder de compra do Estado como promotor do desenvolvimento e não como consumidor de um desenvolvimento existente, é uma situação muito mais sensível. (Valerim) Empresas privadas grandes começam a desenvolver fornecedores de produtos mais sustentáveis – setor público não pode desenvolver o fornecedor – compra o mais barato. É difícil desenvolver inovação, às vezes a inovação é interessante, mas é diferente do que está no mercado. (Chiba) |
| | | Investir em opções inovadoras é arriscado. | Tecnologias inovadoras que ainda não foram testadas são arriscadas e o serviço público não pode arriscar. (Chiba) |
| | Aspectos Legais | Comprador público necessita de normas que confirmem segurança jurídica e a CISAP trabalhará esse aspecto. | Expedir normas sobre a matéria para ajudar o gestor lá na ponta. Antes sustentabilidade era só uma variável muito fluida, um princípio quase etéreo de que as contratações deveriam promover o desenvolvimento sustentável, mas nunca chegava no edital. Gestor público se sentia desconfortável para fazer licitação mais cara e sustentável. . A CISAP tem a função de dar respaldo legal pra isso, sem que ao mesmo tempo promova a ineficiência do estado brasileiro sob a bandeira do desenvolvimento sustentável. (Valerim) Gestor tem que ter segurança para comprar mais caro e sustentável. Trabalhar com capacitação ou mesmo normativos. (Barbosa) |
| | | A consolidação do RDC poderá fomentar a atualização de outras normas de compras públicas. | A partir do momento que o RDC consolidar algumas práticas, sem dúvida ele irá inspirar mudanças legislativas. (Souza) RDC é muito mais detalhado e ainda falta conhecimento técnico, falta consenso para implementar alterações legislativas. (Torres) |

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|------------------------|--|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Legais | Alteração do art. 3º da Lei 8.666/93 e a publicação do Decreto 7.746/2012 conferem segurança jurídica, porém alguns acreditam que ainda é necessário atualizar a Lei 8.666/93. | Com a alteração do artigo 3º da Lei 8.666/93, incluindo o desenvolvimento nacional sustentável, já melhorou um pouco. E em 2012, saiu o decreto regulamentando esse artigo. Então ninguém mais pode alegar insegurança jurídica. E na verdade nem podia. CPS é apenas uma compra com a justificativa bem elaborada. Decreto 7.746/2012 foi o máximo, dá segurança jurídica e sinaliza. (Macedo) A mudança da Lei 8.666/93 colocou sustentabilidade como assunto importante, trouxe orientação legislativa de que esse princípio deve ser observado. (Magalhães) Mercado oferece opções, mas ainda não foram incorporadas na prática por questão de legislação. Lei 8.666/93 precisa evoluir para permitir essas práticas. (Souza) |
| | | É recomendada a inserção de exigências previstas na legislação ambiental nos editais de licitação. | “Existem questões de legalidade do aspecto ambiental que eu não posso deixar de ver na minha contratação, agora mais ainda com a alteração da Lei 8.666. Há uma recomendação da chefia da AGU para ter um tópico específico nos pareceres para critérios de sustentabilidade. O Advogado tem que observar todos os princípios do art. 3º da Lei 8.666/93 - inclusive a vantajosidade e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. (Barki) |
| | | Receio de infringir questões legais (principalmente os princípios de competitividade e menor preço) induz o comprador público a ser conservador. | Gestor tem receio de fugir dos dois princípios da contratação pública, que basicamente são a melhor proposta (no sentido de mais econômica) e isonomia (igualdade de oportunidade para todo agente de mercado que possa me atender). A variável de sustentabilidade fragiliza esses dois grandes princípios que o gestor público persegue diariamente. Quando eu digo que quero um papel reciclado, por exemplo, eu eliminei os fornecedores de papel comum, restringi meu objeto de contratação para algo mais sustentável, mas restringi a competição e ainda pode ser que seja mais caro. O gestor tem que ter o peso da caneta de assinar essa contratação mais restrita e mais cara e vai ter que defender isso perante os tribunais de contas e órgãos de controle. Justificar a contratação mais restrita e mais cara é o mais difícil para o gestor na ponta, por isso nunca é feito. (Valerim) Tem muita gente querendo fazer, mas quando se confronta com a dificuldade em se enfrentar o mercado, dificuldade de evitar a judicialização, dificuldade de ter parâmetros objetivos, é induzido a ser conservador. (Souza) |
| | | Padrões de sustentabilidade estabelecidos em certificações podem ser utilizados, mas não as certificações em si. | Falta de reconhecimento de padrões e da legislação reconhecer certificações. (Souza) Um desafio é avançar nas certificações. (Barki) Se pudessem exigir certificação na NBR 16.001, a inserção de critérios sociais seria mais fácil. (Borges) Certificações no geral não devem ser utilizadas. (Torres) Pode exigir que atenda aos padrões de qualidade tipo a ISO. (Magalhães) |
| | | Legislação difusa dificulta sua aplicação. | Para interpretar CPS, a legislação é muito difusa e isso dificulta disseminar como obrigatoriedade. A Administração só faz o que está na lei. (Barki) É difícil conciliar as regras de licitação com preço, garantias, sustentabilidade, orçamento etc... Tem muitas leis, para um edital usamos no mínimo 20 legislações. (Giani) |

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|------------------------|--|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Legais | Ainda não é possível tornar CPS obrigatórias, é preciso criar condições para que sejam realizadas. | Precisamos de um catálogo de materiais municiado para que o órgão possa comprar, resposta do mercado, reconhecer certificações. Precisamos criar as condições para que a prática seja atendida. Por esses motivos, hoje seria inócuo obrigar. (Souza) É preciso estudar as cadeias produtivas antes. CISAP vai escolher as cadeias produtivas, buscando dados gerenciais. Decreto traz apenas linhas gerais, para tornar obrigatório são necessários estudos prévios. (Santos Neto) Decreto traz diretrizes. No debate da redação do decreto não discutiram o mérito das diretrizes, a discussão foi se essas diretrizes eram vinculantes ou não. Depois de muita discussão chegou-se à conclusão de que não eram obrigatórias, eram diretrizes mesmo, regras gerais para nortear o gestor, mas ele pode continuar contratando o papel não reciclado. Existe uma diretriz, uma opção de gestão pública para começar a desenvolver CPS e não de obrigação ou dever jurídico. É esse o nível e momento que nós estamos, talvez daqui a alguns anos, a gente dê um passo mais além e torne obrigatório, mas nesse momento não poderia ser impositivo, era um passo grande demais. (Valerim) |
| | | Na ausência de obrigatoriedade, a realização de CPS depende da vontade do gestor público que sente falta de uma determinação expressa. | Gestor não gosta de discricionariedade - não gosta de decidir - então quando a gente oferece a prerrogativa para o gestor efetuar CPS, se não tem um fundamento legal expresso, uma diretriz clara, ele nunca vai fazer. Neste momento, o gestor que queira fazer, por opção de gestão pública, já tem arrimo pra fazer. Depende do gestor, por isso é preciso investir em formação, não será por imposição jurídica, mas por política de governo. (Valerim) É preciso ajustar a lei 8.666/93, da forma como está o gestor tem que estar muito engajado para fazer CPS, senão ele vai fazer o mais fácil, como já faziam a muito tempo – copia e cola. (Chiba) |
| | | Instrumentos como o PLS e a Resolução do CSJT fomentam a reflexão e o planejamento de CPS. | Institui obrigatoriedade de planos de logística sustentável. Com essa obrigatoriedade, a ausência de governança terá que ser resolvida. (Santos Neto) Decreto 7.746/2012 - CISAP – cada órgão público da Adm. Federal, deverá ter seu plano de logística sustentável (será impositivo). Dependendo de como a CISAP construir esses planos podem ter uma força enorme para disseminação de CPS. (Barki) Não observância do guia tem que ser justificada. Conselho está fazendo auditorias para cobrar o atendimento à resolução. (Borges) |
| | | Muitos gestores públicos resistem a novas ideais e não inovam nos editais de licitação. | As pessoas já lidam com isso há muito tempo de uma certa forma e resistem ao diferente. A inércia é quebrada aos poucos, é preciso ser tolerante e esperar um certo prazo – só a norma não basta. (Magalhães) Percebemos na primeira reunião do GT muita insegurança jurídica, descrença e por isso resolvemos começar os trabalhos com um grupo de estudos do livro da AGU, da IN, da lei de resíduos e do guia do ICLEI. Dividimos os capítulos do livro e cada um apresentava em reuniões virtuais. Isso acabou com toda a resistência, foi um processo de transformação. Todo o grupo apoiou a resolução. Grupo foi muito engajado.” (Borges) |

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|---|---|---|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Informacionais | Falta de certificações é o maior desafio. | Falta de certificação é o maior desafio para o cadastramento de itens sustentáveis (bens, obras, serviços). Temos dificuldade em caracterizar a sustentabilidade de uma maneira objetiva sem essas certificações. (Souza) TCU não aceita certificação e isso dificulta para o gestor, pois a certificação comprovaria a sustentabilidade do produto. (Giani) |
| | | CPS envolve conhecimentos variados. | [...] são mais de 300mil itens e uma multiplicidade de matérias envolvidas - biologia, química, etc. Um gestor pode saber comprar papel, mas não orgânicos, são critérios diferentes para uma infinidade de itens. Por isso as informações precisam estar centralizadas. Nem o MMA tem equipe especializada para tratar de toda essa diversidade. (Santos Neto) |
| | | Sucesso das licitações está relacionada à capacitação das equipes. | O sucesso das licitações está muito relacionado com governança, capacitação e gestão de equipes. (Souza) Capacitação dos gestores, sensibilização dos líderes, uniformização da informação. (Santos Neto) Temos uma equipe pequena e por isso é necessário treinamento, não só para o pessoal de compras, mas para todos os servidores. O meu sonho seria a área demandante já solicitar com critérios de sustentabilidade. (Giani) |
| | | Uso de meios eletrônicos para difundir informações e promover trocas de experiências. | Capacitação continuada, eventos, utilização de meio eletrônico para difundir informações. Capacitação e prática. Trocas de experiências em seminários virtuais. Promover diálogos. (Borges) |
| | | Uniformização de processos facilita CPS. | Sistema eletrônico uniformiza, permite a intensificação de algumas políticas. (Souza) Capacitação dos gestores, sensibilização dos líderes, uniformização da informação. (Santos Neto) Instrumentos normativos são fundamentais, pois padronizam procedimentos. A norma por si só não faz diferença, mas a padronização tem que ser feita. (Barbosa) |
| | Apoio Político e Institucionalização | Instrumentos normativos criados para promoção de CPS demonstram vontade política. | A IN 01/2010 e Decreto 7.746/2012 demonstram a vontade política de mudar o curso das contratações. (Santos Neto) |
| | | Falta de sensibilização dos líderes. | O que mais dificulta é a falta de sensibilização dos líderes. (Santos Neto) Superiores não têm conhecimento sobre o assunto e por isso não houve estímulo, mas também não teve resistência. “Nesses programas trabalham pessoas que têm vontade de fazer, mas muitas vezes não têm apoio” (Borges) Primeiro a alta administração precisa achar que é um assunto relevante, o próprio TCU não tem nada disso. (Torres) |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|---|---|---|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Apoio Político e Institucionalização | Trabalhar com planejamento evita problemas com mudanças de pessoas e governos. | Será realizado o planejamento estratégico da CISAP para evitar problemas com mudanças de membros. (Souza) Planejamento estratégico de cada TRT deve incluir indicadores e metas de CPS. (Borges) Gestores mudam muito no governo, quem entra pode não continuar a filosofia, mas é uma mudança cultural, é lenta, e com a troca da equipe perde-se essa cultura. (Chiba) |
| | | TCU passou questionar a existência de iniciativas de CPS em suas auditorias operacionais. | Os órgãos de controle ajudaram muito. Desde 2010 o TCU faz auditorias operacionais e perguntam se os órgãos fazem CPS. (Barki) CGU faz auditorias com base nos relatórios do TCU. TCU cobrando dá mais força para cobrar dos órgãos. (Barbosa) Tribunal pergunta no relatório e acaba sendo uma pressão, pois a atuação do órgão se torna pública. (Magalhães) |
| | | A realização de CPS se reflete em uma melhoria de imagem das instituições públicas. | É positivo para o órgão divulgar que fez CPS. (Souza) |
| | Apectos Organizacionais | Um setor ou grupo focado em gestão ambiental pode auxiliar na inserção desses critérios nas compras públicas. | Em relação à observância de normatização ambiental o Advogado Público garantirá, mas precisam avançar na parte que o Advogado não pode influenciar – a escolha do produto. Ter uma gestão ambiental no órgão é essencial para isso. (Barki) Há uma recomendação de que cada TRT tenha uma unidade de Responsabilidade Socioambiental, pois os servidores poderão ter exclusividade para se dedicarem a esse tema. Grande parte dos TRTs já tem setor de RSA. Antes existiam ações isoladas, não era oficial. (Borges) Os órgãos que já possuem agendas ambientais lidam melhor com a situação. Adesão ao PLS vai ser mais fácil para quem já tem outras agendas.(Barbosa) |
| | A descentralização do gerenciamento proporciona uma alta capacidade de inovação. | Centralização da informação e descentralização do gerenciamento. A descentralização do gerenciamento proporciona uma alta capacidade de inovação. (Souza) | |
| Sistema de Compras | Solicitar a inserção novos itens no Comprasnet é um processo complicado e demorado. | É difícil inserir itens novos no comprasnet, pois passa por um longo processo no MPOG. (Giani) | |
| Melhorias Necessárias | Capacitar e Conscientizar | Capacitar em massa. | É preciso capacitação em massa. Não dá para lançar o Decreto e não capacitar os gestores. (Santos Neto) Capacitação – “Sem educação não tem solução”. (Macedo) Precisa da disseminação (capacitação) – mostrar como fazer para o gestor e para o advogado. Sensibilização de que CPS é uma medida de gestão pública (não pode se restringir a ações isoladas). (Barki) Gestor precisa se sentir confortável e para isso é preciso capacitação, oferecendo inclusive as ferramentas para padronizar (sistemas, indicadores, procedimentos), senão ficam em casos isolados. Capacitação mostra o como fazer. (Barbosa) |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------------|----------------------------------|--|--|
| Melhorias Necessárias | Capacitar e Conscientizar | Sensibilizar servidores e líderes para a necessidade de mudança de culturas administrativas. | <p>“Vai chegar a um ponto em que não vamos falar LS, não vai ter necessidade dessa adjetivação, mas isso vai demorar, porque é a mudança de uma cultura administrativa.” Estado precisa assumir sua responsabilidade. Como consumidor, pode imprimir mudanças; como empregador, pode inserir mudanças comportamentais em seus servidores. É preciso conseguir inserir na própria administração mecanismos que fortaleçam a cidadania ambiental no trabalho e fora dele. É preciso reforçar essa ética nos servidores. Gerar um movimento de transformação e postura. Servidor precisa sentir a responsabilidade da sua função. (Barki)</p> <p>Tem que ser de cima pra baixo e de baixo pra cima, não adianta ter só a política e não ter vontade e vice-versa. Conscientização de servidores, reconhecimento do poder/responsabilidade que cada um tem. “Não adianta cobrar o governo, se você não faz.” “Falta informação, mas falta também vontade de mudar.” (Borges)</p> |
| | | Capacitar o mercado, principalmente as MPEs. | PPCS lida com o mercado e para isso estão sendo preparados cursos para alguns setores. É preciso capacitar o mercado, principalmente as MPEs. (Santos Neto) |
| | Planejamento | Desenvolver um planejamento articulado, com objetivos e metas, para institucionalizar CPS. | <p>Definir objetivos e cadeias produtivas, porcentagens e metas para planos de logística sustentáveis. (Santos Neto)</p> <p>Normas expedidas pela CISAP vão materializar as diretrizes de sustentabilidade, por exemplo, com a indicação de que deve-se observar metas de redução de consumo de energia - cada órgão deve estabelecer metas razoáveis, crescentes no tempo. (Valerim)</p> <p>A única forma de pensar nisso articuladamente, é numa perspectiva de planejamento - gestão. É preciso integrar e institucionalizar a sustentabilidade - instituindo um setor de gestão ambiental ou de outras formas. Não adianta comprar sustentável, se não usar sustentável. (Barki)</p> |
| | | Tratar CPS como mecanismo de gestão | <p>Se não trabalhar a CPS como mecanismo de gestão, a pessoa do setor de compras vai dizer que isso não é com ele. (Barki)</p> <p>“CPS não é ambiental – é política de gestão de governo, é gestão financeira, tanto que quem define compra pública no governo federal é o MPOG. (Macedo)</p> |
| | Apoio do Controle Externo | Alinhar a visão de CPS com órgãos de controle. | <p>Precisam combinar com TCU, porque vai da interpretação deles. MPOG precisa conversar com TCU pra valer a interpretação do normatizador e não do TCU. (Chiba)</p> <p>Foi nomeada comissão interna no TCU para começar a tratar de CPS. (Torres)</p> |
| | Divulgação | Dar publicidade às iniciativas de CPS. | <p>Realizar CPS e dar publicidade. Governos em geral não usa boas práticas como exemplo, ou usam politicamente ou não divulgam. E não divulgam porque não medem. (Macedo)</p> |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--|--|--|---|
| Melhorias Necessárias | Desenvolver Instrumentos facilitadores | Fornecer informações para a tomada de decisão mais sustentável nas compras públicas. | Administração precisa de subsídios para escolher produtos melhores, não é uma prerrogativa do gestor público, é preciso ter visão de mercado. A informação é importante até para que se possa desclassificar uma proposta que tenha o menor preço, mas que, por outro lado, traga prejuízos ao recurso público. (Souza) CISAP vai escolher as cadeias produtivas, buscando dados gerenciais. Decreto traz apenas linhas gerais. Para tornar obrigatório são necessários estudos prévios. Estado tem que investir em setores que sejam estratégicos. Porém o gestor lá na ponta não tem essa noção de indução da inovação, por isso a importância da CISAP para induzir, criar metas, fazer especificações. Gestor lá na ponta precisa ser ajudado. (Santos Neto) |
| | Visão Estratégica | Ter visão de longo prazo e analisar todos os custos envolvidos na contratação para definir a alternativa mais vantajosa. | Governo tem visão de curto prazo e isso leva ao pensamento de que a compra mais vantajosa é o menor preço. "Preço é diferente de custo. Vantajoso economicamente para o Estado, não é necessariamente o que sai mais barato na hora do desembolso, é o que dura mais, tem qualidade. CPS está completamente vinculada à qualidade das coisas compradas. Falta visão de longo prazo. (Macedo) Pensamos apenas no curto prazo, não pensamos que o dinheiro público será gasto para recuperar o que for destruído. (Borges). |
| | Criação de Estímulos | Instituir incentivos tributários ou subsídios para a mudança dos processos produtivos de MPEs. | É um desafio inserir as MPEs no mercado sustentável, adaptar processos produtivos, pensar no ciclo de vida, na internalização desses custos. MPOG e MMA precisam pensar nessa inserção com incentivos, subsídios ou mecanismos tributários. (Barki) |
| | | Valorizar a importância do trabalho do setor de compras. | "Pessoas que estão no setor de compras precisam perceber a importância do seu trabalho, e não achar que é só mais um trabalho. O que significa a ação de comprar 5% de café orgânico? Saúde, redução de preços para a população." (Borges). No Brasil ninguém é premiado por ousar e inovar, nossos arranjos institucionais são feitos para punir quem sai da linha. (Macedo). |
| | | Reverter economias realizadas em virtude de práticas sustentáveis em recursos para projetos da instituição. | Não basta ter a política, tem que ter adesão, tem que ser espontâneo. Estabelecemos no âmbito do PEG que a comprovação de redução de gastos com energia, água, manutenção predial e gestão de frota retornem em investimento - 50% das economias retornarão para investimento em programas da atividade fim. (Souza) |
| | | Definir metas e prazos para avançar. | Deveria ter um mecanismo de trabalhar com fornecedores, com metas e prazos, etc. (Borges) |
| Governo Federal pode colocar CPS como condicionante para repasses de recursos para a execução de projetos pelos demais entes da federação. | CPS poderia ser condicionante para repasses de dinheiro para estados e municípios. Isso já é feito para conteúdo local – contratações públicas para estimular a indústria nacional. Dinheiro vai pro estado carimbado. (Valerim) | | |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------------|--|---|---|
| Melhorias Necessárias | Produtos Sustentáveis | Articular órgãos públicos para o desenvolvimento de certificações e selos públicos. | Pensar nas certificações e selos públicos - ter um padrão a ser observado. Alguém vai ter que assumir isso - INMETRO, ou outro ente. O grande desafio é partir para certificações públicas de sustentabilidade". (Barki) Tem que mudar a política de certificação, não pode ser paga. (Borges) |
| | | Aprimorar os catálogos do governo e aumentar o número de itens sustentáveis. | Precisamos de um catálogo de materiais municiado para que o órgão possa comprar [...] precisamos aumentar muito os produtos disponíveis no CADMAT. (Souza) Inicialmente no comprasnet só tinha materiais comuns, agora já tem quase 1000 itens sustentáveis, mas ainda é pouco. (Giani) |
| | Aprimorar medição de resultados | É preciso melhorar a mensuração de resultados e impactos. | Falta informação para saber os impactos. Minas e SLTI têm informação, mas não fizeram calculos dos impactos da mudança na forma de consumir. (Macedo) Instituições medem a mesma coisa de maneira diferente. É preciso padronizar indicadores para permitir comparações. (CGU) |
| | Articulação de Políticas | É preciso haver uma articulação maior de programas. | É preciso haver uma articulação maior de programas. (Barki) Políticas articuladas funcionam melhor. Fortalecer, fazer elos, incluir na CPS coisas que facilitem outras políticas. Articular políticas públicas para influenciar mudança de atitude individual. (Borges) |
| | Comando e Controle | Institucionalizar CPS, regulamentar e cobrar sua realização. | Algumas medidas são por sensibilização, mas outras são por comando e controle com a instituição de novas rotinas obrigatórias. Por exemplo, na AGU todos os pareceres e petições devem ser em frente e verso e com ecofonte. Algumas medidas são por capacitação e sensibilização, mas é preciso reforçar com o poder regulamentar. (Barki) Precisa cobrar para quebrar inércia, para garantir que obstáculos não sejam intransponíveis, mas é preciso fazer porque sabem que é importante. Por meio de decreto começam a mudar comportamentos e depois passa a ser natural. (Magalhães) |
| | | Acompanhar e avaliar a aplicação do Decreto 7.746/2012. | Tinham impressão de que poderia acontecer questionamento de editais e isso seria um grande teste para o Decreto; se passasse por um questionamento e continuasse de pé... Judiciário acolheu? Decreto é forte o suficiente para viabilizar as CPS? Precisam de mais tempo para avaliar se o gestor se sente confortável? Gestor tentou e não conseguiu? (Valerim) |
| | Reduzir o Consumo | Antes de decidir comprar, pensar se a compra é necessária. | Para pensar em reduzir consumo, precisa estar consciente do seu consumo, pensar no que vai comprar, como vai comprar e se precisa comprar. (Barki) |
| Normas mais diretas | Lei 8.666/93 precisa ser atualizada. | A Lei 8.666/93 foi feita para impedir corrupção, tem muitas barreiras para conseguir escolher produtos sustentáveis. (Chiba) A Lei 8.666/93 precisa prever claramente CPS. (Barbosa) A Lei 8.666/93 é muito procedimental, mudou princípios, mas não mudou procedimentos e quem trabalha na ponta fica sem saber como chegar lá. (Torres) | |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------------|--|---|---|
| Melhorias Necessárias | Normas mais diretas | Desenvolver normas claras e didáticas. | Infranormas para regulamentar alguns pontos do decreto de forma clara e didáticas. (Santos Neto) Mudanças da Lei 8.666/93 foi muito positiva, mas ainda é tudo muito novo e o como fazer ainda deixa dúvidas. São necessários mais detalhes e exemplos claros. (Torres) Governo está indo pelo caminho certo, mas poderia ser mais rápido no sentido de informação. Dizer por meio de parecer o que pode ser exigido, fazer edital padrão para determinados tipos de produtos, orientações claras para obras, ser mais ativo em relação ao mercado – sinalizar. Precisa ter informação mais clara, ter consenso sobre a sustentabilidade, sobre o que é melhor. (Magalhães) |
| CPS e outros Programas | Programas mais citados | Programas mais citados: incentivo a MPEs, compras locais e produção orgânica. | Compra local incentiva economia local e reduz custo de transporte e emissões. (Macedo). Fomento a MPEs e pequenos produtores. É uma ferramenta muito poderosa de sustentabilidade. (Borges) Não adianta ter um produto sustentável produzido em uma localidade distante, porque tanto o custo financeiro como ambiental será mais alto. (Souza) Agricultura familiar, incluir orgânicos na merenda escolar. (Chiba) |
| Reflexos no Mercado | Reflexos pontuais | Reflexos no mercado ainda são pontuais. | Neste momento ainda não são percebidos reflexos no mercado, só em alguns casos, por exemplo, na matriz de produção de papel que já está bem avançada (ou é reciclado ou tem selo). (Santos Neto) Ainda não reverberou como poderia, ainda é cedo para falar. (Valerim) |
| | Aumento do nº de opções sustentáveis | Aumento do número de opções sustentáveis. | Antes não tinham muitas opções de produtos sustentáveis e hoje há várias opções, como produtos de madeira certificada, papel reciclado ou certificado. (Macedo) O mercado já está mudando. Sempre recebemos fornecedores que trazem catálogos com produtos novos. Mas é lento. Poderia ser mais rápido, mas tudo o que envolve dinheiro é complicado. (Giani) |
| | Impactos não mensurados | Os mercados evoluem, o governo estimula, mas não dá para mensurar sua influência. | É difícil comprar impressora que já não seja frente e verso. Mercado avançou por causa da demanda. Não sei dizer se é impacto do governo.(Barbosa) Mercado é mais ágil que o governo e já está mudando pelo próprio mercado, por empresas privadas, etc... e aí acaba fornecendo pro governo também. Mercado avança mais rápido. Sociedade e empresas começam a exigir. (Magalhães) |
| Trocas de Experiências | Governo Federal poderia aproveitar experiências | Governo Federal poderia aproveitar experiências de outros estados, como Minas Gerais. | Minas tem iniciativas que poderiam ser aproveitadas no governo federal. (Barbosa) |
| | Reflexos nos Estados e Municípios | Grupo que analisou o Decreto 7.746/2012 optou por não fazer um decreto de abrangência nacional. | Perguntaram se poderia ser um decreto nacional, porque a Lei 8.666/93 é uma lei nacional e o decreto regulamenta seu art. 3º. Mas decidiram que seria muito arrojado, o que não impede que estados e municípios copiem. (Valerim) |

(Continua - Planejadores Governo Federal)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------|-----------------------------------|--|---|
| Trocac de Experiências | Reflexos nos Estados e Municípios | <p>Governo Federal criou precedente e outros entes podem seguir o exemplo.</p> | <p>Estados e Municípios podem aplicar por vontade própria. União fazendo cria precedente para que os outros entes façam. Serve de exemplo. (Valerim) Quando o Governo Federal faz, o impacto é muito maior que os entes, mas cada um é independente. Governo Federal tem impacto grande no mercado e facilita para outros entes, dá o exemplo. (Chiba) Hoje já é permitido aos estados e municípios legislarem sobre o assunto, mas o Congresso não está aberto para isso. Consumidor deve se preocupar com candidatos que tenham essas pautas socioambientais. Já têm ferramenta jurídica para fazer, se não fazem é porque não querem. Vontade política depende de pressão popular. (Santos Neto)</p> |
| | | <p>Deveria haver uma lei nacional para padronizar.</p> | <p>O ideal é que fosse uma lei nacional para evitar que cada estado tivesse a sua regulamentação. Se cada um fizer o seu, não terá padronização, mas pelo menos estarão fazendo. Precisa se consolidar primeiro no âmbito federal. (Barbosa)</p> |

APÊNDICE G

Tabulação das entrevistas – Análise de Conteúdo (Planejadores São Paulo)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-----------------------------|---|---|--|
| Motivações do Estado | Ambiente favorável | O ajuste fiscal do governo e um sistema de compras bem estruturado abriram espaço para novas ideias de melhoria dos gastos públicos. | "Na 1ª gestão do Governo Mário Covas (1995-1999) foi realizado o ajuste fiscal. Havia um déficit de 30% no orçamento que foi praticamente zerado em 2 anos. O controle das despesas de governo - choque de gestão- foi alcançado por meio da Tecnologia da Informação, e possibilitou o surgimento da questão sustentável." (Agune) "Se houvesse fragilidade no sistema de compras, o Programa de CPS ficaria completamente prejudicado e não seria bem recepcionado. Em um primeiro momento, CPS é vista quase como um capricho. Se a infraestrutura não é plena, como incluir um projeto mais sofisticado? Servidor precisa ter tranquilidade e ter as ferramentas disponíveis". (D'Amico). |
| | Uso de TI | Uso intensivo de TI gerou transparência e facilitou a tomada de decisão e controle das despesas de governo. | "Uma das características do Choque de Gestão foi a aplicação intensiva de tecnologia da informação, muita transparência e gestão participativa." (D'Amico). |
| | | Desenvolvimento de compras eletrônicas mudou a forma de comprar e possibilitou o contato com experiências de outros países, inclusive sobre CPS. | "Com a credibilidade do trabalho de SP, o governo do estado acabou sendo porta-voz na área de compras eletrônicas e isso foi uma surpresa para os outros países." (D'Amico). "Pregão revolucionou a forma de comprar" (Agune) |
| | Influência Internacional | Aumento do debate sobre o tema em nível internacional e a participação do governo de São Paulo na Força Tarefa de CPS do Processo de Marrakesh, estimularam o desenvolvimento do programa paulista. | "O choque de gestão também coincidiu com a época da Rio+10 e o poder público começou a ser cobrado por exigir responsabilidades das empresas e dos cidadãos, mas ele mesmo não estava adequado àquela postura socioambiental." (Cavalcanti) "Foi um movimento que surgiu da melhoria de processos de gastos públicos aliada aos movimentos internacionais que tratavam de sustentabilidade, culminando com a aproximação do governo de SP a movimentos como o Marrakesh Task Force, com o governo britânico na época do Tony Blair que fez todo o movimento da nova gestão pública. Dentro desse cenário foi criado o selo socioambiental." (Agune) |
| Gestão Participativa | O desenvolvimento do Programa de CPS contou com a parceria de diversos atores e reuniu visões antes fragmentadas. | "Montaram um Grupo de Trabalho para envolver os atores importantes; sempre trabalharam em parceria com esses atores para entender quais eram os temores, as dificuldades e as vantagens." (D'Amico). "Pediram autorização para começar a estudar CPS no âmbito do Comitê de Qualidade da Gestão Pública - objetivo do Comitê é trabalhar com questões novas ou que são complexas demais para serem resolvidas no âmbito de uma única secretaria." (Dreher) | |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--------------------------------|--|---|---|
| Comissão Interna de CPS | Dificuldades das Comissões Internas | Algumas Comissões não têm autonomia e os membros não têm dedicação exclusiva. | Algumas Comissões não têm autonomia e os membros não têm dedicação exclusiva. (Cavalcanti) |
| | | Boas práticas não são divulgadas. | "Instituições não reportam as práticas. É preciso ligar as iniciativas para que não sejam consideradas iniciativas pontuais, porque na verdade é uma política do estado inteiro". "Ficamos felizes porque sabemos que as iniciativas estão acontecendo, mesmo que não sejam publicizadas. Poderiam ter um alcance maior, mas ao menos estão acontecendo." (Dreher). |
| | | Dificuldade de organizar comissões de grandes instituições com departamentos dispersos geograficamente. | Algumas comissões são bem complicadas de organizar, como a administração penitenciária, a saúde, a educação. Cavalcanti percebe que nessas comissões mais complexas, sempre tem uma pessoa que se envolve e insiste até conseguir. "Tema envolvente - sempre tem um ecochato". (Cavalcanti) |
| | Trabalho em Rede | Articular, viabilizar diálogos e aproximar atores são dificuldades da Administração Pública. | "Articular é uma dificuldade de governo." Convidamos, mas não podemos intimidar. (Dreher) "A criação dessas redes de contatos é atribuição da Gestão Pública, mas não é tão fácil de fazer" (Dreher). "Fica sempre no convite e nunca uma intimação" (Cavalcanti). |
| Critérios de CPS | Definição de critérios | Selo Socioambiental inclui critérios ambientais e sociais. | "Em 2005 foi criado o Selo Socioambiental - e não só ambiental. O social surgiu de um evento em Nova Iorque em que a Valéria participou e mostrou que o social estava presente em CPS e dentro do social eram classificadas coisas que já eram feitas no Brasil - nossa lei não permite contrato de trabalho escravo, cuidados com o funcionário terceirizado, etc." (Agune) |
| | | Critérios são gerais – elementos que possibilitam melhorias nas compras de forma viável. | "Se você faz uma análise muito criteriosa de um item, você passa a ter que comparar - o que é melhor - usar papel para enxugar a mão ou usar uma secadora? Esse julgamento de valor é o desejável, mas hoje não temos essa condição" (Dreher) "Critérios são mais genéricos, é preciso aplicar no caso a caso." (Agune) "Fazer ACV é muito lento, não dava pra vincular a implantação do projeto a estudos de ciclo de vida. Foram selecionados elementos para começar a trabalhar e melhorar a qualidade das compras. Critérios que possibilitassem avançar de uma forma viável." (D'Amico). |
| | | Selo não afirma que o item é sustentável, é feita a análise de alguns critérios. | "Hoje o selo sinaliza o item menos ruim, não podemos afirmar que o item é sustentável, até porque é feita a análise de alguns critérios". (Dreher). |
| | | Critérios têm interligação com outras políticas públicas e já existiam em outras normas. | Tentaram combinar políticas públicas, por exemplo, na redução do consumo de combustível fóssil e o fomento ao etanol. (D'Amico). Critérios já existiam em outras normas. (Betiol) |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|--|---|---|
| Crêterios de CPS | Concessão do selo | SMA   o suporte técnico para o Selo Socioambiental e atua em 4 frentes: avalia o, adequa o, inclusão de novos itens e exclusão de itens insustentáveis. | Avaliamos o catálogo e sugerimos o selo em determinados itens, altera o e cria o de novos itens, e exclusão de outros. (Cavalcanti) |
| | | Selo Socioambiental tem segurança jurídica (análise criteriosa na concessão). | Não recebem questionamentos sobre os itens que receberam o selo, a análise   o mais profunda possível e o Decreto passou por análise técnica e jurídica. (Cavalcanti), (Dreher) e (Agune). |
| | | Preocupa o com a capacidade de atendimento do mercado. | "Não adiantaria colocar um critério muito arrojado e que o mercado não poderia atender". (Cavalcanti) "Não adianta ser muito rígido na especifica o - qual será a rea o do mercado?" (Agune). Fazenda não participa da defini o de critérios, verifica se tem fornecedor, se está direcionando, a capacidade de fornecimento, custo benefício, etc - isso   feito para qualquer item, não só para o socioambiental -   preciso tomar cuidado para o detalhamento ser suficiente, sem direcionar. (Ferreira). |
| | | Selo   para produtos, não para fornecedores.   preciso incluir exigências de fornecedores no edital. | "Análise começa a extrapolar o produto em si e entrar na conduta da empresa. O papel reciclado pode gerar efluentes, mas a empresa pode tratar a água antes de despejar no rio." (Cavalcanti). "Nós certificamos a especifica o e não o fornecedor e são 2 fornecedores com comportamentos distintos, que vendem o mesmo item." (Dreher). "Isso extrapola o universo do selo passa para uma questão de exigência de edital" (Cavalcanti). |
| | | Modelo de trabalho do programa: trabalhar com itens mais relevantes (Pareto) para sugerir estudos com o selo. | O modelo de trabalho do programa de CPS foi desde o início trabalhar com os mais relevantes (com Pareto), por isso no relatório pedimos para listarem o que representa 80% dos gastos. Precisamos saber o perfil de consumo de cada institui o -   também um exercício de autoconhecimento da organiza o - para saber onde sugerir estudos com o selo. (Dreher) |
| | | Há poucos itens com selo, pois o processo de concessão   trabalhoso e há poucas pessoas envolvidas. | Baixo número de itens com selo – processo muito custoso porque tecnicamente   difícil e o número de pessoas envolvidas na SMA não   suficiente (demanda muito esforço). (D' Amico). |
| | | Outras institui es não participam da análise do selo. | "CETESB não participa da análise do selo. Está participando agora porque a Política Estadual de Mudanças Climáticas determinou que eles estabelecessem padrões de desempenho ambiental." (Cavalcanti). |
| | Dificuldades na aplica o de Critérios | Critérios mais difíceis: disposi o final adequada e redu o de emissões de gases de efeito estufa. | "Para aplicar a responsabilidade sobre resíduos   preciso fechar os planos setoriais, porque hoje um setor fica jogando a responsabilidade para o outro. Aí o comprador pode até exigir, mas a questão   como controlar se está sendo cumprido." "Para ter esse controle [emissões de gases de efeito estufa], as empresas teriam que fazer inventários e elas não são obrigadas a fazer isso. FGV trabalha com o <i>GHG Protocol</i> e percebe que não   fácil para as empresas aplicarem e por enquanto as metodologias se aplicam ao processo produtivo e não ao produto." (Betiol). |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|---|--|---|
| Critérios de CPS | Dificuldades na aplicação de Critérios | Dificuldade de medir e fiscalizar critérios socioeconômicos. | Pessoa do setor de compras não tem noção do quanto sua aquisição impacta o mercado, a única instituição que terá essa noção é a Fazenda que tem o agregado. Seria até crueldade cobrar que eles tivessem esses dados, por exemplo: em quanto sua atividade está estimulando o mercado regional? A própria Secretaria de Gestão Pública não tem ideia desse impacto. (Dreher) Medição é muito complexa: ou acredita no fornecedor ou em certificações. (Betiol) |
| | | Faltam dados para embasar a decisão quando há conflito de critérios (atende a um critério e desatende a outros). | "O desafio de avaliar os critérios é sempre complexo. Alguns critérios são evidentes, como economia de água e energia, mas na hora de mensurar isso e fazer a análise técnica, às vezes atende a um critério, mas desatende a outros - como pesar?" (Dreher). "Como trabalhar a colisão de critérios? Atende a um critério, mas desatende a outros. Faltam dados para comparar. Seria essencial ter um banco de dados dizendo o que você deve pesquisar sobre um produto e como ele corresponde a esses critérios." (Betiol). "Estamos recebendo estudos que dizem que o papel certificado é melhor do que o reciclado que tem problema sério de geração de efluente. O que é mais importante? Fomentar a política social?" (Cavalcanti). |
| | | Critérios são muito dinâmicos, tecnologias evoluem e surgem alternativas mais sustentáveis. | Os critérios são muito dinâmicos, por exemplo: tínhamos geladeiras com selo, porque tinham selo procel A e usavam um gás, até aquele momento, considerado ecológico e começaram a surgir estudos dizendo que esse gás, apesar de não afetar a camada de ozônio, era muito prejudicial ao efeito estufa. Depois disso retiramos o selo de 50 equipamentos. (Cavalcanti) |
| | | Em alguns casos falta embasamento legal para exigir responsabilidade ambiental de fornecedores. | "Nós certificamos a especificação e não o fornecedor e são 2 fornecedores com comportamentos distintos, que vendem o mesmo item." (Dreher). "Isso extrapola o universo do selo passa para uma questão de exigência de edital" (Cavalcanti). "Mas nesse caso específico, não temos nenhum embasamento legal para exigir que a empresa apresente declaração da CETESB de que ela trata os efluentes." (Dreher) |
| | Critérios mais fáceis | Alguns critérios são mais evidentes (ex: economia de água e energia). | "Alguns critérios são evidentes, como economia de água e energia [...]" (Dreher) "Eficiência energética é simples de aplicar, pois pode-se aplicar o selo do Procel que é obrigatório para alguns equipamentos. Economia de água também é bem palpável." (Betiol) |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|----------------------------------|--|--|
| Critérios de CPS | Tripé da Sustentabilidade | Todos acreditam que o tripé da sustentabilidade pode ser inserido nas contratações públicas, porém alguns alegam que pode restringir a competitividade ou que é difícil controlar o cumprimento de todos os critérios. | <p>"A compra pública por si só, por todos os critérios da 8666, busca eficiência, busca economicidade, então é impossível fazer uma compra pública que já não esteja buscando a sustentabilidade, porque ela nunca ignorou os outros critérios." (D'Amico).</p> <p>"Tranquilamente... Por exemplo com a preferência para MPEs, uso de produtos sem elementos tóxicos, etc." (Cavalcanti).</p> <p>"Possível é, só precisa ver sob o aspecto legal se os três juntos ao mesmo tempo não vai ser restritivo. Às vezes vamos prescindir de um ou de outro." (Ferreira).</p> <p>"Pode ser exigido, mas a questão é como controlar se isso está sendo cumprido – todos precisam conhecer as normas, ter suporte técnico e jurídico." (Betiol).</p> |
| | | Movimentos internacionais chamados de compras verdes estão relacionados a países com padrões sociais distintos dos nossos. | "Se você olhar pra fora do país, alguns movimentos de CPS chamados de compras verdes estão relacionados a países com padrões sociais distintos dos nossos" – "tudo bem fazer compras verdes, porque também é um passo pra eles que têm outro padrão social, mas nós não estamos nesse momento, nossas compras nunca foram só verdes." (D'Amico). |
| | | O conceito de Compras Verdes já foi superado por Compras Sustentáveis. | Em um determinado momento, as instituições, os estados começaram a falar que estavam fazendo Compras Verdes – "que até me arrepiava! Esse negócio de verde já foi superado, é Compra Sustentável. (D'Amico). "Não usamos a expressão compras verdes." (Cavalcanti) |
| | | O ambiental é mais fácil e ficou mais forte no discurso da sustentabilidade. | "A minha percepção foi de que quando falamos de proteção do planeta, o ambiental é muito forte e nós acabamos esquecendo que tem uma sociedade que habita esse planeta e que também precisa ser levada em consideração senão ela vai gerar impacto ambiental... são as pessoas que vão proteger esse meio ambiente." "Tratar com maior ênfase o ambiental é uma resposta à demanda social, mas não vai dar a sustentação necessária". (Betiol) |
| | | Alguns itens privilegiam o ambiental, mas na análise para concessão do selo é verificado o tripé. | Alguns itens privilegiam o ambiental, mas na análise para concessão do selo é verificado o tripé. (Cavalcanti) |
| | Critérios Sociais | É mais fácil aplicar critérios sociais nas contratações de serviços, pois são de predominância de mão de obra e aplica-se a legislação existente. | Cuidado com o empregado e a legislação trabalhista são mais fáceis de verificar em serviços. (Cavalcanti). "O cuidado com o empregado e a legislação trabalhista, você consegue verificar com mais tranquilidade no caso dos serviços, mas essa análise também é feita para produtos. Nós não vamos até o fornecedor verificar, mas nós podemos exigir o não uso de mão de obra escrava." (Dreher). Para produtos, teria que ter uma área que verificasse o comportamento da empresa antes da contratação.(Ferreira). |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|---|---|---|
| Critérios de CPS | Critérios Sociais | CADTERC inclui conquistas de acordos coletivos e induz a inclusão de mais benefícios nos acordos. | Para fazer os cadernos, estudaram o acordo coletivo de 38 categorias para garantir as conquistas adquiridas. As pessoas acabam fazendo compras sustentáveis sem perceber. Volume de contratações de serviços terceirizados do estado é muito grande. Por isso colocaram obrigações contratuais conferindo alguns benefícios para os trabalhadores dentro do limite da lei (ex: vale refeição para ter alimentação digna não estava no acordo coletivo, mas no decorrer do tempo, isso foi absorvido pelo acordo coletivo).(D' Amico). |
| | | Aspectos sociais e econômicos mais amplos precisam partir de uma política de governo. | "Pessoa do setor de compras não tem noção do quanto a aquisição dele impacta o mercado, a única instituição que terá essa noção é a fazenda que tem o agregado, seria até crueldade cobrar que eles tivessem esses dados, por exemplo: em quanto sua atividade está estimulando o mercado regional? A própria Secretaria de Gestão pública não tem ideia desse impacto. (Dreher) |
| | Qualificação de Fornecedores | Pré-qualificar empresas pode restringir a competitividade (governo não tem condições de avaliar todos os fornecedores) e a participação de MPEs. | Homologar empresas - só permitir a participação em uma licitação de empresas pré-qualificadas, como a SABESP faz - pode restringir a competitividade se você não tiver condições de avaliar todos os fornecedores que se candidataram a fornecer para o Estado. Isso é a geração de um cadastro positivo. Essa homologação pode restringir a participação de MPEs, e o estímulo a essas empresas também é uma função do estado. (Ferreira). |
| | | É possível pré-qualificar fornecedores de alguns itens estratégicos, após avaliação de como isso pode impactar na economia, na geração de empregos. | "Acredito que é factível ter a homologação de determinados produtos, agora precisamos saber quais, como isso pode impactar na economia, na geração de empregos. Esses programas têm que se cruzar e a avaliação de fornecedores pode colaborar, mas é um desafio." (Ferreira). |
| | Verificação de atendimento dos critérios | Gestão do contrato é uma fragilidade e, por isso, o CADTERC traz orientações para fiscalização. | Como perceberam que a gestão do contrato é uma fragilidade, incluíram um anexo ao final do caderno que é um orientador da fiscalização (pontua falhas, orienta a glosa). (D' Amico). |
| | | Solicitar amostras e testes. | Cabe a quem recebe pedir um teste, uma amostra do produto, conversar com outras instituições para as quais a empresa já forneceu. Existem instrumentos, mas quem recebe tem que estar disposto a procurar. (Dreher) |
| Instrumentos | Selo Socioambiental | Materializa os critérios de sustentabilidade e facilita a vida do comprador público. | "Ferramenta que materializa os critérios. Facilita a vida do comprador público porque ele não vai ter que pesquisar o que é um item com critério socioambiental. Muitas vezes pela formação da pessoa ela não tem experiência na área ambiental ou social, então ela não sabe nem por onde começar e perderia muito tempo. Tendo um órgão que já fornece essa informação com respaldo técnico, agiliza o processo." (Cavalcanti). |
| | Relatório de Comissões Internas | Relatório confere transparência ao Programa de CPS e estimula as instituições a pensarem em melhorias. | Relatório Anual dá transparência ao processo e acaba fomentando alguns pontos que não haviam sido pensados, como código de ética para compras. Foi uma ferramenta diferente de outras experiências e mostra no que o programa do governo é bom ou ruim. É uma prestação de contas. (D' Amico). |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|--|--|--|
| Instrumentos | CADTERC | A obrigatoriedade do uso do CADTERC garante a inclusão de critérios de sustentabilidade nos editais dos serviços padronizados. | Na parte de serviços terceirizados, o programa realmente foi um sucesso. Já na parte de materiais ainda é baixo o número de itens com selo. Como não é obrigatório, a instituição pode escolher um item similar sem selo. (D' Amico). |
| | Site de Sanções Administrativas | A criação do site foi um avanço para a aplicação de sanções. | Estado avançou muito na aplicação de sanções - existe um site para isso. (Ferreira). |
| Proposta mais vantajosa | Preço x Custo | Falta percepção de que preço é diferente de custo. | "É melhor gastar um pouco mais de recursos em materiais no processo construtivo porque isso te dá uma durabilidade maior, te alivia custos futuros." (Agune). |
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Financeiros | Deve-se levar em conta o custo do ciclo de vida, porém essa é uma análise difícil de ser realizada. | "Não dá mais pra falar que o custo de uma obra pública é o custo de construção, é preciso levar em conta a manutenção, o funcionamento durante sua vida útil. É melhor gastar um pouco mais de recursos em materiais no processo construtivo porque isso te dá uma durabilidade maior, te alivia custos futuros. Você pode ter uma torneira mais barata, mas certamente o custo da água vai superar. É preciso mudar esses conceitos e esse é um trabalho de mudança cultural no Administrador, quer seja público ou privado, é o conceito do custo da vida útil do produto." O processo de produção e descarte geram custos ambientais e sociais. As pessoas são muito imediatistas, você quer saber quanto vai pagar naquele momento." "Secretaria da Fazenda inicialmente não quis o selo, pediu para provar que não teria impacto financeiro. Então começaram a mostrar que custo não é aquisição, não é só o valor imediato, mas seu custo desde a fase de produção até o descarte." (Agune). "Quanto custa, no longo prazo, cada uma das alternativas - incluindo gasto de energia, manutenção, tonner, disposição final? Isso não é análise de ciclo de vida, é análise de custo. O mais difícil não é inserir os critérios, mas tomar a decisão pensando no longo prazo, no custo de ciclo de vida de alternativas diferentes." (D' Amico). |
| | | Preço elevado de produtos sustentáveis é um dos maiores desafios. | "Os dois maiores desafios são preço e competitividade. Um exemplo é a questão do papel que o governo compra muito; se naquele momento tivessem decidido só usar papel reciclado, não teria capacidade de abastecimento e iria cercear a competitividade. Isso com o tempo foi mudando, o mercado amadureceu." (Ferreira). |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|----------------------------|---|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos de Mercado | Manutenção da Competitividade - Selo Socioambiental qualifica produto e não fornecedor. | "Competitividade é levada em consideração na hora de classificar um item como socioambiental. Mas um detalhe é importante: o fato de colocar um item com selo, não restringe a participação de empresas, pois as empresas não foram classificadas como fornecedoras de produtos socioambientais, ela tem apenas que atender às especificações daquele item." (Ferreira). |
| | | Avaliar a capacidade de atendimento do mercado. | "Foi preciso pensar na capacidade de atendimento do mercado. Não poderíamos pensar de forma isolada, precisávamos pensar no custo-benefício, saber em que medida avançar, sob a pena de não conseguir implantar o projeto, por começar de uma forma errada, gerando um desestímulo de participação, fornecedores despreparados, preços mais altos e a Fazenda precisa zelar pela receita arrecadada pelo estado. A prática demonstra que é importante ter um período de transição, sob a pena de, ao tornar obrigatório, você direcionar para grandes fornecedores que teriam capacidade de atender (excluiria os pequenos)." (Ferreira). "E nem poderia ser tornado obrigatório nesse momento, por conta da capacidade de atendimento do mercado, pois a demanda do governo de SP é muito grande" (D'Amico). |
| | | Preço superior de inovações dificulta atuação do Estado para promover o mercado. | "É possível pagar um pouco mais caro pela inovação, mas se for muito mais caro, se o governo precisar começar a criar o mercado, a Fazenda avalia com cuidado. Por mais que o produto seja inovador e o Estado queira fomentar o mercado, é feita essa conta." (Dreher). |
| | Aspectos Legais | Pensamento de que a Lei 8.666/93 não permite comprar produtos sustentáveis mais caros. | No Brasil, na época, pensava-se que a Lei 8.666 não permitia comprar produtos mais sustentáveis, pois esses teriam um processo diferenciado de produção que encareceria o produto e a lei não permitiria. Era perfeitamente possível utilizar os conceitos de compras sustentáveis, que estavam sendo discutidos a nível internacional, dentro do Brasil. Não havia nenhum impedimento legal para isso, bastava rever a especificação técnica. Era tudo um mito de que a Lei 8.666 não permitia, como era mito dizer que qualquer produto sustentável era muito mais caro do que outro produto." (Agune). |
| | | Lei 8.666 não impede CPS, mas está defasada. | "Lei 8.666 já estava defasada na época e continua defasada - não impede, é questão de interpretação da lei." Lei reflete situação de momento e deve ser interpretada à luz do ambiente, não só no significado rígido da palavra, mas dentro do contexto em que se vive." (Agune). "Ninguém mais aguenta a ladainha de que a 8666 não permite, a questão agora não é o quê, a questão é como fazer." (Betiol) |
| | | Respaldo jurídico da Procuradora Geral do Estado sobre a legalidade de CPS permitiu o avanço do programa. | "É lógico que na ponta há uma dificuldade para realizar CPS, mas tivemos o respaldo jurídico para aprofundar os estudos, desenvolver os instrumentos necessários, para que isso chegasse no dia a dia da unidade compradora." (Dreher) |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|------------------------------|---|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Legais | Servidores públicos necessitam de normas claras e diretas. | "Apesar de que eu acredite que a legislação que temos hoje é suficiente para permitir CPS, os servidores ainda sentem falta de normas claras e detalhadas indicando que eles devem inserir critérios sociais e ambientais nas compras e quais são esses critérios. Querem ter segurança jurídica que diga "economize água, energia, reduza a produção de resíduos, envolva os catadores", coisas bem diretas e exemplificativas." (Betiol) |
| | | Como não é obrigatório realizar CPS, depende da vontade institucional. | "Tem um aspecto cultural muito forte, por mais que o selo facilite, depende muito de uma vontade institucional de adotar uma política de CPS, até porque o selo não é de adoção obrigatória." (Cavalcanti). |
| | Aspectos Culturais | Barreiras comportamentais e culturais dificultam a realização de CPS. | "Questão cultural tem que ser tratada em diferentes frentes: capacitação, sensibilização, mas é muito subjetivo." (Cavalcanti). "Cultura é o entrave maior na implementação de qualquer inovação. É preciso uma mudança cultural: o gestor público está preocupado com isso?" (Agune). |
| | | CPS exigem um esforço maior. | Efetivamente fazer CPS é uma sobrecarga para o comprador que passa a ter que olhar para mais um aspecto que antes não estava entre as atividades dele. (Betiol) |
| | | Comprador público deve ser estimulado também por meio de comando e controle. | "Pode envolver o comprador por comando e controle (punir quem não faz CPS) ou com informação mais estímulos, premiações." (Betiol). |
| | Aspectos Informativos | Padronização facilita a inserção de critérios, a negociação de preços e a atuação do comprador público. | "Quando se trabalha com padronização da especificação técnica, minutas de editais padronizadas, já com critérios socioambientais, está tudo pronto." (Cavalcanti). "Facilita para o gestor e dá segurança jurídica." "Com padronização, estabelecimento de um banco de dados, fica mais fácil de se exigir o melhor preço, inverter a lógica de compras, negociar com o setor privado e exigir o cumprimento do contrato." (Dreher). |
| | | Capacitação e sensibilização para quebrar barreiras culturais. | Fizeram o curso de EAD da Fundap para abrir a cabeça do gestor para entender que preço pega toda a vida do produto, da obra, do serviço. (Agune) |
| | | Capacitação da Fundap (à distância): tutorial qualificado e com custos reduzidos para o Estado. | São Paulo fez capacitação antes do Governo Federal pela Fundap. O curso do estado é mais profundo que o do MPOG, teve um tutorial mais qualificado e durou mais tempo. (Betiol). "EAD [Educação a distância] foi mais barato." (D'Amico). |
| | | Todos os envolvidos precisam ser capacitados (inclusive gestores de contratos). | Norma que não pega é aquela que não tem eficácia social, porque as pessoas não foram capacitadas para entender a importância da norma." Precisa ser capacitado quem faz o edital, quem controla o contrato e quem vai fiscalizar economicamente o contrato (TCU)." (Betiol). De nada adianta especificar com critérios socioambientais se quem recebe o material não está capacitado para cobrar esses critérios. (Cavalcanti). |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|---|---|---|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Apoio Político e Institucionalização | Vontade política foi demonstrada com a assinatura de decretos. | "CPS não é prioridade absoluta do governo e entra o outro componente que é a vontade política. Governos Covas, Geraldo, Serra assinaram decretos importantes que possibilitaram a penetração da cultura da sustentabilidade na administração pública". (Agune). |
| | | Mudança de pessoas de secretarias fragiliza o programa. | "Tem a ver com como está sendo conduzida a política de compras nos últimos anos, mudaram pessoas de secretarias e isso fragiliza o programa". (D'Amico). |
| | | Apoio de órgãos tomadores de decisão, como Secretaria de Fazenda. | "Fazenda trata desse assunto com naturalidade. Era mais do que natural que houvesse oposição deles, pensando que iam gastar mais. Ainda que eles tivessem estudos dizendo que gastariam mais, assim como nós não temos estudos dizendo que não gasta mais, só a suspeita da fazenda já venceria a batalha." (Dreher). Órgão tomador de decisão sensibilizado para a temática, seja porque realmente acredita ou porque enxerga ali uma forma de legitimidade. (Betiol). |
| Melhorias Necessárias | Capacitar e Conscientizar | Ações de capacitação e campanhas de conscientização. | "Campanhas governamentais nessa temática deixando claro o impacto que uma má compra pode gerar, pois fica desconectada a ligação do consumidor com os impactos. É preciso trazer para próximo do comprador, por exemplo, se o comprador vê a notícia de que o solo foi contaminado por mercúrio de lâmpadas fluorescentes, ele está olhando para a fase de descarte quando faz um edital? Se não, por quê? Porque nunca nem pensou, porque é muito difícil, porque é difícil mudar a cultura?" (Betiol). |
| | Vontade Política | Empoderamento e vontade política expressa pelos governantes. | Empoderamento político. (D'Amico). Vontade política expressa pelos governantes, pois em momentos de escassez CPS não será prioridade. (Agune). |
| | Planejamento | Continuar trabalhando com planejamento e de forma participativa. | "Estamos dentro de um Titanic [governo do estado], se desviar um pouquinho, pega o iceberg. Por isso a decisão tem que ser muito precisa, porque o efeito pode ser muito bom ou muito ruim. Não pode ser uma experiência, tem que ser amadurecida, planejada. O grande mérito do programa é o planejamento. As decisões não são tomadas de forma isolada, levamos em consideração a experiência de todo o Estado, para tomar uma decisão conjunta e isso facilitou a implantação de vários sistemas." (Ferreira). |
| | Apoio do Controle Externo | Órgãos de controle poderiam apoiar melhor. | "Órgãos de controle poderiam apoiar melhor, mas o TCU está muito mais sensibilizado do que o TCE, até porque a AGU participa. Está começando a mudar - o TCE pediu para a Procuradora Dra. Sílvia dar uma palestra sobre CPS." (Cavalcanti). |
| | Divulgação e Trocas de Experiências | Articular melhor as comissões internas e ampliar divulgação de boas práticas. | Uma das nossas fragilidades é conseguir manter o contato com as comissões. (Dreher) Divulgar as boas práticas do governo para estimular atitudes positivas, por exemplo, impressão em frente e verso, uso de fonte ecológica, não envio de olerite em papel. Essas práticas trazem economias para o governo e reduzem a produção de lixo. (Ferreira). |

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------------|---|--|--|
| Melhorias Necessárias | Desenvolver Instrumentos facilitadores | Elaborar instrumentos que facilitem a realização de CPS. | "É impossível conhecer todas as regras. Podemos facilitar criando um site, fazendo uma cartilha com o passo a passo do que se deve olhar, etc." (Dreher). |
| | Visão Estratégica | Ter visão de longo prazo e analisar todos os custos envolvidos na contratação para definir a alternativa mais vantajosa. | "O mais difícil não é inserir os critérios, mas tomar a decisão pensando no longo prazo (custo de ciclo de vida de alternativas diferentes)." (D'Amico). |
| | | Ampliar capacidade de análise de dados do governo para conhecer e desenvolver mercados e gerar empregos. | "Com a ampliação da capacidade de análise de dados – novas políticas; avaliação de fornecedores; centralizar algumas compras, descentralizar outras - poderemos conhecer e desenvolver mercados e trabalhar na geração de empregos." (Ferreira). |
| | Criação de Estímulos | Pensar em estímulos para a mudança de atitude do comprador público. | "Pensar em incentivos para esta mudança nas compras – como a economia gerada em virtude de uma compra pode voltar em benefícios para o comprador?" (Betiol). |
| | | Valorizar área de suprimentos (área meio). | "Área de suprimentos (área meio) é responsável pelo cumprimento do papel do Estado, por meio das licitações e, portanto, precisa ser valorizada." (D'Amico). |
| | | Envolver o setor empresarial. | "A partir desse projeto ficou claro que CPS não acontece se o setor empresarial não estiver bem envolvido [...]." (Betiol) "Imagem de corrupção afasta o setor público do mercado." (D'Amico). |
| | | Desenvolver instrumentos fiscais e tributários para incentivar a produção mais sustentável. | Governo não vai resolver tudo por meio das compras, precisa incluir incentivos de financiamento e tributação (Betiol) |
| | Produtos e Empresas Sustentáveis | Aumentar o número de itens com selo socioambiental (principalmente no grupo de informática) e de cadernos de serviços terceirizados. | Aumentar número de itens com selo e o número de cadernos de serviços terceirizados para dar mais conforto aos compradores. (Dreher) Dos 120mil itens que o estado compra, menos de 1% tem selo. Precisa de recurso, pessoal, tempo - e o governo passa por momentos de escassez e de abundância, nos momentos de escassez certamente especificações de produtos não serão prioridade do governo. (Agune) "Ainda não têm nenhum computador, monitor, cartucho ou tonner com selo. Não concordamos com a forma como foi feito no Governo Federal – não queremos trabalhar com cartuchos remanufaturados sem ter um estudo prévio da questão social. Essas pessoas têm uma empresa de fundo de quintal e podem não estar assumindo todas as questões trabalhistas." (Cavalcanti). |
| | | É preciso avançar na avaliação de fornecedores. | "Estado ainda não avançou muito em conhecer quem são os bons fornecedores, quais são as boas práticas, qual é o diferencial do fornecedor? Para o fornecedor essa avaliação também é importante, pois aumenta seu potencial de fornecer para todo o Brasil. Esse é um desafio, pois precisam estabelecer os critérios de avaliação, um dos critérios pode se a adesão a boas práticas socioambientais." (Ferreira). |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------|--|--|--|
| Melhorias Necessárias | Produtos e Empresas Sustentáveis | Preparar o mercado com o estabelecimento de metas. | "Preparação do mercado em qualidade e quantidade - volume de compras do governo é muito grande. O que o governo está fazendo para se aproximar do setor? Quais ferramentas estão sendo trabalhadas para que o mercado possa se adaptar a essa nova demanda? Talvez seja o caso de trabalhar com metas e chamar o setor empresarial para se preparar." (Betiol) |
| | Compras Locais e MPEs | Fomentar compras regionais com base em informações. | Cruzar informações - por exemplo com SEBRAE - para entender como melhorar as condições de compra em determinadas regiões. Estamos criando um Centro de Análise e Informações Estratégicas – poderão avaliar o comportamento e se aproximar de fornecedores, saber quais itens mais vêm crescendo em termos de inovação socioambiental. (Ferreira). |
| | | Qualificar o acesso de MPEs ao mercado. | "Lei Complementar 123/2006 é de acesso a mercado, mas não qualifica esse acesso". (Betiol). |
| | Aprimorar medição de resultados | Melhorar medição de resultados e de impactos no mercado. | Medição é um gargalo. Ganhamos um prêmio de menção honrosa, mas comissão julgadora apontou a falta de indicadores. Para os materiais é possível fazer essa conta de maneira aproximada e simplista - verificamos quantos itens com selo são comprados, mas para serviços não conseguimos, até porque pode ser que os critérios estejam nos editais e depois não se execute o serviço da mesma forma. (Cavalcanti). Avaliar impactos no mercado. (Dreher). |
| | Articulação de Políticas | Melhorar a articulação. | "Articular é uma dificuldade de governo." (Dreher) "Aproveitar oportunidade para articular políticas, como o Desperdício Zero, PPAIS, etc." (Dreher). |
| CPS e outros Programas | CPS complementa outras políticas | CPS é um instrumento complementar a todas as outras políticas. | "Programas do governo só são realizados por meio de licitações, então CPS passa por tudo." (D' Amico). "CPS é um instrumento complementar a todas as outras políticas públicas." (Dreher). |
| | Programas mais citados | Programas mais citados: desenvolvimento regional, eficiência do gasto público, cumprimento da legislação trabalhista, mudanças climáticas e economia de energia. | "Nos contratos de serviços observam-se se as condições sociais estão sendo atendidas, se tem salário adequado, se há um rol de benefícios mínimos." (Agune). "A gestão de frotas pode contribuir para políticas de mudanças climáticas."(D' Amico). |
| Reflexos no Mercado | Impactos de sistemas e padrões desenvolvidos pelo governo | Elevou o padrão de prestação de serviços. | O Governo estabeleceu um padrão de prestação de serviços que os fornecedores levam para o mercado. (D' Amico). |
| | | Cadastros de fornecedores do governo também são consultados pelo setor privado. | Cadastros de fornecedores - CADMADEIRA e Site de Sanções - também são consultados pelo setor privado.(D' Amico). |
| | | Disseminação do comércio eletrônico gera economias para fornecedores. | Desonera o fornecedor - quando se cadastra para licitação de um órgão, não precisa se cadastrar para outros (economia de papel, deslocamentos que se refletem em custos menores e compras melhores). (Ferreira). |

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------------|--|---|--|
| Reflexos no Mercado | Impactos de sistemas e padrões desenvolvidos pelo governo | Empresas (principalmente MPEs) buscam o governo para inserir seus produtos no selo socioambiental. | Empresas (principalmente MPEs) buscam a SMA e a Fazenda para inserir seus produtos que têm um diferencial socioambiental. Existe um formulário <i>on line</i> que chama Cadastre seu Ecoproduto, voltado para a iniciativa privada. SMA não divulga muito isso, pois não teriam capacidade para a atender à demanda. (Cavalcanti). |
| | Estímulo a novos produtos e fornecedores | Desenvolvimento de novos fornecedores. | São Paulo é conhecida como a cidade dos motoboys para a entrega de pacotes e a prefeitura elaborou edital para contratação de bike boys. Quando lançaram o edital pela primeira vez, não apareceu nenhuma empresa. Aí lançaram de novo e apareceram 2 empresas que não respondiam a todas as normas do Conatran. Aí lançaram uma terceira vez e a associação de motoboys tentou impugnar dizendo que estavam violando o princípio da isonomia, porque eles não poderiam competir, mas o jurídico não acatou, pois estavam contratando bicicletas e não motos. Conseguiram contratar, aumentou a quantidade de fornecedores e estimulou outras empresas a contratarem <i>bikeboys</i> . (D'Amico) |
| | Reflexos da Escala de Compra nos Preços | Escala de consumo do governo reduz preço de produtos sustentáveis. | Empresa de móveis que ganhou a licitação tinha ISO 14000, FSC, selo ABNT de rotulagem ambiental (mesmo sem ter sido exigido pelo edital). Como era uma compra muito grande, mesmo uma empresa com qualidade superior conseguiu preços competitivos. (Cavalcanti) |
| | Garantias do Estado estimulam fornecedores | Fornecedores se adéquam às demandas do Estado porque é certeza de recebimento, escala, acesso a linhas de financiamento da economia verde, etc. | "Se o Estado sinalizar que a partir de agora vai comprar produtos da agricultura de interesse social e que não basta ser social, tem que ser orgânico, vai ter uma correria de produtores querendo certificação para poder vender pro Estado, pois é certeza de recebimento, vai ter escala, acesso a linhas de financiamento da economia verde... É um potencial muito grande." (Cavalcanti). |
| | Impactos não mensurados | Os mercados evoluem, o governo estimula, mas não dá para mensurar sua influência. | "É difícil falar que há uma influência direta das compras públicas só porque mudamos a forma de especificar, são evoluções de mercado que fazem, mas o governo é sim um estimulador desse processo, porque o volume de compras é muito grande." (Agune). "São só impressões, não temos como mensurar." (Ferreira). |
| Trocas de Experiências | Trocas de experiências em nível Nacional | Outros Estados e até o governo federal foram influenciados pela atuação de SP em CPS. | "No Brasil, estados como Minas Gerais e até o próprio Governo Federal sofreram influência por São Paulo ter agido pelo Marrakesh Task Force." (D'Amico). "O Piauí copiou literalmente o decreto do CADMADEIRA e de CPS do Estado de São Paulo." (Betiol). "Na época da Marina Silva no MMA, várias vezes apresentamos os avanços de São Paulo, também tivemos o apoio do MPOG com algumas reuniões." (D'Amico). |

(Continua - Planejadores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------------|--|--|---|
| Trocas de Experiências | Trocas de experiências em nível Nacional | Avanços do Governo Federal provocaram avanços em São Paulo. | "Desde 2006 o Programa evoluiu enormemente, só foram melhorando. Com a publicação da IN 01/2010 e do Decreto do Governo Federal sobre CPS houve um novo ânimo interno em São Paulo, estavam em uma zona de conforto, pois estavam à frente desse assunto no país. Gerou uma competição positiva porque o Governo Federal tem um peso e uma capacidade de transformação muito maior, ainda que comparado ao governo de São Paulo que gasta R\$ 25bilhões por ano em contratações." (Betiol). |
| | Trocas de experiências em nível Internacional | Troca de experiências na Força Tarefa de Marrakesh foi importante. | O sistema de compras de cada país é diferente, mas quando se tem afinidades, como nos países da América Latina, as trocas ficam mais fáceis e uma das funções do grupo era fomentar CPS. Chile e Argentina têm sistemas parecidos com os de São Paulo. Argentina é país piloto da <i>task force</i> e São Paulo participou de todo o movimento.(D' Amico). Mostraram que era irreversível e que funcionava – falar da experiência para outros países foi importante (experiências de trabalhos com MPE, contra corrupção, etc).(D' Amico). |

APÊNDICE H

Tabulação das entrevistas – Análise de Conteúdo (Executores São Paulo)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---------------------------|---|--|---|
| Motivações da Instituição | Existência de outros Programas de Sustentabilidade | Maior parte das instituições possui outras ações relacionadas à sustentabilidade. | Muitas citaram programa PURA da SABESP; algumas poucas possuem ISO 14.001; PM tem Instrução interna de Gestão Sustentável de Recursos e Descarte de Resíduos; Secretaria de Direitos da Pessoa com Deficiência elaborou cartilha sobre práticas sustentáveis; Administração Penitenciária fez manual de serviços de nutrição com critérios de sustentabilidade; FUNAP tem projeto de produção de artesanato pelas presidiárias com materiais reaproveitados; Estrada de Ferro Campos do Jordão economizou 83% de água com reaproveitamento; SABESP e Desenvolve SP incluíram a sustentabilidade em suas missões. |
| | Apoio da Alta Administração | Apoio varia de gestor para gestor (personificação da gestão) | Nosso superior incentiva, é entusiasmado e gosta disso. Quer até fazer manual de sustentabilidade, mas é pessoal. A antiga diretora deu várias sugestões que foram incorporadas, mas não foi levado pra frente. Aqui temos sorte de ter pessoas que compraram a ideia. |
| | | A maior parte das chefias apoia e alguns até estimulam CPS | Quando contratamos o projeto de reforma do prédio, não consideramos criar um projeto sustentável, mas depois a Diretoria solicitou uma readequação para incluir critérios de sustentabilidade. Aceitam muito bem, orientam e fazem questão. Nosso chefe faz parte da Comissão de Sustentabilidade. Sempre procurei escolher o que tinha o selo. Antes a Alta Administração olhava o preço e reclamava, mas agora com a resolução fica mais fácil - não preciso mais pedir autorização. |
| | | Ainda há chefias indiferentes e comissões que carecem de orientações mais concretas. | "Tem que vir de cima pra baixo – chefe está muito distante, precisamos do apoio das chefias de gabinete. Não conseguimos nem saber se há apoio." Faltam orientações mais concretas da Coordenação do Programa – mesmo para os superiores falta uma orientação. Tem conhecimento, mas não obrigam, são indiferentes. Tem muita coisa saindo a esse respeito, falando do ciclo de vida, disposição final, e o pessoal da Alta Administração tem ficado mais tocada pela questão. "Isso tem começado muito da gestão média, o que não é interessante do ponto de vista estratégico, todos os doutrinadores dizem que o princípio da gestão ambiental de uma empresa tem que partir da gestão máxima". Pessoal mais velho ainda tem vários "senões" por falta até de se atualizar. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--|---|--|---|
| Motivações da Instituição | Apoio da Alta Administração | Mudança de governo desarticulou o programa. | Mudança de governo desarticulou o programa, estamos realinhando. Mudaram os dirigentes e os atuais não conhecem o programa. Teremos que fazer uma reunião. |
| | Apoio dos demais servidores envolvidos | Em algumas instituições os demais servidores ainda desconhecem o Programa de CPS. | Resolvemos fazer uma pesquisa em todo o órgão e percebemos que a maioria dos servidores nem sabia da existência do programa. Os servidores usuários dos bens e serviços contratados têm pouco envolvimento na questão da sustentabilidade. |
| | | Ainda há resistência de parte dos servidores em relação a alternativas mais sustentáveis. | Alguns servidores já têm mais consciência da responsabilidade do Estado, mas outros ainda resistem por estarem acostumados a sempre ter os mesmos produtos. Há um pouco de resistência e falta conscientização. Por exemplo, a cultura é ter uma impressora para cada sala, mas o mais viável seria ter um outsourcing de impressão, para não imprimir de forma desnecessária. |
| | | Na maior parte das instituições os servidores apoiam ações de CPS, apesar de não se envolverem diretamente. | Foi feito um trabalho de conscientização pelo setor de Meio Ambiente e os servidores apoiam ações voltadas para a sustentabilidade. É um trabalho de conscientização permanente. |
| | | Na maior parte das instituições a inserção de critérios de sustentabilidade é concentrada no setor de compras (áreas demandantes não especificam com critérios). | Estamos tentando mudar a percepção das outras áreas. O setor de compras pesquisa similar mais sustentável e apresenta para o setor solicitante verificar se satisfaz sua necessidade. Hoje ainda não parte dos demais setores. As áreas demandantes não têm conhecimento – mas como a compra é centralizada, o setor de compras tem conhecimento do catálogo da BEC e há um preferencial para produtos com selo. No caso de equipamentos muito específicos (como computadores), o setor de compras não tem conhecimento para analisar a demanda e acata o que foi solicitado. . |
| | | | |
| | | | |
| Procedimentos Internos de Compras | Caminho para a especificação | Setor de compras não especifica, mas tenta adequar com critérios de sustentabilidade. | Área de compras não participa da especificação - Gerência de materiais envia a solicitação. Área de compras coloca requisitos na qualificação técnica cobrando, por exemplo, no caso da compra de dormentes de madeira um certificado de registro do IBAMA. Área solicitante faz o memorial descritivo e encaminha para o setor de compras. Setor de compras dificilmente altera o descritivo, quando identificamos que é possível incluir critérios de sustentabilidade, negociamos com o setor solicitante |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--|--|---|---|
| Procedimentos Internos de Compras | Caminho para a especificação | Alguns setores de compras apresentam possibilidade de inclusão de critérios socioambientais aos setores demandantes | Várias Unidades de Despesa encaminham solicitações de compras e quando não chegam com critérios socioambientais e existe o item com selo, devolvemos para que justifiquem por que não escolheram com selo. Muitas vezes nem sabiam da existência do selo. Costumamos enviar para as demais unidades o catálogo de materiais e os grupos que já têm o selo. Verificamos se existe similar sustentável nos catálogos disponíveis ou no mercado; se houver, apresentamos para a área demandante verificar se atende. |
| | | Busca de similar sustentável em catálogos do governo ou no mercado | Setor de compras é orientado a olhar primeiro o catálogo socioambiental da BEC, depois pesquisam no catálogo do Comprasnet (Governo Federal). |
| | | Especificação de produtos de uso comum é centralizada em um ou poucos setores | Especificação de produtos de uso comum é feita pelo patrimônio. O almoxarifado faz o controle e as especificações do material de consumo. Normalmente almoxarifado ou infraestrutura são os setores que demandam. |
| | | Especificações mais peculiares são realizadas por comissões de servidores | Compras mais peculiares têm comissões para especificar. |
| | | A realização de compras compartilhadas entre órgão superior e subordinadas induz o uso do selo socioambiental em outras instituições. | Decreto Desperdício Zero fala muito sobre compras e registro de preços, então convidamos as subordinadas para participarem do registro de preços. Estamos usando os itens com selo e provocando que eles utilizem também. |
| Comissão Interna de CPS | Composição da Comissão | Maior parte das comissões não tem representatividade (não envolvem todos os <i>stakeholders</i>), mas possui representantes do setor de compras. | Comissão precisaria ter membros de toda a Secretaria, inclusive usuários de produtos e serviços. Era restrito a finanças e contratos, mas como não fazem especificação resolveram envolver outras áreas. A intenção é ter membros de todas as diretorias regionais de ensino. Procuramos diversificar a comissão, pois é um tema multidisciplinar. |
| | Contribuições das Comissões Internas de CPS | Algumas comissões só existem no papel. | Nunca nos reunimos. Comissão só existe no papel, não executamos nenhuma ação. Comissão está bem parada. Precisa reformular a comissão porque muita gente saiu, mudaram de áreas. Fui indicada, mas ninguém convocou pra reunião, nem fez nada. Por isso não estamos atuando. Comissão existe, mas é praticamente inatuaente. Comissão foi constituída porque o Decreto exigiu, e não é consultada. Se fosse uma regra que todas as contratações tivessem que passar pela Comissão, atuaríamos, mas isso não existe e os servidores da Comissão não têm tempo. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--------------------------------|--|---|--|
| Comissão Interna de CPS | Contribuições das Comissões Internas de CPS | Como muitos membros são do setor de compras ou outros setores que especificam, acabam apenas usando o conhecimento que têm (não há disseminação). | Incluímos critérios nos Projetos Básicos de obras. Pelo pouco tempo de formação e pela impossibilidade de participação dos servidores nas atividades promovidas pelo Estado, não adotamos os procedimentos como comissão, mas individualmente, nos trâmites pertinentes a cada aquisição. |
| | | Poucas comissões atuam de forma mais pró-ativa com a disseminação de conhecimentos por meio de sensibilizações, apresentação de alternativas sustentáveis, planejamento de contratações futuras, produção de material de orientação ou análise do perfil de consumo da instituição. | Participamos de eventos e levamos as informações para os servidores. Ensinamos os servidores a buscarem produtos no catálogo. Comissão se reúne a cada 3 meses para pensar contratações futuras, por exemplo para pensar a construção da sede própria que terá certificação Green Building Prata. Comissão atua no planejamento e não em cada contratação - o setor de compras é que faz esse papel. Estamos tentando mudar a percepção das áreas fins da autarquia, setor de compras apresenta similar sustentável. Queremos identificar quem faz os memoriais e verificar porque eles não inseriam critérios socioambientais nas especificações – percebemos que servidores não conheciam o programa e queremos que esses servidores também façam o curso da Fundap. Fizemos um Plano de Trabalho para aumentar CPS. Queremos incentivar o uso do catálogo sustentável pelas demais unidades, muitas vezes eles nem conhecem. Em 2011 fizemos um evento de sensibilização e capacitação. Também publicamos um manual de boas práticas para serviços de nutrição com critérios socioambientais. |
| | | Criação de subcomissões pode facilitar a promoção de CPS em Instituições com diversas unidades separadas geograficamente. | Propusemos a criação de subcomissões nas Coordenadorias, são 152 Unidades Prisionais e se não tiver esse escalonamento, não tem como trabalhar. |
| | Trabalho em Rede | Não há uma rede formal para trocas de experiências e a maior parte das comissões só se comunica em eventos organizados pela Coordenação do Programa. | Comunicação entre órgãos deveria ser orquestrada pela Gestão Pública, existem trabalhos que têm sido feitos pela Gestão Pública, mas ainda não estão surtindo efeito diretamente ao ponto de haver trocas de experiências. Nem com a CETESB que está no mesmo prédio tem acontecido essas trocas. Pelo volume de trabalho, infelizmente não há um relacionamento com outras unidades compradoras, na medida que deveriam acontecer, inclusive para uma melhor integração e padronização de atividades. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto | |
|------------------|--|--|--|---|
| Critérios de CPS | Predomínio do Selo Socioambiental e CADTERC | A maior parte dos entrevistados citam o Selo Socioambiental e CADTERC como critérios de sustentabilidade considerados nas contratações. | <p>Não fazemos nada específico, mas seguimos as diretrizes gerais do Programa de CPS. Usamos Catálogo de materiais da BEC e para serviços usamos o CADTERC</p> <p>Se existe esse item no Catálogo Verde, é esse que é comprado. Se não tem no catálogo, mas sabemos que existe, buscamos uma alternativa, mas não conhecemos vários itens e fica um pouco mais difícil.</p> <p>Ninguém é especialista para definir critérios, usar o selo é mais fácil. Como a Secretaria só usa materiais do dia a dia, a maior parte já está com selo e o uso do CADTERC é obrigatório.</p> | |
| | Critérios mais citados | Critérios específicos mais citados: certificação ambiental, economia de água e energia, questões relacionadas à madeira, saúde e segurança, resíduos, biocombustíveis e viabilidade econômica. | <p>Verificamos nos Projetos Básicos de obras a questão da iluminação, uso de torneiras com fechamento automático ou sensores, bacia com menor volume de água.</p> <p>Aquisição de novos trens, com melhoria tecnológica para economia de energia.</p> <p>Empresa de alimentação coleta o óleo usado e destina orgânicos para fazendas de porcos.</p> <p>Compramos móveis com madeira certificada.</p> <p>Fazemos estudo de viabilidade econômica. Mesmo que custe um pouco mais, ao longo da vida será mais barato; dentro da razoabilidade.</p> <p>Construção da sede própria que terá certificação Green Building Prata.</p> <p>Pedimos a certificação EPEAT para computadores.</p> <p>Gestão de resíduos da construção civil. Ponto de impacto forte – evita desperdício, tem conscientização. Capacitamos os trabalhadores da obra, mas o custo é alto.</p> <p>PM tinha veículos flex e a aquisição de álcool era muito pequena em relação à gasolina. Hoje isso já foi corrigido. (PM Ambiental).</p> | |
| | Critérios relevantes pouco citados | Exigência de licenças ambientais e regularidade perante Cadastro Técnico do IBAMA de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais. | | Solicitamos empresas que tenham licenças ambientais; cadastro técnico no IBAMA (por exemplo: serviços de destinação de resíduos). |
| | | CADMADEIRA - poucos falaram o nome do cadastro oficial do governo criado para este fim. | | Complexo da FEBEM desativado virou um parque – nas obras usamos o CADMADEIRA. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|---|---|---|
| Critérios de CPS | Critérios relevantes pouco citados | Aspectos econômicos diferentes do preço, como inovação e desenvolvimento regional foram pouco citados. | Estímulo à inovação está sempre presente (ex: ônibus de hidrogênio) . . Aquisição de novos trens, com melhoria tecnológica para economia de energia. Estamos estudando dormentes de plástico reciclado tratado com casca de coco em substituição à madeira. |
| | | Aspectos sociais como o apoio ao programa Pró-Egresso e a responsabilidade das empresas para com seus empregados foram pouco citados. | Selo discrimina só o objeto, mas você precisa especificar responsabilidades da empresa. Queremos usar o Pró-egresso na contratação de empreiteiras. (Estrada de Ferro Campos do Jordão). |
| | Qualificação de Fornecedores | Apenas a SABESP qualifica seus fornecedores antes das licitações. | A qualificação de fornecedores é aplicada aos materiais que são estratégicos. Visitamos a planta da empresa e avaliamos desde a matéria prima até o produto final. Só participa do pregão quem tem qualificação. Já equalizamos a qualidade e depois podemos ficar por conta do menor preço. . |
| | Verificação de atendimento dos critérios | Certificados, laudos e amostras são os instrumentos mais citados para comprovar o atendimento aos critérios de sustentabilidade. | Dentro do que a lei determina podemos pedir certificado da empresa. Área de logística verifica ponto por ponto as especificações técnicas solicitadas; se houver dúvida, solicitam amostra; se ainda houver dúvida solicitam laudo. |
| | | A especificação bem feita facilita a conferência de atendimento aos critérios exigidos no edital. | Área de logística verifica ponto por ponto as especificações técnicas solicitadas. Patrimônio verifica se atende às especificações do memorial. |
| | | Falta fiscalização. | Falta fiscalização das obras. São necessários diversos inputs, perenidade e persistência para mudar o processo. Falta fiscalização. Contrato de serviços inclui exigências socioambientais, mas o executor não se preocupa em cumprir. Deveria ter algum outro mecanismo, como um Órgão fiscalizador... |
| | Critérios sociais | Critérios sociais são mais facilmente empregados em contratações de serviços do que na compra de produtos. | Tentam atingir o social mais na área de serviços, para produtos é mais complicado, acaba sendo dirigido. No caso do serviço, você consegue cobrar, pois o pagamento daquele mês só é feito com a apresentação de declarações. Se incluir isso [Pró-Egressos] para produtos, acredito que o edital seria impugnado. No caso de serviços vemos se os trabalhadores estão sendo bem tratados, se estão recebendo salários, plano de saúde, materiais de limpeza... Tudo isso é verificado durante a gestão do contrato. Parte social no caso de produtos fica prejudicada porque não temos a visão do todo. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|--------------------------|---|--|
| Critérios de CPS | Critérios sociais | Não basta exigir declarações é preciso fiscalizar in loco. | Tivemos problema com um fornecedor de conexões de ferro fundido. Na cadeia de suprimentos a fazenda que fazia o carvão tinha mão de obra escrava. É difícil monitorar os fornecedores dentro desses aspectos. Como saber efetivamente se a empresa tem trabalho escravo? Eu tenho que ir lá ver, mas quem deveria fazer isso é o Ministério do Trabalho. Eu posso até por no meu edital que, se eu pegar, posso impor uma sanção, mas eu não monitoro isso. Então para ter uma ação efetiva, eu não tenho só que colocar no meu edital, tenho que ter alguma forma de fazer uma auditoria e checar se aquilo que ele falou é verdadeiro. |
| | | Geralmente só são exigidas as questões previstas legalmente (legislações e encargo trabalhistas, proibição de trabalho infantil) | Você não pode colocar essas exigências, não pode dirigir para uma empresa. Se uma empresa cumpre com os requisitos do objeto, ela pode vender. Existem várias declarações que a empresa precisa apresentar: problemas trabalhistas, trabalho infantil... isso impugna a licitação automaticamente. Isso é exigido para toda compra ou contratação. No social se cumpre o que está na legislação. Isso porque está na legislação obriga, o Estado é legalista. |
| | | Há dificuldade em promover o desenvolvimento local a partir das contratações em virtude da prevalência do menor preço. | Mão de obra local - só se for o menor preço. A lei define o menor preço. Colocar mão de obra local pode gerar impugnação, não posso impedir a participação de outras empresas que atendam aos requisitos do edital. . Desenvolvimento local é uma possibilidade pouco possível de ser implementada. Pregão eletrônico possibilita a participação de fornecedores de vários locais. IN e Decreto falam disso, mas vai contra a lei 8666 e a do pregão. Pode ser possível para produtos para os quais o gasto com transporte é maior que o gasto com o próprio bem. . |
| | | A impossibilidade de se exigir uma determinada quantidade de postos de trabalho acarreta na subestimação pelos fornecedores do número de pessoas necessárias para o serviço e na exploração de trabalhadores. | Você não pode exigir quantidade de postos. Aí as empresas colocam menos funcionários do que necessitaria e o funcionário é explorado até que ele saia da empresa, gerando uma alta rotatividade. Cria-se um mecanismo que você explora o trabalhador. Desclassificamos várias empresas de limpeza, pois diziam que iam limpar uma determinada área, com poucas pessoas. Desclassificamos por produtividade, mas tivemos que ser ousados, porque a lei não fala sobre esse critério de desclassificação. Percebemos que iriam explorar os empregados. Uma empresa ofereceu 30 funcionários e outra 70, foi um pouco mais caro, mas vimos que era uma empresa séria e que tinham respeito com os funcionários. |
| | | A preferência por MPEs é obrigatória e automática no sistema de compras eletrônicas. | Toda licitação já de cara tem que incluir um critério social: preferência para MPEs e Cooperativa. Esse é o critério que conseguimos materializar mais. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|-------------------------|---|---|--|
| Critérios de CPS | Critérios sociais | Falta de capacidade de algumas MPEs e o oportunismo de grandes empresas que abrem MPEs para concorrerem preferencialmente, são citados como problemas da preferência das MPEs. | Preferência para MPEs e Cooperativas é um tiro no pé. Legislação Federal exige de MPEs que apresentem um atestado que têm capacidade de atender metade do que precisam para executar o serviço, aí a empresa entra e quebra. Muitas empresas grandes, abrem MPEs só para concorrer. Não tem como um grande que paga mais impostos, concorrer com um pequeno. Tem empresas grandes que abrem MPE só para poder concorrer. |
| | | Aspectos sociais e econômicos mais amplos precisam partir de uma política de governo. | Difícil implementar algo socioeconômico partindo do órgão, deveria partir da Coordenação do Programa. |
| | Inserção de critérios de sustentabilidade em itens mais relevantes | Serviços constantes do CADTERC e de consumo comum, como materiais de escritório, são adquiridos com critérios de sustentabilidade pois já possuem selo. | Itens muito comuns já estão na BEC. Produtos - usam o que tem o selo, maior parte do que precisam já tem selo. |
| | | Produtos e serviços mais específicos e que não possuem selo socioambiental ou CADTERC, na maioria dos casos ainda não contemplam critérios de sustentabilidade. | Se existe esse item no Catálogo Verde é esse que é comprado. Se não tem no catálogo, mas sabemos que existe, buscamos uma alternativa, mas não conhecemos vários itens e fica um pouco mais difícil. |
| | | Existência de um mesmo tipo de produto com e sem selo pode levar à aquisição de não sustentáveis. | Na listagem de patrimônio verificamos que poucos produtos foram adquiridos com selo. Às vezes o produto já tinha o selo, mas foi adquirido outro sem. |
| | | O mercado de obras e serviços de engenharia já incorporou práticas de sustentabilidade por exigências do mercado externo. | No começo do Programa disseram que teriam ações específicas para contratação de Obras, mas não teve. Empreiteiras estão contratando mais técnicos da área ambiental porque desenvolvem trabalho no exterior e estão tentando se certificar. Como trabalhamos em alguns programas com Banco Mundial, que exige certificados de conformidade ambiental, isso entra nos editais. |
| | | Muitas vezes foi citada como destinação adequada de cartuchos e outros materiais a entrega para o Fundo Social, porém não se sabe se os leilões desses materiais levam a uma destinação final adequada. | Esses cartuchos vão para o Fundo Social que aúfere recursos com isso. Mas os leilões não têm critérios de sustentabilidade, as empresas ganham e remanufaturam num fundo de quintal. Tem que partir da Gestão pública para o Fundo Social de Solidariedade, indicando que eles coloquem critérios de sustentabilidade nos leilões. Quando o Fundo faz o leilão, não temos como garantir a destinação. |
| | Sugestão de item para inclusão do Selo | A maior parte dos entrevistados nunca sugeriu a inclusão de selo socioambiental em algum item. Alguns nem sabem dessa possibilidade, outros se sentem incapacitados para tal. | Não sei como o selo é determinado. Solicitamos o cadastramento de produtos com critérios socioambientais, mas não pedimos para colocar o selo. Não, porque não temos poder para isso. Para solicitar inclusão de selo, tem que ter conhecimento técnico. |

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------------|---|--|---|
| Crêterios de CPS | Sugestão de item para inclusão do Selo | SABESP e FDE possuem catálogos próprios com critérios socioambientais. | Temos catálogos técnicos próprios, a ideia   alinhar. |
| Capacita o | Capacita o de servidores envolvidos | Muitos dos entrevistados não fizeram nenhum curso sobre CPS ou apenas participaram de eventos sobre o assunto. | S  reunião. Participei, mas foi só uma vez e não há cobranças. |
| | | Alguns consideram capacita es   distância pouco eficazes e prefeririam participar de cursos presenciais, fora do ambiente de trabalho. | Não gosto de curso a distância, porque no trabalho não tenho tempo. Até me inscrevi na capacita o da Fundap, mas não tenho tempo durante o expediente. Se fosse presencial me dedicaria mais. No curso da Fundap as pessoas só lançavam respostas no fórum e conseguiam certificado. Curso Presencial seria melhor ou módulo a distância com encontros presenciais. |
| | | Falta sensibiliza o e capacita o para gestores que recebem os materiais e fiscalizam contratos. | Quem recebe teria que ter treinamento. Comissões de recebimento e gestores de contrato precisam ser melhor preparados. No caso de produtos específicos, já temos pessoal especializado para avaliar, mas nos produtos mais comum ainda   preciso uma prepara o melhor. Contrato de serviços inclui exigências socioambientais, mas o executor não se preocupa em cumprir. |
| Instrumentos e Normas | Selo Socioambiental | Facilita a escolha de itens sustentáveis e confere segurança ao comprador público. | Já foi verificado tecnicamente, facilita pra quem não tem conhecimento, você se sente respaldado. S  de ver o selo, vc já sabe que   um produto diferenciado.   uma política que funciona, uma vez que não nos preocupamos com esse requisito e compramos algo com selo, que o próprio governo do estado já trabalhou. Facilita e reduz impugna es porque já passou por um crivo jurídico, a Secretaria de Fazenda também analisa. Quando você cria os critérios, você mesmo começa a trombar com o fornecedor. |
| | | Há poucos itens com selo e faltam itens específicos de determinados setores. | Não tem itens específicos de ferrovias. Poucos itens, velocidade de inclusão poderia ser maior. |
| | | SMA não envolve outras secretarias na especifica o. | Na  rea de materiais tem uma área que só trabalha com cadastro de produtos, poderiam estudar possibilidades para incluir selo. Especifica o   feita pela SMA e tem mais para bens de consumo, para obras não tem. Outras secretarias deveriam participar das especifica es. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------------|----------------------------|--|---|
| Instrumentos e Normas | Selo Socioambiental | Não há trocas de experiências com catálogos de outros governos. | Às vezes o mesmo produto que tem no Comprasnet com o selo, na BEC não está com selo. Depende do critério que foi usado para classificação. . |
| | CADTERC | A padronização estabelecida pelo CADTERC facilita para o comprador público e para o fornecedor que já conhece as regras que serão usadas no Estado como um todo. | Bom para o governo e para os fornecedores, pois já sabem como vão administrar seus funcionários em todas as secretarias, o padrão será o mesmo. |
| | | CADTERC facilita por já possuir critérios socioambientais. | Não precisa quebrar a cabeça sempre, já trás as orientações. . |
| | | A obrigatoriedade do uso do CADTERC garante a inclusão de critérios de sustentabilidade nos editais dos serviços padronizados. | O pessoal é muito copia e cola, acabam usando. Se não tivesse esses critérios, nenhum comprador ia ter essa iniciativa. Corregedoria exige o uso do CADTERC. . |
| | | Há poucos serviços com CADTERC e a atualização é lenta. | Demoram a ser atualizados. Solicitaram novos cadernos de outros serviços, mas a manutenção dos cadernos demanda muito trabalho. |
| | | As orientações socioambientais não são obrigatórias. | Tem que trazer como obrigações da contratada. Por exemplo, exigir que empresa de locação de veículo deverá abastecer obrigatoriamente com etanol. A Fiscalização é uma parte muito importante e se você traz esses requisitos para a obrigação da contratada, talvez você consiga ter uma fiscalização mais efetiva. No Brasil, o que é imposto é cumprido, o que não é imposto, algumas cumprem e outras não. . Teria que ser obrigatório, senão não temos respaldo para cobrar. |
| | BEC | Cadastro obrigatório de fornecedores garante a regularidade da documentação. | É uma garantia de que o fornecedor está em dia. |
| | | Precisa de diretrizes para selecionar melhor as empresas cadastradas. | Precisaria de diretrizes para selecionar melhor esses cadastros, por exemplo, no caso de MPEs que quebram e abrem outras. Conseguem dizer se a empresa está em dia com a tributação, mas não diz se é uma empresa sustentável. Deveriam ter regras para exigir responsabilidade da empresa com a sustentabilidade. Quem está na ponta não tem contato com a empresa. . |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------------|--|---|--|
| Instrumentos e Normas | BEC | Modelo de edital automático nos casos de dispensa de licitação e convite impossibilita a inclusão de novas cláusulas com critérios de sustentabilidade. | No pregão é possível inserir o edital, mas na dispensa existe um edital pré-aprovado que é para todo tipo de material. Na BEC Convite ou Dispensa, não dá para colocar critérios extras no Memorial e Edital, hoje só no Pregão isso é possível. |
| | | O atendimento de pedidos de cadastramento de novos itens é difícil e demorado. | Tem que ficar brigando pra cadastrar um item, tem que ser insistente. Dificulta a inovação. Se você pudesse inserir a especificação seria mais fácil. Até podemos solicitar a inserção, mas demora muito e o licitante pode deixar de comprar sustentável pela morosidade. |
| | | Agiliza as compras públicas e confere transparência ao processo. | Agilidade, competitividade, transparência e economicidade para mim são suas principais características. |
| | | Há muitos itens semelhantes cadastrados e acaba confundindo o comprador. | É preciso fazer uma limpeza e condensar em especificações mais adequadas. O ideal é não ter uma tinta verde e outra não. Na BEC tem vários tipos de papel sulfite e acaba confundindo. |
| | | Catálogo sustentável separado do catálogo padrão facilita a localização de itens sustentáveis. | A separação dos itens sustentáveis do catálogo tradicional facilita. SIAFÍSICO tem muitos itens, pedimos para destacar os sustentáveis para facilitar e já foi feito. |
| | CADMADEIRA | Registro obrigatório qualifica fornecedores. | Obriga fornecedor a estar registrado nos órgãos ambientais. Exigência para toda obra. Contratada terá que apresentar nota fiscal de fornecedor cadastrado. Não realizamos pagamento sem isso. Definiu o mercado e excluiu empresas duvidosas e que geravam problemas na execução do contrato, qualifica os fornecedores. |
| | | Está bem difundido entre fornecedores. | Desde que iniciaram, nunca veio um fornecedor que não estivesse cadastrado no CADMADEIRA. Hoje já está bem difundido, antes os fornecedores não conheciam. . |
| | | É específico para produto bruto, não pode ser exigido para produto final. | Só serve para produto bruto, aí não pode exigir para produto final, por exemplo, para mobiliário. |
| | Site de Sanções Administrativas | É consultado antes de todas as licitações e pagamentos, auxiliando na exclusão de maus fornecedores. | Todo contrato para ser emitido, tem que ser verificado o site e a cada pagamento. Boa ferramenta para coibir empresas mau intencionadas a trabalhar com o Estado. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--------------------------------|--|--|--|
| Instrumentos e Normas | Site de Sanções Administrativas | Fornecedores sancionados abrem outras empresas para burlar as sanções. | Empresas acabam burlando, fecham uma empresa e abrem outra para continuar vendendo produtos de má qualidade para o governo. |
| | | Alguns entrevistados não veem relação com a sustentabilidade. | Não se enquadra em socioambiental. Sempre usamos, mas não está relacionado com sustentabilidade, é mais pra ver se tem alguma sanção, porque se tiver não podemos contratar ou pagar. |
| | Normas relacionadas a CPS | No geral os entrevistados não têm domínio das normas, mas aplicam seus conceitos na prática. | Existe muita legislação esparsa, não olhamos a lei, mas talvez inconscientemente aplicamos o conteúdo da lei. Usaríamos a lei no caso de um conflito quando não conseguíssemos comprar algo mais sustentável em virtude do mais barato. |
| Proposta mais Vantajosa | Preço | Menor preço predomina entre os critérios de vantajosidade. | Vantajosidade sempre foi pensada como o menor preço. A cultura é do menor preço, tentam mudar, mas infelizmente é assim. Por mais que eu ache que a proposta mais vantajosa é a que tem uma boa qualidade, na hora da licitação somos obrigados a seguir o menor preço. A licitação amarra demais pelo menor preço - é o calcanhar de Aquiles. |
| | | Melhor preço nem sempre é o mais barato, é preciso analisar o custo total (inclusive danos ambientais) ou o custo benefício. | Precisa considerar todo o ciclo de vida do produto. Nem sempre a mais vantajosa é o menor preço – tem que ver o custo total, desempenho, o que vai causar ao meio ambiente, logística reversa. Produto com grande durabilidade, não necessariamente o mais barato, mas o mais econômico, ou seja, boa relação custo-benefício, respeitando critérios de sustentabilidade. |
| | Especificação bem feita | Proposta mais vantajosa deve atender ao solicitado pela Administração e, por isso, é importante especificar bem. | Se bem especificado e bem recebido, não tem problema o menor preço. Contratar bem é o menor preço, dentro do que eu quero contratar. Dentro da qualidade, contratar o menor preço. Como na contratação só se pode considerar o menor preço, a vantajosidade deve ser trabalhada na especificação. Não é porque é mais caro que não podemos comprar, você pode comprar o que você quiser, desde que esteja bem especificado, esteja na lei e não haja direcionamento. |
| | Sustentabilidade | Critérios de sustentabilidade devem estar presentes para garantir a melhor contratação. | Bom preço, qualidade e fator de sustentabilidade. Qualidade (sustentabilidade está aí) e preço. Melhor preço, dentro da qualidade técnica, desde que atenda às especificações (inclusive critérios socioambientais). . |
| | Qualidade | Qualidade é um dos critérios mais citados para a melhor contratação. | Bom preço, qualidade e fator de sustentabilidade. Produto com funcionalidade requerida, qualidade assegurada e vida útil extensa, essa é a compra do menor preço. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|-----------------------------|---|--|
| Proposta mais Vantajosa | Qualidade | Dificuldade em garantir qualidade quando o critério predominante é o menor preço | Menor preço e qualidade, mas não conseguimos e vence o menor preço. Quero comprar com qualidade, mas o Estado ainda vê como o menor preço. |
| | Durabilidade | Maior durabilidade corresponde a menores despesas. | Produto com funcionalidade requerida, qualidade assegurada e vida útil extensa, essa é a compra do menor preço. Durabilidade faz parte da economia do dinheiro público que pode se reverter em programas sociais e ambientais. |
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Financeiros | O preço elevado de produtos sustentáveis e a obrigatoriedade de se optar pelo menor preço são os maiores obstáculos à implementação de CPS. | Tecnologias são relativamente novas e o custo ainda é alto (ex: painéis solares). Maior problema sempre vai ser o menor preço. Assunto difícil de ser tratado porque tem aspecto muito complicado na questão do menor preço. |
| | | Entendimento de que o critério do menor preço deve ser aplicado a bens e serviços com as mesmas características. | A Administração Pública compra o menor preço dentro de determinadas especificações. Se você pega a lei, a lei fala que tem que comprar produtos de acordo com as especificações e o menor preço. |
| | | O aumento da demanda por itens sustentáveis acarreta a redução de preços. | Se o governo começar a comprar, vai baratear e se refletir como uma imagem positiva do governo para a sociedade. |
| | | Contratar um percentual sustentável, mesmo que mais caro, como experiência piloto. | Usamos obras pequenas como piloto para aplicar as novidades encontradas na literatura internacional. Abrigo de resíduos feito em tijolos de solo cimento; telhado verde, drenagem adequada, tintas ecológicas, containers de material reciclado. É um pouco difícil encontrar fornecedores, mas não inviabiliza a execução. |
| | Aspectos de Mercado | A baixa disponibilidade de produtos sustentáveis no mercado leva ao receio de ferir a competitividade dos certames licitatórios. | Hoje existem poucos produtos considerados sustentáveis. O mercado ainda é restrito porque tem pouca demanda, o Estado deve demandar mais. . Mercado precisa se adaptar, às vezes demandamos produtos e não existem no mercado. Muitas vezes o fornecedor não consegue atender na quantidade solicitada. Falta concorrência. Existe um descompasso muito grande entre a vontade e o que o mercado oferece. |
| | | Diálogo com o mercado para prepará-lo para as novas demandas. | Estamos tentando incluir nas placas de sinalização o PET reciclado, mas temos que conversar com o mercado sobre essa mudança, senão pode inviabilizar a licitação. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|------------------------|---|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Legais | Para a maior parte dos entrevistados não há dúvidas quanto à legalidade de CPS, mas é preciso disseminar essa ideia para outros gestores. | Claro! Mas gestores não têm essa clareza, às vezes nem o pregoeiro. Para a comissão sim, mas poderia ser melhor divulgado para gestores e setores requisitantes, fica muito exclusivo para quem trabalha com CPS. Nenhuma dúvida, mas pra outros gestores ainda há dúvidas porque não estão capacitados para fazer CPS. Preocupam-se com o TCU. |
| | | Legislação focada no menor preço e na ampla competitividade. | Legislação muito focada em menor preço. Tem item que você não consegue amarrar o critério sustentável, porque se você especificar muito, dizem que está direcionando. A lei de licitações estabelece que você tem que comprar o mais barato. Se você faz a especificação de um produto que não tem o mercado formado, pode ser questionado por restrição da competitividade. Jurídico ainda tem receio, acham que está limitando a competitividade. |
| | | Existem dúvidas sobre o que pode ser exigido. | Ainda gera dúvidas porque não se sabe o que pode efetivamente ser exigido. Normas trazem orientações gerais, mas o órgão precisa pensar em como operacionalizar isso. |
| | | Necessidade de normas mais diretas. | Hoje há uma previsão disso na legislação, mas não é regulamentado, não dizem como fazer. Precisa de uma normatização dizendo o que as Secretarias têm que exigir - quando saiu o Decreto do Programa, disseram que seria normatizado. A Lei 8.666 não tem nenhuma regra que possa ser aplicada diretamente. Mesmo com a alteração na lei ainda ficou muito vago, precisariam ter artigos que tratassem mais diretamente desse assunto. Dá a impressão de que foi uma alteração só pra dizer que estão fazendo CPS. É preciso regulamentar. |
| | | Receio de impugnações. | Nem sempre o que se especifica, consegue-se comprar, pois há mandatos de segurança e impugnações do mercado. Há muita pressão na área de compras. Se licitação não pode dar errado, você vai inserir critérios extras? Setor de compras não é refratário, mas precisam de segurança e têm pouco tempo para responder. Às vezes em um procedimento normal de licitações, muitas vezes aparecem vários questionamentos, imagina em uma CPS. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|------------------------------|---|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Culturais | Dificuldade de mudar a cultura de servidores públicos e retirá-los da zona de conforto. | Comodismo de quem conhece e não aplica. Tem muita boa intenção, mas o retorno é baixo, porque depende da consciência das pessoas. É muito legal na teoria, mas falta as pessoas serem mais atuantes. Pessoas que atuam e não veem resultados, acabam ficando desgastadas. Não é o fato de ser sustentável ou não é a mudança em si que é difícil, mesmo que o resultado depois seja benéfico. A questão de sustentabilidade ainda não faz parte da cultura do cidadão brasileiro, e também do servidor público. É uma questão cultural da organização, como ninguém nunca pediu pra comprar o mais sustentável e esse é mais caro, continuamos com os itens padrão. |
| | | CPS exigem um esforço maior. Sendo opcional e não havendo cobranças dificilmente serão efetivadas a contento. | Às vezes as pessoas nem querem saber, se dá mais trabalho... Um processo de compra sustentável é diferente da compra padrão. Por isso as pessoas preferem continuar no que está dando certo. Ninguém quer ter mais trabalho. Algumas pessoas têm boa vontade, mas não depende só delas. Alguém deveria dizer "cumpra-se", tem que fazer, e não deixar como opcional. A cobrança da Secretaria de Gestão Pública diminuiu e as comissões se acomodaram. Todas as secretarias são muito sobrecarregadas e quando era cobrado relatório, participação em reuniões, indicação de presidente, etc, a participação era mais efetiva. Isso precisa ser sempre incentivado. |
| | | A conjugação de estímulos e cobranças pode auxiliar na mudança de cultura. | Educação, acompanhamento e talvez incluir sanções. Principalmente capacitação. Incentivo e cobranças dos coordenadores do programa. Corregedoria exige que utilizemos o CADTERC. Quando mexem no bolso as pessoas fazem. |
| | Aspectos Informativos | Falta de conhecimento técnico. | Há dúvidas sobre materiais reciclados, ciclo de vida. Quando iniciou o Programa o curso era gratuito, mas o pessoal de compras e de especificação não participou. Precisaria ter um pessoal mais capacitado. |
| | | CPS envolve muitos setores e seus princípios não estão disseminados. | Dá muito trabalho, quando se toma essa decisão tem que mexer em tudo que envolve a parte administrativa, especificação, jurídico. Muitos não sabem do selo. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|---|---|---|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Aspectos Informativos | A troca de experiências entre setores e instituições diferentes agrega conhecimentos. | Troca de informações e aproveitamento de soluções, otimizam esforços e democratizam as práticas. Intercâmbio entre os diversos órgãos estaduais tem melhorado com as normatizações conjuntas. Essas ações podem gerar melhores resultados, todos em uma mesma linha de pensamento. O grande lance da CPS é conseguir justificar comprar o mais caro, porém sustentável. Jurídico precisa incorporar isso e dar respaldo. Todas as áreas precisam se envolver. |
| | | Capacitações constantes. | Educação, acompanhamento e talvez incluir sanções. Principalmente capacitação. A base de tudo é o ensino, capacitação. Pessoa precisa saber escrever melhor o que ela quer e incluir os critérios; entender melhor os critérios. |
| | | Ferramentas como o Selo Socioambiental e o CADTERC facilitam a implementação de CPS. | Com a inserção de critérios socioambientais no CADTERC, muita gente começou a fazer sem perceber... Selo socioambiental facilita, pois não há pessoas qualificadas para especificar em todos os setores. Quando tem o selo é tranquilo. Critérios já pré-determinados e sistematizados. |
| | Apoio Político e Institucionalização | CPS não estão institucionalizadas e sofrem com as mudanças de governo e de pessoas. | Quando fazem um pedido "verde" até o jurídico estranha. Não está institucionalizado, depende de pessoas específicas. Mudanças de rumos e objetivos geram muito desperdício de tempo e recursos. É uma questão política, problema de descontinuidade é anterior à eficiência de compras. Independente da falta de informação, fica muito a critério da pessoa que está fazendo. |
| | | Falta um planejamento e a definição de objetivos claros para o Programa de CPS. | Faltam objetivos claros. Para ser sustentável precisa de planejamento que via de regra não existe nas políticas públicas. Falta definição dos objetivos de CPS e transmissão disso para outros servidores, setor de compras, etc. Coordenadores do Programa disseram que esperam que o programa ande sozinho, mas para as comissões é importante ter alguém cobrando. Programa ficou muito solto, não se tornou uma política de governo. Se não tiver cobrança ou diretriz, sempre vão priorizar o menor preço. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|--|--------------------------------------|---|--|
| Aspectos que facilitam ou dificultam CPS | Apoio Político e Institucionalização | Vontade política e apoio da alta administração são essenciais. | <p>Não adianta querer comprar sustentável se a alta cúpula não disser que tem que ser assim. Compramos desde que esteja cadastrado na BEC e seja mais barato. É possível cadastrar novos itens na BEC, mas desde que tenha aprovação do superior que vai questionar "porque você quer o produto mais caro, se já tem um mais barato cadastrado e que vai te atender do mesmo jeito?".</p> <p>Qualificação e sensibilização da alta-gerência de todos os órgãos públicos e privados. Precisávamos de dados para o relatório e não conseguiam com outros setores porque os chefes não consideravam importante.</p> <p>É interesse do Estado de SP ser modelo de Sustentabilidade.</p> <p>Atenção do governo ao tema - facilita na hora de justificar a escolha por produtos mais sustentáveis, mesmo que mais caros.</p> |
| | Aspectos Organizacionais | Falta de tempo e número insuficiente de pessoas nos setores envolvidos com compras. | <p>Precisaria ter uma pessoa dedicada exclusivamente para isso, pois como têm outras atribuições, "o dia a dia acaba atropelando".</p> <p>Deveríamos fazer mais reuniões, mas falta tempo, há muita demanda e poucos funcionários.</p> <p>Por falta de pessoal, servidores acumulam muitas funções e acabam lidando com o que não têm conhecimento. O mesmo servidor especifica, é pregoeiro e gestor de contrato, etc.</p> <p>Poderíamos pedir a inserção de um item no sistema, mas por questão de tempo partimos para o que já existe. Setores de licitação geralmente são bem reduzidos de funcionários.</p> |
| | | É preciso valorizar as atividades meio. | Valorizar atividades meio dos órgãos públicos. Pessoas esquecem que para cumprir atividade fim é preciso ter uma gestão consciente por trás e deveriam ter o mesmo peso dentro da instituição. Pessoas acham que esse trabalho é menos importante. |
| | | Fortalecimento da fiscalização. | Se você comprar bem, mas o receptor não conferir com cuidado, receber qualquer coisa, vai tudo por água abaixo. A compra é automática com selo, mas o recebimento depende da pessoa. |
| Melhorias Necessárias | Capacitar e Conscientizar | Ações de capacitação e conscientização foram as iniciativas mais citadas para efetivar o Programa de CPS. | <p>Faltam treinamentos gerais e reciclagem para pessoas que trabalham com compras. Servidores mudam e não são instruídos.</p> <p>Capacitação dos gestores é imprescindível. Fazer uma campanha de massa para todas as secretarias até virar rotina e não fazer apenas uma reunião a cada 6 meses.</p> <p>Conscientização das áreas demandantes e capacitação para todas as áreas, quem demanda também precisa conhecer.</p> <p>Poderiam tornar obrigatória a capacitação de equipes de compras.</p> <p>Capacitação precisa ser retomada e direcionada para pessoas adequadas, porque senão depois não é internalizado.</p> <p>Sensibilizar todos que estão na área de compras e suprimentos.</p> |

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------------|--|--|---|
| Melhorias Necessárias | Diretrizes da Alta Administração | A alta administração precisa determinar a realização de CPS e cobrar resultados. | Falta resolução, portaria ou decreto que diga "cumpra-se!". Ter maior cobrança e exigência para fortalecer a política. Com uma implementação bem forte e bem exigida, CPS se tornaria comum como uma contratação normal. Tem que vir de cima pra baixo. Tornar política de governo, fazer com que as partes envolvidas no processo realmente atuem. Fazer auditorias, cobrar resultados. Tudo o que é cobrado é feito. Se souberem que vem uma auditoria cobrar essas práticas, acabarão fazendo... |
| | | É preciso haver planejamento que ultrapasse o período de um governo. | Construir planos diretores para cada secretaria para não ficar na mão de quem chegou e muda tudo. Não mudar com a mudança de governo. |
| | Legislação | Alguns acreditam que é preciso atualizar e modificar as leis existentes sobre contratações públicas, enquanto outros não veem necessidade de mudanças. | Leis não são perfeitas, precisam se atualizar. Poderia mudar legislação para favorecer o mais sustentável mesmo que mais caro. As normas que existem já são suficientes, basta cumprir. Arcabouço legal já é rico, o desafio é praticá-lo. |
| | Divulgação e Trocas de Experiências | Divulgar mais o programa, mostrar resultados e promover a troca de experiências. | Muitas vezes as pessoas não sabem por que estão fazendo alguma coisa. É preciso mostrar os resultados, principalmente para quem executa a compra, valorizar o trabalho dessas pessoas. Fazer uma campanha de massa para todas as secretarias. Maior número de encontros para trocas de experiências. Falta divulgação até dentro do próprio órgão. |
| | Visão Estratégica | Ter visão de longo prazo. | Tem que mostrar que o projeto sustentável, apesar de ser mais caro, ao longo do tempo ele se paga. É preciso ter visão estratégica de futuro e não visão focada de momento. Pensar mais a médio e longo prazo. |
| | | Explorar ganhos financeiros, ambientais e sociais. | Ganhos financeiros, ambientais e sociais precisam ser explorados. |
| | Benefícios para Servidores | Oferecer benefícios como incentivo aos servidores que realizem CPS. | Não basta só criar as comissões e as leis e querer que as pessoas participem ativamente. Tem que ter algum benefício para o servidor que faz as compras. |
| | Produtos e Empresas Sustentáveis | Aumentar número de itens com selo socioambiental | É preciso aumentar o número de produtos com selo. |

Continua (Executores SP)

| Categoria | Subcategoria | Unidade de Registro | Unidade de Contexto |
|------------------------------|---|------------------------------------|---|
| Melhorias Necessárias | Produtos e Empresas Sustentáveis | Banco de fornecedores sustentáveis | Banco de fornecedores pré-determinados se atendem ou não os critérios socioambientais, como um selo socioambiental para empresas (pré-habilitação). O caminho é certificar as empresas. |
| | | Punir empresas desconformes. | Tem que ter punição. Infelizmente é essa a cultura do brasileiro. Só faz quando dói no bolso. Poderiam aplicar mais punições para empresas que fornecem para o estado. |
| | Articulação de Políticas | Articular políticas | Maior desafio é a articulação com outras políticas, como geração de emprego, inclusão de catadores, moradias mais sustentáveis... |

APÊNDICE I

Questionário aplicado

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS - Pesquisa de Mestrado

Obrigada por aceitar participar da minha pesquisa sobre Contratações Públicas Sustentáveis (CPS). Este questionário tem o objetivo de identificar os maiores desafios e oportunidades para a inclusão do tripé da sustentabilidade nas contratações públicas, a partir da percepção de pessoas que, de alguma forma, estejam relacionadas às compras e contratações do Governo do Estado de São Paulo.

Você levará aproximadamente 20 minutos para respondê-lo.

Esclareço que as informações obtidas por meio deste questionário não serão utilizadas na pesquisa de forma individualizada. As respostas recebidas serão agregadas, de modo que não será possível identificar os participantes.

Para simplificar, o termo Contratações Públicas Sustentáveis (ou sua sigla: CPS) será utilizado tanto para compras (aquisições de bens) como para contratações de serviços.

1) Nome da Instituição em que trabalha:

Não é obrigatório responder a esta questão, porém fique à vontade para respondê-la pois ela será mantida em sigilo e servirá apenas para auxiliar a posterior análise.

2) Setor em que trabalha:

- Setor ligado a compras/contratações
- Outro:

3) De acordo com seu conhecimento, defina o que é uma Contratação Pública Sustentável (CPS).

Escreva apenas uma frase. Use somente a sua percepção (não consulte nenhuma fonte externa) e não altere sua resposta após responder às outras questões. Caso você desconheça completamente esse assunto, escreva apenas DESCONHEÇO, e continue respondendo ao questionário.

4) Você participou do curso à distância sobre CPS oferecido pela FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo)?

- Sim
- Não

5) Você já participou de outros cursos/eventos sobre CPS?

- Não
- Sim, já fiz outro(s) curso(s) sobre CPS
- Sim, já participei de evento(s) sobre CPS
- Sim, já fiz outro(s) curso(s) e participei de evento(s) sobre CPS

6) Outras pessoas de sua instituição já fizeram cursos e/ou participaram de eventos sobre CPS?

- Não
- Desconheço
- Sim, outras pessoas do setor de compras
- Sim, gestores de contratos
- Sim, outras pessoas do setor de compras e gestores de contratos
- Sim, pessoas de diversos setores

7) Sua instituição tem praticado ações com o objetivo de tornar as contratações mais sustentáveis?

- Sim
- Não
- Desconheço

8) Como a alta administração de sua instituição se posiciona em relação às CPS?

- É contra
- É indiferente
- Desconhece
- Apoia
- Apoia e incentiva com novas ideias e sugestões
- Outro:

9) Como os demais servidores envolvidos na especificação de produtos/serviços se posicionam em relação às CPS?

- Desconhecem o assunto
- Conhecem o assunto, mas não inserem critérios de sustentabilidade nas especificações
- Conhecem o assunto e já incluem critérios de sustentabilidade nas especificações
- Outro:

10) Em sua instituição existe uma Comissão Interna de Contratações Públicas Sustentáveis (CPS)?

- Sim
- Tivemos uma Comissão Interna, mas atualmente ela não existe
- Não
- Desconheço
- Outro:

10.1) Você faz parte desta Comissão?

- Sim
- Já fiz parte, mas não participo mais
- Não
- Outro:

10.1.1) Você já conhecia o assunto de CPS antes de participar da Comissão?

- Sim, já havia estudado e/ou participado de eventos/reuniões que trataram do assunto
- Sim, já tinha ouvido falar
- Não
- Outro:

10.2) Como a Comissão é composta?

- Apenas pessoas do setor de compras
- Apenas setor de Compras e Almoxarifado/Patrimônio
- Setor de Compras + Diversos outros setores
- Não há membros do setor de compras
- Outro:

11) Como sua Instituição atua para incentivar as CPS? Marque quantas opções desejar.

- Não tem atuado ativamente
- Apenas usam o conhecimento que têm sobre CPS na especificação de produtos/serviços sob sua responsabilidade
- Fazem campanhas ou outros tipos de ações para incentivar que todos os servidores especifiquem produtos/serviços com critérios de sustentabilidade
- Elaboram cartilhas e/ou outros materiais de apoio às CPS
- Realizam reuniões periódicas para discutir o assunto
- Buscam atuar em conjunto com outras instituições
- Realizam treinamentos para servidores
- Elaboraram um programa de substituição de produtos/serviços por outros mais sustentáveis, com objetivos, prazos e metas
- Outro:

12) Existem outros programas relacionados à sustentabilidade na instituição em que você trabalha? (Além das CPS)

- Sim
- Não
- Desconheço

() Outro:

13) Como sua instituição trata os critérios de sustentabilidade considerados na COMPRA DE BENS / PRODUTOS?

() Não são realizadas aquisições com critérios de sustentabilidade.

() Não se pensa nos critérios, apenas são escolhidos produtos que já tenham o Selo Socioambiental.

() Buscam-se sempre produtos que tenham o Selo Socioambiental e, quando o produto desejado ainda não recebeu o selo, tenta-se incluir critérios AMBIENTAIS em sua especificação.

() Buscam-se sempre produtos que tenham o Selo Socioambiental e, quando o produto desejado ainda não recebeu o selo, tenta-se incluir critérios AMBIENTAIS e SOCIOECONÔMICOS em sua especificação.

() Desconheço

14) Como sua instituição trata os critérios de sustentabilidade considerados na CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS (inclusive serviços de engenharia)?

() Não são realizadas contratações de serviços com critérios de sustentabilidade.

() Não se pensa nos critérios, apenas consideram-se os critérios socioambientais descritos no CADTERC.

() Consideram-se os critérios socioambientais descritos no CADTERC e, quando o serviço desejado ainda não possui padronização pelo CADTERC, tenta-se incluir critérios AMBIENTAIS em sua especificação.

() Consideram-se os critérios socioambientais descritos no CADTERC e, quando o serviço desejado ainda não possui padronização pelo CADTERC, tenta-se incluir critérios AMBIENTAIS e SOCIOECONÔMICOS em sua especificação.

() Desconheço

15) Quais critérios AMBIENTAIS são adotados por sua instituição na compra de bens/produtos e/ou na contratação de serviços? A resposta deve ser curta. Caso sua instituição não realize compras/contratações com critérios AMBIENTAIS, responda NENHUM. Caso você não tenha conhecimento sobre esse assunto, responda DESCONHEÇO.

15.1) Quais outros critérios AMBIENTAIS você acredita que deveriam ser adotados por sua instituição na compra de bens/produtos e/ou na contratação de serviços? A resposta deve ser curta. Caso você acredite que não deveriam ser adotados critérios AMBIENTAIS nas compras/contratações, responda NENHUM. Caso você não tenha conhecimento sobre esse assunto, responda DESCONHEÇO.

16) Quais critérios SOCIOECONÔMICOS são adotados por sua instituição na compra de bens/produtos e/ou na contratação de serviços? A resposta deve ser curta. Caso sua instituição não realize compras/contratações com critérios SOCIOECONÔMICOS, responda NENHUM. Caso você não tenha conhecimento sobre esse assunto, responda DESCONHEÇO.

16.1) Quais outros critério SOCIOECONÔMICOS você acredita que deveriam ser adotados por sua instituição na compra de bens/produtos e/ou na contratação de serviços? A resposta deve ser curta. Caso você acredite que não deveriam ser adotados critérios SOCIOECONÔMICOS, responda NENHUM. Caso você não tenha conhecimento sobre esse assunto, responda DESCONHEÇO.

17) Quais são os PRODUTOS mais relevantes para a instituição em que você trabalha – mais comprados? Marque até 4 opções.

() Material de escritório (papel, envelope, caneta, lápis, borracha, clips, régua, cola, etc)

() Insumos para informática, como cartuchos e tonners

() Equipamentos de informática (impressoras, computadores, etc)

() Outros equipamentos (ex: geladeiras, aparelhos de ar-condicionado, etc)

() Mobiliários

() Vestuários e/ou equipamentos de proteção individuais

() Gêneros Alimentícios

() Artigos de higiene

() Medicamentos

() Veículos (aquisição) e/ou peças e acessórios

() Combustíveis (gasolina, etanol, etc)

- Produtos químicos / de laboratório
- Materiais para construção, pavimentação, obras ou reformas
- Outro:

18) Quais são os SERVIÇOS mais relevantes para a instituição em que você trabalha – mais contratados? Marque até 4 opções.

- Serviços de limpeza
- Serviços de Vigilância / Portaria
- Serviços de Impressão (aluguel de impressoras, cópias, etc)
- Serviços de Jardinagem
- Serviços de Engenharia
- Serviços de Transporte (aluguel de veículos com ou sem motoristas; transporte coletivo; Motofrete; etc)
- Abastecimento de veículos
- Serviços de Informática
- Serviços de Alimentação
- Outro:

19) Dos produtos e serviços assinalados acima, em quantos já foram inseridos critérios de sustentabilidade?

- Em todos
- Na maioria
- Na minoria
- Em nenhum
- Desconheço
- Outro:

20) Em sua opinião, quais motivos dificultam a inclusão de critérios de sustentabilidade nesses produtos? Marque até 4 opções.

- Ainda não pensamos sobre o assunto
- Existem poucos fornecedores
- Preço elevado de produtos/serviços mais sustentáveis
- Menor qualidade de produtos/serviços mais sustentáveis
- Desconhecimento de critérios de sustentabilidade para esses produtos/serviços
- Falta de capacitação das pessoas que especificam os produtos
- Falta de tempo para trabalhar melhor o assunto
- Falta de apoio da alta administração
- Receio de ferir as leis e/ou normas que tratam de licitações e contratos
- Outro:

21) Em sua opinião, o que a Administração Pública entende por "proposta mais vantajosa" em uma contratação pública:

- É aquela que apresenta o menor preço
- É aquela que apresenta o menor preço e atende às necessidades da Administração Pública
- É aquela que apresenta o menor preço e atende às necessidades da Administração Pública com qualidade
- É aquela que, mesmo não tendo o menor preço, atende melhor às necessidades da Administração Pública por apresentar maior qualidade
- É aquela que apresenta o menor preço e atende às necessidades da Administração Pública com qualidade (incluindo critérios de sustentabilidade)
- É aquela que, mesmo não tendo o menor preço, atende melhor às necessidades da Administração Pública por apresentar maior qualidade (incluindo critérios de sustentabilidade)
- Outro:

22) Para você, há clareza quanto à legalidade das CPS?

- Com certeza
- Sim, mas ainda há dúvidas do que pode ser exigido
- Não
- Outro:

23) Em sua opinião, quais são as maiores barreiras para a implementação das CPS? Marque até 4 opções.

- Falta de uma definição clara do que é um produto/serviço sustentável
- Preço como critério principal
- Falta de fornecedores de produtos/serviços sustentáveis
- Falta de capacidade técnica sobre questões ambientais e sociais
- Falta de regulamentação legal
- O sistema por meio do qual se realizam as compras públicas é inadequado para incorporar CPS
- Percepção de que produtos e serviços sustentáveis são mais caros
- Dificuldade de comprovar/fiscalizar o cumprimento das exigências socioambientais
- Restrição orçamentária
- Falta de interesse e compromisso dos executores de compras e contratos
- Falta de tempo para avaliar critérios de sustentabilidade
- Falta de interesse e compromisso da alta administração
- Exigências de órgãos de controle exter

24) Em sua opinião, quais são as condições mais importantes para possibilitar as CPS (sem importância importante muito importante)?

| | Sem Importância | Importante | Muito Importante |
|---|-----------------|------------|------------------|
| Capacitação de servidores em CPS | | | |
| Capacitação de fornecedores | | | |
| Regulamentação legal adequada | | | |
| Acesso a recursos e ferramentas que auxiliem nas CPS | | | |
| Modernização dos processos de compras públicas | | | |
| Realização de compras compartilhadas | | | |
| Análise do Custo de Ciclo de Vida | | | |
| Formação de redes para trocas de experiências | | | |
| Diálogo com o mercado | | | |
| Vontade e liderança política | | | |
| Existência de estratégias de desenvolvimento sustentável | | | |
| Existência de uma Política de CPS | | | |
| Estabelecimento de metas, medição de resultados e impactos de CPS | | | |
| Definições padronizadas de produtos/serviços sustentáveis | | | |
| Acesso a informações verificáveis de produtos e fornecedores | | | |
| Existência de certificações /selos socioambientais confiáveis | | | |

25) Em sua opinião, quais aspectos das CPS precisam ser melhor trabalhados no Brasil? Marque até 4 opções.

- Capacitação de servidores em CPS
- Capacitação de fornecedores
- Regulamentação legal adequada
- Acesso a recursos e ferramentas que auxiliem nas CPS
- Modernização dos processos de compras públicas
- Realização de compras compartilhadas
- Análise do Custo de Ciclo de Vida
- Formação de redes para trocas de experiências
- Diálogo com o mercado
- Vontade e liderança política
- Existência de estratégias de desenvolvimento sustentável
- Existência de uma Política de CPS
- Estabelecimento de metas, medição de resultados e impactos de CPS
- Definições padronizadas de produtos/serviços sustentáveis
- Acesso a informações verificáveis de produtos e fornecedores

- Existência de certificações /selos socioambientais confiáveis
- Outro:

26) Você acredita que as CPS se refletirão em benefícios para a sociedade como um todo?

- Sim, a longo prazo, com o aumento das CPS os impactos negativos sobre o meio ambiente serão reduzidos
- Sim, a curto prazo, com o aumento das CPS, os impactos negativos sobre o meio ambiente serão reduzidos
- Sim, a longo prazo, com o aumento das CPS os impactos negativos sobre o meio ambiente serão reduzidos e políticas socioeconômicas poderão ser fomentadas
- Sim, a curto prazo, com o aumento das CPS os impactos negativos sobre o meio ambiente serão reduzidos e políticas socioeconômicas poderão ser fomentadas
- Não, pois esta não é uma prioridade no momento de uma contratação pública e os resultados são pequenos
- Não, pois as compras públicas não têm grande influência no mercado e na sociedade
- Outro:

ANEXO A

PORTARIA-TCU Nº 123, DE 12 DE MAIO DE 2011

Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2011.

[...] (Foram suprimidas outras partes da Portaria que não tratavam de Licitações Sustentáveis).

Parte A, item 9, do Anexo II da DN TCU n.º 119, DE 18/1/2012.

Texto da DN

9. GESTÃO DO USO DOS RECURSOS RENOVÁVEIS E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

9.1 Informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, tendo como referência a Instrução Normativa nº 1/2010 e a Portaria nº 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados em conformidade com o Decreto nº 5.940/2006.

9.2 Informações sobre medidas adotadas pelas unidades que compõem o relatório de gestão para redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e água, contemplando:

- a) Detalhamento da política adotada pela unidade para estimular o uso racional desses recursos;
- b) Adesão a programas de gestão da sustentabilidade, tais como Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), Programa de Eficiência do Gasto (PEG) e Programa de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP);
- c) Evolução histórica do consumo, em valores monetários e quantitativos, de energia elétrica e água no âmbito das unidades que compõem o relatório de gestão.

Objetivo

Verificar se as aquisições de bens/produtos e contratação de obras e serviços da unidade são baseadas em critérios de sustentabilidade ambiental nos respectivos processos licitatórios, bem como se a UJ tem adotado medidas que estimulem a redução do consumo de papel, energia e água.

Estrutura de Informação

A informação é estruturada de duas formas. A primeira está desenhada em forma de questionário de modo a se obter da UJ seu nível de concordância com cada item de afirmação, sendo que a resposta deve ser indicada pela assinalação de um "X" em uma escala de 1 a 5. A segunda não possui uma estrutura padronizada, sendo de livre escolha do gestor a forma pela qual as informações serão apresentadas.

Abrangência

Órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Referências

Decreto nº 5.940/2006;

Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1/2010.

9.1 Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis

Quadro A.9.1 a seguir, denominado **Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis**, está organizado de forma a se obter um conjunto de informações que permita, de uma maneira geral, analisar o grau de desenvolvimento da gestão ambiental, mormente no que diz respeito a licitações sustentáveis. Este questionário deverá ser preenchido de acordo com as orientações descritas abaixo.

QUADRO A.9.1 - GESTÃO AMBIENTAL E LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

| Aspectos sobre a gestão ambiental | Avaliação | | | | |
|--|-----------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Licitações Sustentáveis | | | | | |
| 1. <i>A UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações nos processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e materiais?</i> <ul style="list-style-type: none"> Se houver concordância com a afirmação acima, quais critérios de sustentabilidade ambiental foram aplicados? | | | | | |
| 2. <i>Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.</i> | | | | | |
| 3. <i>A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).</i> | | | | | |
| 4. <i>Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços.</i> <ul style="list-style-type: none"> Se houver concordância com a afirmação acima, qual certificação ambiental tem sido considerada nesses procedimentos? | | | | | |
| 5. <i>No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água (ex: torneiras automáticas, lâmpadas econômicas).</i> <ul style="list-style-type: none"> Se houver concordância com a afirmação acima, qual o impacto da aquisição desses produtos sobre o consumo de água e energia? | | | | | |
| 6. <i>No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado).</i> <ul style="list-style-type: none"> Se houver concordância com a afirmação acima, quais foram os produtos adquiridos? | | | | | |
| 7. <i>No último exercício, a instituição adquiriu veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos.</i> <ul style="list-style-type: none"> Se houver concordância com a afirmação acima, este critério específico utilizado foi incluído no procedimento licitatório? | | | | | |
| 8. <i>Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).</i> <ul style="list-style-type: none"> Se houver concordância com a afirmação acima, como essa preferência tem sido manifestada nos procedimentos licitatórios? | | | | | |
| 9. <i>Para a aquisição de bens e produtos são levados em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens e produtos.</i> | | | | | |
| 10. <i>Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.</i> | | | | | |

| Aspectos sobre a gestão ambiental | Avaliação | | | | |
|--|-----------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Licitações Sustentáveis | | | | | |
| 11. Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006. | | | | | |
| 12. Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica. <ul style="list-style-type: none"> Se houver concordância com a afirmação acima, como se procedeu a essa campanha (palestras, folders, comunicações oficiais, etc.)? | | | | | |
| 13. Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores. <ul style="list-style-type: none"> Se houver concordância com a afirmação acima, como se procedeu a essa campanha (palestras, folders, comunicações oficiais, etc.)? | | | | | |
| Considerações Gerais: | | | | | |
| <p><u>LEGENDA</u></p> <p>Níveis de Avaliação:</p> <p>(1) Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ.</p> <p>(2) Parcialmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria.</p> <p>(3) Neutra: Significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ.</p> <p>(4) Parcialmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua maioria.</p> <p>(5) Totalmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da UJ.</p> | | | | | |

ANEXO B

PROPOSTA DE ESTRUTURA DO RELATÓRIO ANUAL

1. Identificação do Secretaria/Entidade Organização (que a Comissão Interna representa).
2. Informações sobre o órgão /entidade que a Comissão Interna representa: (descrição sucinta já disponível – texto, imagens, inserir tabelas) para caracterizar sua área de atuação.
 - 2.1 Relacionar a existência de temas prioritários de Sustentabilidade de sua Secretaria/órgão/entidade .
 - 2.2 Relacionar a existência de temas prioritários de sustentabilidade na área de compras.
3. Informações sobre a área de compras/contratações da Secretaria/órgão/entidade que a Comissão representa
 - 3.1 - Volume de licitações e contratações realizadas

Tabela 1

| Ano/modalidade | 2007 | 2007 | 2008 | 2008 |
|--|------|-------|------|-------|
| Qtde/valor | Qtd. | valor | Qtd. | valor |
| Dispensa/BEC | | | | |
| Convite Eletrônico/BEC | | | | |
| Convite | | | | |
| Tomada Preços | | | | |
| Concorrência | | | | |
| Pregão presencial | | | | |
| Pregão eletrônico | | | | |
| Contratações diretas por dispensa/ inexigibilidade | | | | |
| Total Geral | | | | |

Tabela 2

| | 2007 | 2008 |
|---------------------|-------------|-------------|
| | Valor (R\$) | Valor (R\$) |
| Aquisições | | |
| Serviços Gerais | | |
| Serviços Engenharia | | |
| Obras | | |
| Total | | |

- 3.2 - Relação dos bens/materiais mais representativos adquiridos no ano (relação dos itens que atingem 80% do valor total de gastos). Identificar na relação dos itens os que possuem o selo socioambiental. Caso não consiga obter o dado solicitado relacionar os 20 itens/produtos que representam as maiores despesas.

| Selo (sim/não) | Código Sifísico | Descrição | 2007 qtd | 2007 Valor | 2008 qtd | 2008 Valor |
|----------------|-----------------|-----------|----------|------------|----------|------------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |

- 3.3 - Relação dos serviços gerais mais representativos adquiridos no ano (relação dos serviços que atingem 80% do total de gastos). Identificar na relação dos itens os que possuem o selo socioambiental. Caso não consiga obter o dado solicitado relacionar os 20 serviços que representam as maiores despesas.

| | | | 2007 | 2007 | 2008 | 2008 |
|----------------|------------------|-----------|------|-------|------|-------|
| Selo (sim/não) | Código Siafísico | Descrição | Qtd. | Valor | Qtd. | Valor |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

3.4 - Indicar a existência de bens/materiais ou serviços gerais que o órgão/entidade adquire e contemplam os critérios socioambientais do decreto nº 50.170/05, mas ainda não receberam o selo de Responsabilidade Socioambiental.

| Código Siafísico | Descrição | Critério |
|------------------|-----------|----------|
| | | |
| | | |

3.5 - Meta para 2.010 - indicar se existe previsão/ações visando alterar as especificações ou substituir os principais itens de bens/materiais e de serviços (indicados nos itens 3.2 e 3.3) para contemplar os critérios socioambientais do decreto nº 50170/05.

| Código Siafísico | Descrição | Consumo atual | Consumo Futuro 2010 |
|------------------|-----------|---------------|---------------------|
| | | | |
| | | | |

3.6 - Meta para 2.010 – indicar se existe previsão/ações visando redução de consumo dos principais itens de bens/materiais e de serviços (indicados nos itens 3.2 e 3.3) que não contemplam os critérios socioambientais do decreto nº 50.170/05.

| Código Siafísico | Descrição | Consumo atual | Consumo Futuro 2010 |
|------------------|-----------|---------------|---------------------|
| | | | |
| | | | |

3.7 – Geração de postos de trabalho

| Numero de Empregos Gerados nas contratações de: | | |
|---|--|--|
| Serviços | | |
| Obras e serviços de engenharia | | |

4. Desempenho aspecto econômico - as boas práticas de governança e Redução de Custos (ex:mudanças de processo, novos modelos de contratação, modernização, utilização de novas tecnologias, etc.)

5. Transparência na área de Licitações e Contratos

5.1 – Publicidade e Comunicação nos procedimentos de contratação

5.1.1 Houve realização de Audiência Pública ou Consulta Pública para procedimentos licitatórios?

| | 2007 | 2008 |
|-------------------|---------------------|---------------------|
| | Descrição do Objeto | Descrição do Objeto |
| Audiência pública | | |
| Consulta pública | | |

5.1.2 Demandas externas relacionadas com a área de compras e contratações recebidas por meio da Ouvidoria.

| | 2007 | 2008 |
|--------------|-----------------|-----------------|
| | Nº Atendimentos | Nº Atendimentos |
| Solicitações | | |

5.1.2.1 Qual a demanda mais frequente.

5.1.3 Atendimento da publicidade nos meios institucionais

5.1.3.1 Os editais são disponibilizados na íntegra no:

a) e-negociospublicos sim () não () parcialmente ()

b) site do órgão/entidade sim () não () parcialmente ()

5.2 - Relacionamento com órgãos de Controle interno/externo. Citar o número de processos/contratos/licitações submetidos à análise específica de órgãos de controle:

| | 2007 | 2008 |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|
| | Qtd de ocorrências | Qtd de ocorrências |
| Corregedoria - CGA | | |
| Tribunal de Contas do Estado - TCE | | |
| Ministério Público - MP | | |
| Outros | | |

5.3 Procedimentos relacionados com a conduta Interna em procedimentos de contratações e licitações. (Relatar se foram desenvolvidos procedimentos ou adotados manuais, orientações relacionados com os seguintes temas: comportamento seguro, valores morais, conflito de interesses, corrupção, etc.)

6. Relacionamento com Mercado

| | 2007 | 2008 |
|--|------|------|
| Número de fornecedores que participam das licitações (mercado interessado) | | |
| Segmento de mercado mais expressivo | | |
| Nº médio de participantes nos pregões | | |
| Numero de Sanções impeditivas de contratar aplicadas | | |
| Número de micro e pequenas empresas entre os fornecedores | | |

6.1 - Ações ou projetos para desenvolver novos fornecedores e estimular a concorrência - metas 2010.

7 Aspectos Jurídicos

7.1 Avaliação da aplicação da legislação ambiental específica nas contratações e licitações (exemplo: Lei n.º 7.802/89 Lei dos Agrotóxicos).

7.2 Avaliação da aplicação da legislação ambiental que dispõe de sobre contratações públicas (exemplo: Decreto Estadual nº 45.765, de 4 de maio de 2001 - Institui o Programa Estadual de Redução e Racionalização do Uso de Energia e dá providências correlatas).

7.3 Avaliação da aplicação da legislação sobre políticas e diretrizes de contratações públicas sustentáveis (exemplo: Decreto nº 10.520/05).

8. Desempenho social

Perfil dos colaboradores da área de compras

| | 2007 | 2008 |
|--|------|------|
| Número de empregados/servidores | | |
| Numero de Estagiários | | |
| Faixa etária média | | |
| Numero de empregados/servidores portadores de necessidades especiais | | |
| Tempo médio de permanência da equipe (anos) | | |

8.1 - Formação /Capacitação da equipe da área de compras e contratações (numero de empregados/servidores com)

| | 2007 | 2008 |
|--------------------------|------|------|
| Doutorado | | |
| Mestrado | | |
| Pós graduação latu sensu | | |
| Superior | | |
| 2º Grau completo | | |
| Outros | | |

8.2 - Desenvolvimento e Capacitação específica área de compras

| | 2007 | 2008 |
|--|-------------------|-------------------|
| | Funcionários (nº) | Funcionários (nº) |
| Curso presencial Instituição Pública | | |
| Curso presencial Instituição Privada | | |
| Ensino à Distância Instituição Pública | | |
| Ensino à Distância Instituição Privada | | |
| Congressos | | |
| Eventos | | |
| Capacitação em outras áreas correlatas | | |

8.2.1 - Desenvolvimento e Capacitação específica área de compras Sustentáveis

| | 2007 | 2008 |
|--|-------------------|-------------------|
| | Funcionários (nº) | Funcionários (nº) |
| Curso presencial Instituição Pública | | |
| Curso presencial Instituição Privada | | |
| Ensino à Distância Instituição Pública | | |
| Ensino à Distância Instituição Privada | | |
| Congressos | | |
| Eventos | | |

8.2.2 – Recursos destinados para a área de capacitação em compras

| | 2007 | 2008 | Meta 2010 |
|--|------|------|-----------|
| | R\$ | R\$ | R\$ |
| Investimento – dotação orçamentária para capacitação | | | |

9. Premiações – Reconhecimento Público

9.1 Premiações recebidas pela área de contratações:

| Premio | Descrição do projeto | Órgão que conferiu a premiação |
|--------|----------------------|--------------------------------|
| | | |

9.2 Premiações na área socioambiental

| Premio | Descrição do projeto | Órgão que conferiu a premiação |
|--------|----------------------|--------------------------------|
| | | |

9.3 Certificações na área de contratações/administração.

| Certificação | Objeto | Entidade certificadora |
|--------------|--------|------------------------|
| | | |

9.4 Certificações na área socioambiental

| Certificação | Objeto | Entidade certificadora |
|--------------|--------|------------------------|
| | | |

9.5 Publicações na área de contratações/administração.

| Tipo | Título | Descrição | Mídia |
|------|--------|-----------|-------|
| | | | |

9.6 Publicações na área socioambiental.

| Tipo | Título | Descrição | Mídia |
|------|--------|-----------|-------|
| | | | |

10. Desempenho Ambiental

Indicar as ações/programas desenvolvidos em relação a:

10.1. Consumo de água

| | 2007 (m3) | 2007 (valor R\$) | 2008 (m3) | 2008 (valor R\$) | 2010 Meta de redução (%) |
|-----------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------------------------|
| Consumo de água | | | | | |

10.1.1 Declarar a abrangência da informação (todos os prédios do órgão, sede, etc.)

10.1.2 Relatar, se houverem, ações e programas de redução de consumo de água.

10.2. Consumo de energia elétrica

| | 2007 (KWh) | 2007 (valor R\$) | 2008 (KWh) | 2008 (valor R\$) | 2010 Meta de redução (%) |
|-----------------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|--------------------------------|
| Consumo de energia elétrica | | | | | |

10.2.1 Declarar a abrangência da informação (todos os prédios do órgão, sede, etc.)

10.2.2 Relatar, se houverem, ações e programas de redução de consumo de energia.

10.3. Consumo de combustível – frota (própria e locada)

| | 2007 (L) | 2007 (valor R\$) | 2008 (L) | 2008 (valor R\$) | 2010 Meta de redução (%) |
|---------------------|-------------|---------------------|-------------|---------------------|--------------------------------|
| Consumo de álcool | | | | | |
| Consumo de gasolina | | | | | |
| Consumo de diesel | | | | | |

10.3.1 Relatar, se houver, ações e programas de redução ou alteração de consumo de combustível

10.3.2 Relatar, se houver, ações e programas de destinação de óleo lubrificante usado

10.4 Soluções Ambientais (2007-2008)

Relatar as ações, programas ou projetos relacionados com os temas ambientais, tais como:

Redução de Geração de resíduos, Redução de emissão de poluentes, adoção de Tecnologias menos agressivas ao meio ambiente, utilização de produtos de baixa toxicidade, reciclagem, coleta seletiva, redução de consumo, educação ambiental, campanhas educativas, etc.

| Nome do programa/ação projeto | Descrição sucinta | Finalidade | Resultados |
|-------------------------------|-------------------|------------|------------|
| | | | |

ANEXO C

SABESP – RELATÓRIO DE QUALIFICAÇÃO

| 1. Identificação do Fornecedor | | |
|---|---|---|
| Razão Social: | | CNPJ: |
| Endereço: | | site: |
| Cidade: | UF: | CEP: |
| Contato: | Cargo / Função: | |
| Correio Eletrônico: | | Telefone: |
| <input type="checkbox"/> Fabricante | | <input type="checkbox"/> Revenda |
| 2. Motivo da Visita | | |
| <input type="checkbox"/> Qualificação | <input type="checkbox"/> Qualificação de novo | <input type="checkbox"/> Auditoria |
| 3. Relação dos materiais avaliados | | |
| Código | Nome básico: | Normas |
| | | |
| 4. Apresentação da empresa | | |
| | | |
| 5. Lista de verificação do Descritivo do processo de produção | | Legenda |
| | | A – atende AP – atende parcialmente NA – não atende NAP – não aplicável |
| 5.1. Sistema de Qualidade | | |
| A empresa está certificada? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não | | obs: em caso afirmativo, preencher o campo A, do contrário, preencher o campo B |
| A | Norma: Órgão emissor: Data emissão: Validade: | Observações: |
| B | O Sistema de Qualidade é bem estruturado, documentado e implantado, seguindo padrões internacionais de gestão da qualidade. | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| | Documentação de sistema de qualidade, procedimentos, organogramas, definição de autoridade e responsabilidade. | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| | Auditorias internas. | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| | Mantém registros da qualidade do produto rastreáveis. | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> |

5.2. Controle de Qualidade

| | |
|---------------------------------------|---|
| Recebimento da matéria-prima | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Controle da qualidade da produção. | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Segregação de produtos reprovados | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Aferição dos instrumentos de medição. | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Bancada dos instrumentos de medição | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Ensaio complementares | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Rastreabilidade do produto | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Descrição: | |
| Observações: | |

5.3. Processo produtivo

| | |
|--|---|
| Capacidade produtiva (equipamentos e mão-de-obra) | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Documentação que envolve o processo produtivo | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Critério de seleção de fornecedores | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Preparo e orientação da mão-de-obra | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Procedimento específico na obtenção de insumos | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Planejamento de estoque | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Armazenagem e identificação da matéria-prima utilizada na produção | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Planejamento de manutenção | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Armazenagem e embalagem do produto acabado | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Transporte e logística de distribuição | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Observações: | |

5.4. Planta Industrial

| | |
|--|---|
| Área fabril / estoques | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Instalações em geral | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Limpeza e organização | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Normas de segurança patrimonial e física | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Laboratórios | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Tecnologia utilizada | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> NAP |
| Observações: | |

5.5. Meio ambiente / Responsabilidade social

| | |
|--|---|
| Descarte de resíduos decorrentes do processo de fabricação | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> |
| Ação de reuso/reciclagem | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> |
| Ação social à comunidade local | <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> AP <input type="checkbox"/> NA <input type="checkbox"/> |
| Observações: | |

6. Ensaio Realizados

| Nome do ensaio | Parâmetros / Norma | Resultados |
|----------------|--------------------|------------|
| | | |

7. Registros Complementares

| |
|--|
| |
|--|

8. Avaliação

| | | |
|---|------------------------------|---|
| Fórmula: $R = \frac{n^\circ A + (n^\circ AP \div 2)}{n^\circ \text{aplicáveis}} \times 100$ | Cálculo: $R =$ | Resultado: R ≥ 70 = atende R ≤ 70 = não atende |
|---|------------------------------|---|

| | |
|---|---|
| Ensaio Normativos do Produto (ENP) (item 6) | <input type="checkbox"/> Atente <input type="checkbox"/> Não atente |
|---|---|

| | |
|---------------------|--------------------------------------|
| R ≥ 70 e ENP atende | <input type="checkbox"/> Qualificado |
|---------------------|--------------------------------------|

| | |
|-------------------------|--|
| R ≥ 70 e ENP não atende | <input type="checkbox"/> Não qualificado |
|-------------------------|--|

| | |
|---------------------|--|
| R < 70 e ENP atende | <input type="checkbox"/> Não qualificado |
|---------------------|--|

| | |
|-------------------------|--|
| R > 70 e ENP não atende | <input type="checkbox"/> Não qualificado |
|-------------------------|--|

9. Conclusão

*Baseado na visita técnica, nos resultados dos ensaios e na qualidade do produto final, concluímos pelo parecer **favorável/desfavorável** para qualificação da empresa xxxxxxxxxxxxxxxx. Sugerimos, portanto, a inclusão dos itens avaliados no seu ACT.*

10. Período de validade da qualificação

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> validade do ACT vigente <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 6 meses |
|--|