



Congresso Internacional de Administração
ADM 2021

Administração Ágil
Inovação e Trabalho Remoto

25 a 27
de outubro

Ponta Grossa - Paraná - Brasil

LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: O USO DO PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL COMO FOMENTADOR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

SUSTAINABLE BIDDING: THE USE OF GOVERNMENTAL PURCHASING POWER AS A FOSTER FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN BRAZIL

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diego Gomes da Silva, Faculdade Santa Rita - FASAR, Brasil, diegogomes.contato@hotmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta um estudo sobre o uso do poder de compras governamental como fomentador do desenvolvimento sustentável no Brasil, por meio das chamadas licitações sustentáveis. O objetivo principal desse estudo é reunir e fornecer informações essenciais que embasem a adoção de critérios sustentáveis nas aquisições públicas e, dessa forma, estimular a oferta e demanda de produtos mais eficientes ambiental, social e economicamente; e contribuir para a mudança da atual relação insustentável de produção e consumo global. Este trabalho será realizado a partir do procedimento bibliográfico e documental, utilizando o método hipotético-dedutivo, a partir de uma abordagem qualitativa, e tendo como objetivo a produção de uma pesquisa descritiva.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável; Compras públicas sustentáveis; Licitação públicas

ABSTRACT

This article presents a study on the use of government purchasing power as a promoter of sustainable development in Brazil, through the so-called sustainable bidding. The main objective of this study is to gather and provide essential information to support the adoption of sustainable criteria in public procurement and, in this way, stimulate the supply and demand for more environmentally, socially and economically efficient products; and contribute to changing the current unsustainable relationship of global production and consumption. This work will be carried out from the bibliographic and documentary procedure, using the hypothetical-deductive method, from a qualitative approach, and with the objective of producing a descriptive research.

Keywords: Sustainable development; Sustainable public procurement; Sustainable bidding

1. INTRODUÇÃO

Todos os dias nos deparamos com dados alarmantes sobre a degradação ambiental no planeta, e a cada novo relatório produzido conseguimos perceber que a forma como a humanidade vive e tem se desenvolvido não se sustentará por muito tempo. Já é uma realidade mundial a busca por padrões de consumo e produção mais sustentáveis, bem como a adoção de práticas que possam garantir a sobrevivência das próximas gerações. A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, através do documento chamado Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre

o Meio Ambiente Humano, trouxe importantes avanços para o direito internacional relacionados ao homem e o meio ambiente, tendo como destaque o princípio 1, que versa sobre o direito humano a um meio ambiente de qualidade.

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. (CNUMAH, 1972)

Na opinião de Gallopín (2001), “estratégias de negócios como de costume levarão ao sofrimento humano amplo e generalizado e insustentabilidade ambiental”. Ainda segundo o autor, para que possamos atingir o futuro sustentável que desejamos, precisaremos de grandes transformações nos nossos valores e costumes, e de profundas mudanças institucionais.

A sustentabilidade econômica, social e ambiental continuará sendo um dos grandes desafios da humanidade nas próximas décadas, e exigirá uma profunda mudança de valores, hábitos e, sem dúvidas, uma intensa participação das pessoas, das empresas e principalmente dos agentes públicos. Sobre a participação dos governos, destacamos sua participação crucial como agente influenciador de mudanças e paradigmas, além de seu papel na formulação de políticas públicas capazes de incluir a variável socioambiental em seus processos decisórios.

Seguindo o pensamento de Gallopín (2001), encontramos nas compras sustentáveis uma forma efetiva do poder público incluir a variável socioambiental em seus processos decisórios e, dessa forma, tornar-se agente ativo nas mudanças de valores e hábitos. Conforme aponta o manual da Campanha Procura+ do ICLEI - Governos Locais Pela Sustentabilidade:

As compras sustentáveis consistem em assegurar que os produtos e serviços que sua organização compra alcancem uma boa relação qualidade-preço, considerando o ciclo de vida inteiro, e gerem benefícios não somente para sua organização, mas também para o meio ambiente, a sociedade e a economia. (ICLEI, 2015)

O uso do poder de compras público, em conjunto com a adoção das licitações sustentáveis, mostra-se uma alternativa bastante interessante para desenvolvimento sustentável no Brasil, sobretudo quando levamos em consideração o montante gasto anualmente pelo governo brasileiro em suas aquisições. Este trabalho, através da confrontação de dados concretos e material teórico, se propõe a embasar a hipótese que: O uso do poder de compra governamental, através das licitações sustentáveis, pode ser uma importante ferramenta para o fomentar o desenvolvimento sustentável no Brasil.

A justificativa desta pesquisa se dá pela necessidade em se criar estudos que possam subsidiar políticas públicas de desenvolvimento sustentável no Brasil, sendo as licitações sustentáveis o enfoque principal deste trabalho. Apesar de já existirem pesquisas científicas voltadas para os procedimentos de compras sustentáveis pela administração pública brasileira, o tema ainda é tratado com bastante resistência por parte dos responsáveis pelas aquisições.

A relevância desta pesquisa está centrada na insipiência do tema licitação sustentável na esfera pública brasileira. O tema ainda é tratado no Brasil de forma bastante aquém do restante do mundo, poucos são os órgãos públicos brasileiros que conseguem aplicar de maneira eficiente os pressupostos contidos em legislações e políticas públicas que estipulam a inclusão de princípios sustentáveis nos seus processos licitatórios. Grande parte dessa insipiência é fruto do pouco tempo com que o tema é tratado no país, apesar do Brasil possuir um grande histórico de participação em acordos internacionais que objetivam o desenvolvimento sustentável no mundo, e de possuir em sua constituição menções à essa temática, somente em 15 de dezembro

de 2010, através da Lei nº 12.349, foi introduzida como cláusula geral obrigatória a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações públicas.

Em decorrência do problema de pesquisa exposto, foram definidos os objetivos que norteiam o presente estudo, sendo o objetivo geral desta pesquisa demonstrar como a administração pública, através do seu poder de compra, pode contribuir para o desenvolvimento sustentável nacional, estimulando a oferta e demanda por produtos mais eficientes ambiental, social e economicamente, sobretudo no que se refere inserção de critérios sustentáveis para a aquisição de bens e serviços através de seus processos licitatórios. Para atingir esse objetivo iremos conceituar o termo desenvolvimento sustentável e contextualizá-lo historicamente; conceituar e analisar as licitações públicas e seus objetivos; compor a fundamentação jurídica e conceituar as Compras Públicas Sustentáveis (CPS); e relacionar os temas desenvolvimento sustentável, políticas públicas ambientais, CPS, produção e consumo sustentável e o poder de compras do Estado.

Este trabalho será realizado a partir do procedimento bibliográfico e documental, utilizando o método hipotético-dedutivo, a partir de uma abordagem qualitativa, e tendo como objetivo a produção de uma pesquisa descritiva. Será utilizado para elaboração do referencial teórico livros, artigos, documentos governamentais, legislações vigentes, bem como outras fontes que possam estar relacionadas ao tema proposto.

2. SUSTENTABILIDADE

2.1 Origem e contexto histórico

Para chegarmos à concepção que temos hoje sobre a interação homem-meio ambiente, foram necessárias muitas discussões, estudos, avanços tecnológicos e sociais e, sem dúvidas, muito resgate histórico. Desde a antiguidade diversos povos já possuíam formas de organização e preocupação em relação às suas águas, florestas, plantações e outros temas ligados ao uso e à conservação ambiental. Em pesquisa apresentada por Magalhães (2002), o autor aponta que civilizações chinesas como a dinastia Chow (1122 a.C. - 255 a.C.) já se preocupavam com a conservação de suas florestas, e que em outras dinastias posteriores houve a preocupação com o reflorestamento de áreas desmatadas. No século IV a.C., na Grécia, Platão lembrava o papel fundamental das florestas como reguladores do ciclo da água e defensoras dos solos contra a erosão. Em Roma, Cícero considerava inimigos do Estado os que abatiam as florestas da Macedônia. A famosa Lei das XII Tábuas (450 a.C.), por exemplo, já continha disposições para prevenir a devastação das florestas.

Para McComick (1992), o movimento ambiental não teve um começo claro. Não teve nenhum documento oficial, nem uma data específica, nem mesmo um grande acontecimento que inflamasse um movimento de massas. O movimento emergiu em lugares, tempos e por motivos diferentes. O que podemos afirmar com certeza, é que as primeiras discussões ambientais surgiram de problemas locais, provavelmente ligados à poluição de águas usadas para o consumo, escassez de animais de caça ou perda de florestas. A partir desses problemas ambientais locais, formaram-se pequenos grupos, que mais tarde formaram coalizões, que posteriormente se tornaram movimentos nacionais e, finalmente, um movimento multinacional.

O provável marco que elevou o desenvolvimento sustentável a um novo patamar de importância no cenário mundial, foi o lançamento do livro escrito por Rachel Carson, no ano de 1962, intitulado *Primavera Silenciosa*. Nessa obra, a autora aponta os efeitos adversos que a utilização indiscriminada dos pesticidas e inseticidas químicos sintéticos poderiam causar ao meio ambiente. Para McCormick (1992), o impacto causado por essa publicação deve-se à visão de mundo sinistra que a autora expôs, das controvérsias que causou, dos efeitos que produziu nas

peessoas, e por conseguir trazer o debate sobre o uso de pesticidas para a esfera pública. De acordo com Castro e Miranda (2007):

Em 1962, o clássico livro *Primavera Silenciosa* da jornalista Rachel Carson, chamava a atenção para a perda da qualidade de vida decorrente do uso indiscriminado de substâncias químicas. A publicação impulsionou o movimento ambientalista em todo o mundo. Diversas Conferências Mundiais se seguiram, como a de Estocolmo, em 1972, e desde então os problemas ambientais passaram a ganhar as agendas dos países, dando ênfase de que proteger o ambiente não é só preservar a Natureza, mas promover e garantir a vida.

Outra publicação importante que contribuiu para o fortalecimento do tema, foi o relatório *The Limits of Growth*, produzido pelo Clube de Roma, em 1972, sob liderança de Dennis L. Meadows. Esse clube informal foi criado no ano de 1968, composto por cientistas, industriais e políticos, e tinha como objetivo central discutir sobre os assuntos internacionais ligados ao meio ambiente. Segundo McCormick (1992), “o clube possuía como objetivos principais: Incentivar a compreensão dos componentes econômicos, políticos, naturais e sociais interdependentes do "sistema global" e encorajar a adoção de novas atitudes [...]”.

No relatório produzido, levantou-se a hipótese que as raízes da crise ambiental residiam no crescimento exponencial da população e economia. O documento do Clube de Roma teve papel fundamental para o despertar de uma consciência ecológica mundial, pois a partir dele a crise ambiental passa a ser vista em escala global.

Ainda em 1972, foi realizada a I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia. Tal conferência marca o primeiro esforço coletivo mundial para buscar alternativas ao modelo de desenvolvimento vigente até o momento. Na visão de Barbieri e Silva (2011), um dos mais importantes feitos da Conferência de Estocolmo foi estabelecer um alicerce para que uma nova compreensão sobre as relações políticas, ambientais e sociais pudesse emergir.

Uma contribuição muito importante advinda da Conferência de Estocolmo foi a produção da Declaração sobre o Ambiente Humano, um documento político internacional que estabelece 26 princípios norteadores para guiar e inspirar os povos de todo o mundo a preservarem e melhorarem o ambiente humano. Segundo um desses princípios, o desenvolvimento econômico deve dar a devida importância à conservação da natureza:

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluída a flora e a fauna silvestres. (CNUMAH, 1972)

Outra conquista de destaque oriunda da Conferência de Estocolmo foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que até os dias de hoje é a principal autoridade ambiental global, sendo responsável por monitorar continuamente o meio ambiente global e orientar sobre as medidas necessárias para melhorar a qualidade de vida da população sem comprometer o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

Avançando um pouco no tempo, podemos salientar a criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1983. A comissão foi criada pela ONU e presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Do ponto de vista de McCormick (1992), a criação da comissão surgiu para atender à necessidade latente de redução

das pressões sobre o meio ambiente global, e para reforçar os compromissos de cooperação entre os países.

Uma das mais importantes contribuições da comissão foi a produção do relatório “Nosso Futuro Comum” (CMMAD, 1988). Esse documento traz informações e dados técnicos relativos à pressão ambiental, além de uma análise multidisciplinar dos diversos temas relacionados ao meio ambiente.

Os anos 1990 foram marcados por um dos mais importantes acontecimentos históricos relacionados à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável: A Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). Realizada entre 3 e 14 de junho de 1992, tendo como sede a cidade do Rio de Janeiro, a conferência internacional mais conhecida por Rio-92, foi responsável por profundas e significativas mudanças no cenário mundial no que diz respeito ao desenvolvimento e sustentabilidade. Nessa conferência foi negociada a aprovação de diversos documentos importantes, entre eles a Agenda 21.

No ano de 2002, na cidade de Johannesburgo, África do Sul, aconteceu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+10, que foi o segundo encontro da ONU a discutir o uso dos recursos naturais sem ferir o meio ambiente. O fórum marcou os 10 anos desde a realização da Rio-92, e teve como principal objetivo avaliar o progresso feito desde o último encontro.

Por fim, vale destacar nesse breve contexto histórico, aquela que foi a última conferência da ONU sobre a economia e o desenvolvimento, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS). Mais conhecida como Rio+20, esse encontro foi realizado no ano de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, e marcou os vinte anos desde a realização da CNUMAD, e os dez anos desde a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

O principal objetivo dessa conferência foi a renovação dos compromissos firmados entre os países durante as últimas décadas para a colaboração ao desenvolvimento sustentável global. Como grande destaque da Rio+20, podemos apontar a criação do documento intitulado “O Futuro que Queremos”. Através desse documento os países puderam fazer apontamentos sobre a evolução das ações estabelecidas desde a Rio-92, e puderam também reafirmar o compromisso político sobre o desenvolvimento social e ambiental dos países.

2.2 Conceito de sustentabilidade

A palavra sustentabilidade é derivada do termo sustentável, que, por sua vez, tem sua origem no latim *sustentare*, que significa sustentar, conservar ou cuidar. De certa forma, podemos tirar dessa análise etimológica a base reflexiva para todas as derivações dessa palavra. Segundo Ferreira (1999), sustentável significa “aquilo capaz de se manter mais ou menos constante, ou estável, por longo período”, se levarmos em conta essa definição fica fácil de encontrarmos nosso ponto de partida para toda a discussão que surge junto com o tema.

A definição mais conhecida e usada em todo mundo do termo desenvolvimento sustentável foi cunhada no relatório Brundtland, também intitulado Nosso Futuro Comum, realizado pela ONU, no ano de 1987. O documento conceituou o desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988).

Não é por acaso, portanto, que o “Relatório Brundtland” expressou, pela primeira vez num organismo internacional, o desejo de que o desenvolvimento seja sustentável. Isto é, manifesta a ambição de que o crescimento econômico – por enquanto o principal motor do desenvolvimento – possa respeitar os

limites da natureza, em vez de destruir seus ecossistemas. (VEIGA e ZATZ, 2008)

Embora entendido, na maior parte das vezes, como um conceito formado, o desenvolvimento sustentável passa por inúmeras concepções diferentes, e pelo entendimento único de diversos autores e pesquisadores. Entretanto, podemos encontrar na maioria dos trabalhos publicados uma ideia central, que é a de melhoria da qualidade de vida da geração atual, sem comprometer as gerações futuras. Montibeller Filho (2004) também parte da mesma ideia central para tentar explicar sua concepção acerca do conceito de desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento sustentável (DS) é um conceito amplo e por esta característica permite apropriações diferenciadas e ideologizadas por segmentos sociais de interesse. Sua proposição básica de eficiência econômica, associada à eficiência social e eficiência ambiental, que significa melhoria da qualidade de vida das populações atuais sem comprometer as possibilidades das próximas gerações, constitui padrão normativo almejado pela maioria das sociedades humanas, hoje.

Percebemos que o desenvolvimento sustentável tem grande preocupação com os custos que as gerações futuras terão que arcar devido ao modo de vida das gerações atuais. Percebemos também que, para que as próximas gerações não sejam penalizadas pelo nosso crescimento desenfreado, três fatores essenciais devem se desenvolver simultaneamente e serem levados em consideração ao propormos nosso desenvolvimento: Eficiência econômica, eficácia social e eficácia ambiental (MONTIBELLER FILHO, 2004).

2.3 Triple bottom line

O *Triple Bottom Line* (tripé da sustentabilidade) é o conceito criado pelo sociólogo e consultor britânico John Elkington, no ano de 1994, para se referir a uma nova proposta de gestão nas empresas. Elkington (1994) propôs que os resultados de uma organização deveriam ser mensurados a partir de 3 eixos básicos: Pessoas, planeta e lucro. A ideia por trás desse conceito é que para uma empresa ser considerada sustentável e ter sucesso nesse objetivo ela precisaria ter resultados positivos em ambos eixos.

Na visão de Elkington (1997), o capitalismo sustentável precisará ir além das tecnologias amigas do meio ambiente, precisará de uma nova visão sobre o significado de equidade social, justiça ambiental e ética empresarial. E isso exigirá um entendimento muito melhor não só das formas financeiras e físicas do capital, mas também do capital natural, humano e social. Corroborando com Elkington (1994), Sachs (2008) afirma:

O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidades social e ambiental e de viabilidade econômica. Estritamente falando, apenas as soluções que considerem estes três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento.

O conceito do tripé da sustentabilidade, criado por Elkington, foi pensado em um contexto mercadológico, isso é, foi pensado para utilização em empresas privadas. Mas, se o observarmos sob a ótica da administração pública, conseguimos facilmente utilizá-lo como parâmetro para uma gestão pública que busca atingir com sucesso um desenvolvimento sustentável. Os pilares pessoas, planeta e lucro, podem facilmente serem adaptados para social, ambiental e econômico, o que faz mais sentido quando trabalhamos com administração pública.

2.4 O tripé da sustentabilidade sob a ótica da administração pública

Do ponto de vista da administração pública, o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado seguindo o mesmo modelo proposto por Elkington, ou seja, se o poder público tiver como parâmetro o desenvolvimento dos eixos social, econômico e ambiental, e conseguir fazer com que ambos trabalhem em conjunto, certamente logrará êxito no desenvolvimento sustentável de seu país.

O eixo social é aquele que trata sobre o capital humano. Aqui estão inclusas as políticas públicas, o investimento comunitário, as condições de trabalho, a segurança, os direitos humanos, a diversidade, a geração de empregos, a qualidade de vida, entre outros (NASCIMENTO, 2012).

A administração pública pode desenvolver esse eixo de várias formas, por exemplo, implantando melhorias nas condições de trabalho, adquirindo e distribuindo Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) para seus funcionários, etc. Outra ação que pode ser implementada é o investimento na qualidade dos espaços físicos dos prédios públicos (VOGELMANN Jr., 2014).

O segundo eixo do tripé é aquele que corresponde ao desenvolvimento econômico, e leva em consideração a produtividade, a eficiência, os impactos causados, e outros fatores. Para Meirelles (2016), as ações e atividades do Estado devem ser pautadas pela satisfação das necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, entre outros.

A Constituição Federal (CF) de 1988 em seu Art. 3, elencou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, ou seja, aqueles objetivos que devem servir como norte para a atuação do poder público:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 2020)

Os incisos II e III, ao fixarem como objetivos fundamentais o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, deixam claro a importância do desenvolvimento do eixo econômico do país.

Por fim, temos o eixo ambiental, que trata da relação de compatibilidade entre a produção, consumo e os recursos naturais disponíveis. Nesse eixo, pressupõe-se que a nossa forma de produzir e consumir devem ser condizentes com a capacidade de autorreparação dos ecossistemas (NASCIMENTO, 2012).

Como destaque das ações brasileiras no que se refere ao desenvolvimento do eixo ambiental, no ano de 1997 foi criada a Agenda 21 brasileira, como resultado de uma extensa consulta à população brasileira. O documento foi construído a partir das diretrizes da Agenda 21 global, documento esse que foi assinado em 1992 pelos países participantes da Rio-92. A agenda brasileira, mais que um documento, é um extenso e ambicioso plano de ação participativo, composto por mais de seiscentas páginas, com propostas de ações em mais de uma centena de áreas, para serem executadas ao longo de décadas, e possui como objetivo central a mudança das concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de proteção do meio ambiente, compatibilizando as situações e as ações que devem ser tomadas na esfera nacional, estadual e municipal (LAGO, 2006).

Dentre os objetivos que foram estabelecidos pela Agenda 21 brasileira, podemos destacar as seguintes ações já colocadas em prática:

- Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC);
- Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS);
- Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS);
- Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P);
- Compras Públicas Sustentáveis (CPS).

Entre as ações listadas, merecem destaque especial para fins deste trabalho a ‘Agenda Ambiental da Administração Pública’ e a ‘Compras Públicas Sustentáveis’.

A criação da A3P, no final de 1999, pelo Ministério do Meio Ambiente e oficializada pela Portaria nº 510/2020, tem por objetivo estimular os órgãos públicos federais, estaduais e municipais a implementarem práticas sustentáveis durante a jornada de trabalho (BRASIL, 2009).

Conforme o site oficial, a A3P possui ao todo seis eixos temáticos que vão desde ‘Uso racional dos recursos naturais e bens públicos’ até ‘Sensibilização e capacitação dos servidores’. Um desses seis eixos, e objeto central deste trabalho, é o ‘Compras públicas sustentáveis’, e está ligado diretamente aos objetivos da Agenda 21 brasileira.

3. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

3.1 O que são licitações

Quando o setor público pretende fazer a aquisição de bens e serviços, ele esbarra em uma série de procedimentos obrigatórios e entraves. Ao contrário do setor privado, que possui certa facilidade em realizar suas compras, a administração pública quando necessita realizar aquisições, precisa adotar alguns rígidos procedimentos preliminares e que devem estar amparados pela legislação (MELLO, 2010).

Salvo casos especificados por lei, os entes públicos têm por obrigatoriedade realizar suas compras através do processo conhecido como licitação. A obrigação de licitar decorre da disposição constitucional contida no parágrafo XXI, do Art. 37, da CF de 1988, que apresenta o seguinte conteúdo:

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, 2020)

Mello (2010) conceitua licitação como o procedimento administrativo utilizado pelo poder público para adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços e outorgar concessões e permissões para prestação de serviços públicos, visando escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.

Na visão de Meirelles (2016), licitação é o procedimento administrativo desenvolvido por meio de atos vinculantes, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública em relação aos contratos que possui interesse, levando em consideração inclusive o desenvolvimento econômico sustentável.

Do ponto de vista legal, a lei atualmente mais importante para o tema licitações é recém sancionada Lei nº 14.333, de 1º abril de 2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, e passará a substituir a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

3.2 Conceituando as licitações sustentáveis

O relatório da Força-Tarefa do Reino Unido sobre Compras Sustentáveis, define compra sustentável como um processo de aquisição de bens, serviços e obras, que leva em consideração todo o ciclo de vida e as vantagens à longo prazo das aquisições, de forma a trazer benefícios múltiplos para a organização, sociedade, economia e meio ambiente (DEFRA, 2006). No mesmo sentido, o *Guia de compras públicas sustentáveis*, produzido pelo ICLEI, em parceria com o Centro de Estudos sobre Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (GVces), traz uma definição bastante semelhante:

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. A licitação sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade. (BIDERMAN et al., 2008)

3.3 Marco legal das licitações sustentáveis

Para Valente (2011), 2010 foi um ano decisivo para a adesão de novos modelos de CPS. Segundo o autor, o primeiro marco regulatório que podemos apontar é a Instrução Normativa nº 1, de 2010, editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, que instituiu a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na esfera do governo federal. Com a aplicação dessa norma, as licitações sustentáveis passaram a ser impostas à Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Ainda no ano 2010, tivemos a alteração do Art. 3, da Lei Geral de Licitações e Contratos, através da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, conversão da MP 495/2010, que foi um dos mais importantes marcos regulatórios para as CPS no Brasil. A nova redação passou a incluir como terceira finalidade da respectiva lei a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e abriu precedentes para a aplicação das licitações sustentáveis no Brasil:

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)

Certamente o ano de 2010 foi de grande importância para a evolução das CPS no país, contudo, devemos ressaltar que outros passos foram dados antes de chegarmos a esse ponto da história. Uma das primeiras manifestações sobre a preservação do meio ambiente no Brasil, foi através da Constituição Federal de 1988. Em seu Art. 170, inciso VI, ampliado pela Emenda Constitucional n 42, de 19 de dezembro de 2003, a carta magna estabeleceu a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Em seu Art. 225, a Constituição Federal deixa claro o papel do Estado na preservação do meio ambiente:

Art. 225º 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. (BRASIL, 2020)

LEIS E OUTROS NORMATIVOS	DESCRIÇÃO
Lei nº 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei nº 9.605/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei nº 10.295/2001	Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, e dá outras providências.
Lei nº 12.187/2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.
Lei nº 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.
Decreto nº 2.783/1998	Dispõe sobre proibição de aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio - SDO, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.
Decreto nº 4.131/2002	Dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Federal.
Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19/01/2010	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Quadro 1 - Principais marcos normativos das CPS no âmbito Federal

Desta forma, podemos utilizar as licitações sustentáveis com o objetivo de cumprir o dever de defender e preservar o meio ambiente, além de encontrar na Constituição e em outras legislações o amparo legal que necessita.

3.4 Os benefícios das licitações sustentáveis

Como visto anteriormente, as licitações sustentáveis possuem ampla legitimação jurídica para que sejam colocadas em prática. Embora a pura conformidade legal não seja o seu principal objetivo, não podemos deixar de mencionar que através da sua aplicação muitos órgãos públicos podem fazer cumprir-se o que está previsto em diversos normativos do país (ICLEI, 2015).

Muito além do cumprimento de leis, as licitações sustentáveis podem trazer diversas vantagens ao serem utilizadas. Segundo Laloë et al. (2012) as compras públicas trazem os seguintes benefícios: Economia financeira ao longo do tempo, cumprimento de metas ambientais, sociais e de saúde, promoção de inovação e competitividade ao gerar uma nova demanda, legitimação dos governos ao demonstrarem publicamente que estão agindo em prol do meio ambiente e contribuição para a sustentabilidade global como um todo.

Além disso, Biderman et al. (2008) apontam alguns benefícios para as autoridades públicas comprometidas com a aplicação das licitações sustentáveis:

- Melhoria da imagem política - As pessoas estão cada vez mais demandando que os governos invistam em políticas públicas socioambientais. Os governos que se preocupam com o meio ambiente são melhores avaliados pela população.

- Melhoria da qualidade de vida da comunidade local - Diminuição da poluição, redução de doenças e melhoria da qualidade da água disponível são alguns dos benefícios para comunidade local trazidos pela licitação sustentável.
- Desenvolvimento local - A opção por alternativas sustentáveis estimula a produção e o comércio local ao criarem uma demanda. Novas empresas podem surgir, ou empresas já existentes podem aumentar suas vendas ao incluírem novos produtos e serviços em seu portfólio. Outro bom exemplo é a aquisição de produtos orgânicos adquiridos pelas prefeituras para atender a merenda escolar, dessa forma, os pequenos produtores rurais podem aumentar sua renda e gerar mais empregos.

3.5 As licitações sustentáveis e os três eixos do desenvolvimento sustentável

Como vimos ao longo do trabalho, o desenvolvimento sustentável é atingido através de diversas ações que envolvem desde governos locais, até a união de diversos países ao redor do mundo. Vimos também que para alcançar o desenvolvimento sustentável é necessário desenvolver conjuntamente alguns eixos fundamentais. Nesse sentido, podemos encontrar nas licitações sustentáveis uma possibilidade inovadora e bastante interessante para alcançar ambos os eixos - social, ambiental e econômico - e, conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável (MOURA, 2012). Corrobora Justen Filho (2012) ao defender que há duas dimensões envolvendo a promoção do desenvolvimento sustentável nacional por meio da contratação administrativa, uma sendo a junção dos eixos econômico e social e a segunda envolvendo o eixo ecológico.

Nesse prisma, Biderman et al. (2008) apontam que as CPS desenvolvem os eixos ambiental e social, por exemplo, ao contratarem serviços de transporte com maior eficiência energética e menos poluentes, pois aliviam problemas locais de poluição do ar.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão brasileiro corrobora com Biderman et al. (2008) ao exemplificar que no eixo econômico as CPS podem desenvolvê-lo através da economia gerada pela adoção de produtos, serviços e obras de baixo impacto ambiental. Ainda que possuam um maior custo no momento da contratação, a maior vida útil desses itens garante uma economia no longo prazo, além de reduzir os gastos do Estado com reparações de danos ambientais (MPDG, 2020).

Ao levarmos em consideração que as CPS são capazes de atingir os três eixos fundamentais do desenvolvimento sustentável, podemos afirmar com toda certeza que elas são uma excelente alternativa para que a administração pública possa através do uso de seu poder de compras, fomentar o desenvolvimento sustentável no Brasil.

3.6 O poder de compras do estado e o desenvolvimento sustentável

Segundo estimativas do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA) (2015, apud Araújo Jr. 2018), as compras públicas correspondem a 17,9% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, chegando a quase 22% do PIB da União Europeia e a 15,5% entre os países da América Latina. No Brasil, estima-se que as compras públicas, em todos os níveis de governo, movimentam recursos estimados entre 10 a 15% do PIB nacional (MPDG, 2020). Para termos uma noção do volume de dinheiro movimentado, somente no ano de 2019 o PIB brasileiro foi cerca de R\$ 7,3 trilhões.

Como grande consumidor de bens e serviços que é, os governos podem e devem fazer uso de seu enorme poder de compras para influenciar novos padrões de produção e consumo de bens e serviços. Ao adotarem as CPS o poder público sinaliza para as empresas, fornecedores e consumidores a existência de uma nova demanda e, conseqüentemente, estimula a adequação,

produção e consumo de bens e serviços que contribuirão de forma efetiva para o desenvolvimento sustentável no país.

Nesta perspectiva, Silva (2008) explica que a expressão “Uso do poder de compra” traz a ideia de capacidade de influência a partir do pressuposto que uma determinada instituição, ao possuir certa disponibilidade de recursos, é-lhe conferida a possibilidade de induzir comportamentos em terceiros. O papel do Estado no desenvolvimento sustentável brasileiro não pode ser passivo, é preciso fazer cumprir-se os compromissos firmados com a sociedade e com o restante do mundo. O governo brasileiro pode e deve utilizar-se de seu expressivo poder aquisitivo para estimular a adoção de novos padrões de produção e consumo no país.

A adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável demanda substanciais investimentos e financiamento de fontes públicas e privadas, as quais, no atual cenário de crise econômica e restrições fiscais, têm apresentado fortes limitações. Nesse contexto, é fundamental que o Estado retome seu papel de indutor e regulador do desenvolvimento, favorecendo a adoção de práticas econômicas e processos produtivos inovadores, calcados no uso racional e na proteção dos recursos naturais [...]. (BRASIL, 2011)

4. CONCLUSÃO

A crescente degradação ambiental, os recursos naturais limitados e os padrões insustentáveis de consumo e produção são fatores que sinalizam para as sociedades atuais sobre a necessidade iminente de rever as relações entre o homem e a natureza. A mudança de paradigma em direção a um novo modo de vida, que garanta o desenvolvimento das atuais gerações sem o comprometimento das gerações que ainda estão por vir, mostra-se a única solução possível para revertermos esse preocupante quadro.

Para iniciarmos o processo de transição para um novo modo de vida mais equilibrado e sustentável, devemos primeiramente estabelecer os eixos principais de atuação, e que deverão receber os esforços conjuntos das pessoas, empresas privadas e entidades governamentais. Como visto ao longo do presente trabalho, podemos apontar três eixos fundamentais para serem desenvolvidos a fim de atingirmos um desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental.

Embora seja imprescindível um esforço conjunto para realizar as mudanças necessárias para o desenvolvimento sustentável, devemos ressaltar que cabe aos entes públicos o papel fundamental de liderança nesse processo. Os governos possuem certas condições e dispositivos que favorecem sua posição como líder e agente indutor de mudanças, como: a possibilidade de criar políticas públicas, o poder de criar e fiscalizar leis e normas, além de um poder de compras vultoso capaz de influenciar novos padrões de produção e consumo e definir novos mercados que contribuam para um desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, as licitações sustentáveis mostram-se um instrumento inovador e bastante promissor na utilização do poder de compras do Estado para fomentar o desenvolvimento sustentável no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, I. T., Jr. (2018). Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas. Brasília: IPEA. Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34331&Itemid=433

- Barbieri, J. C.; Silva, D. (2011). *Desenvolvimento sustentável e educação ambiental: Uma trajetória comum com muitos desafios*. In: *Rev. Adm. Mackenzie (Online)*, São Paulo, v. 12, n. 3. Recuperado de: <https://www.scielo.br/pdf/ram/v12n3/a04v12n3.pdf>
- Biderman, R. et al. (Org.). (2008). *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável*. São Paulo. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15417>
- Brasil. (2020). *Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988*. Brasília-DF. Recuperado de: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>
- Brasil. (1993). *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília-DF. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2011). *Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio+20*. Rio de Janeiro. Recuperado de: http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2009). *Agenda ambiental na administração pública*. 5. ed. Brasília.
- Castro, H. A.; Miranda, A. C. (2017). Desafios para o nosso século: um mundo ambientalmente saudável é possível. *Cadernos de saúde pública*, v. 23, supl. 4, Rio de Janeiro.
- CMMAD (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). (1988). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- CNUMAH (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano). (1972). *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*. Estocolmo. Recuperado de: http://www.defensoria.ms.gov.br/images/nudhdh/sistemas_onu/21_-_declara%C3%A7%C3%A3o_de_estocolmo_sobre_o_meio_ambiente_humano_-_1972_-_OK-compactado.pdf
- DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs). (2006). *Procuring the Future: Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. U.K. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/publications/procuring-the-future>
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Oxford: Capstone.
- Elkington, J. (1994). Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development. In: *California Management Review*, v.36, n.2, p. 90-100. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/10.2307/41165746>
- Ferreira, A. B. H. (1999). *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Gallopín, G. C. (2001). The Latin American World Model (a. k. a. the Bariloche model): three decades ago. In: *Futures*, n.33, p. 77-89.
- ICLEI. Governos Locais Pela Sustentabilidade. (2015). *Manual Procura+ Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis*. 3. ed. São Paulo: ICLEI.
- Justen, M., Filho (2014). *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Lago, A. A. C. (2006). *Estocolmo, rio e Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco.

- Laloë, F. K. et al. (Org.). (2012). *Compras Públicas Sustentáveis: uma abordagem prática*. 1. ed. Salvador: ICLEI/SAEB, 2012. Recuperado de: https://comprasnet.ba.gov.br/sites/default/files/Compras_P%C3%BAblicas_%20Sustent%C3%A1veis.PDF
- Magalhães, J. P. (2002). *A evolução do direito ambiental no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira.
- McCormick, J. (1992). *Rumo ao paraíso: A história do movimento ambientalista*. Tradução de Marco Antônio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume Dumarã.
- Meirelles, H. L. (2016). *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros.
- Mello, C. A. B. (2010). *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros.
- Montibeller, G., Filho (2004). *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 2. ed. Florianópolis: UFSC.
- Moura, A. M. M. (2012). *O papel das compras públicas sustentáveis na economia verde*. Brasília, v. 9, n. 72. Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2746:catid=28&Itemid=23
- MPDG. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2020). *Contratações Públicas Sustentáveis*. Recuperado de: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>
- Nascimento, E. P. (2012). *Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico*. Estud. av. vol.26, nº.74, São Paulo.
- Sachs, I. (2008). *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Silva, E. P. (2008). *O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Valente, M. A. L. (2011). *Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública*. Consultoria legislativa. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema1/2011_1723.pdf
- Veiga, J. E.; Zatz, L. (2008). *Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?*. Campinas, SP: Autores Associados.
- Vogelmann, J. C., Jr. (2014). *Roteiro prático de ações sustentáveis na administração pública*. Porto Alegre: ESAF. Recuperado de: <http://189.9.150.57/assets/conteudo/uploads/roteiro-pratico-de-acoes-sustentaveis-na-adm-publica.pdf>