

A Política Pública de Compras Sustentáveis no Governo do Ceará

Otávio Nunes de Vasconcelos

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Francisco Roberto Pinto

Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UECE

Resumo

O presente artigo objetiva avaliar a atual política estadual de compras governamentais e apresentar diretrizes para uma política pública de compras sustentáveis que contribua para a mitigação dos impactos ambientais e sociais das atividades produtivas e de consumo, através do uso do poder de compra estatal, e estimule a oferta e a demanda por produtos mais eficientes ambiental, social e economicamente; fomente a inovação tecnológica de produtos e processos; e contribua para a mudança de paradigma da atual relação de produção e consumo. Para o atingimento do objetivo, a investigação foi desenvolvida em duas etapas: a primeira trata de uma pesquisa bibliográfica e documental com o objetivo de investigar os condicionantes legais, normativos e institucionais comuns a uma política de compras públicas sustentáveis (CPS); e a segunda etapa contempla uma pesquisa de campo objetivando identificar o conteúdo, as vantagens e as barreiras à implementação dessa política pública de CPS. Para tratamento dos dados e análise dos resultados encontrados, foi utilizado o método da análise de conteúdo, técnica que trabalha as mensagens extraídas das respostas da pesquisa, gerando-se inferências embasadas em pressupostos teóricos e situações concretas, aliada à análise cruzada das categorias relacionadas à política pública de CPS e as áreas pesquisadas, resultando num extrato de subsídios necessários para a propositura de diretrizes para uma política de compras sustentáveis, que possa ser institucionalizada e introduzida no ordenamento jurídico estadual, como forma de orientar, normatizar e integrar todas as políticas públicas estaduais de âmbito social e ambiental, promovendo a regulamentação das compras sustentáveis na administração pública estadual cearense.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Políticas Públicas. Compras Públicas Sustentáveis.

Abstract

This article aims to evaluate the current state government procurement policy and present guidelines for a sustainable public procurement policy that contributes to the mitigation of the environmental and social impacts of productive and consumption activities through the use of state purchasing power and to stimulate Supply and demand for more environmentally, socially and economically efficient products; Foster technological innovation of products and processes; And contribute to the paradigm shift of the current relation of production and consumption. In order to achieve the objective, the research was developed in two stages: the first deals with a bibliographical and documentary research with the objective of investigating the legal, normative and institutional constraints common to a sustainable public purchasing policy (CPS); And the second step includes a field research aiming to identify the content, advantages and barriers to the implementation of this public policy of CPS. For data treatment and analysis of the results found, the content analysis method was used, a technique that works the messages extracted from the research responses, generating inferences based on theoretical assumptions and concrete situations, combined with the cross-analysis of the categories related to CPS public policy and the areas researched, resulting in an extract of necessary subsidies for the proposal of guidelines for a sustainable procurement policy that can be institutionalized and introduced in the state legal order as a way of guiding, standardizing and integrating all public policies social and environmental levels, promoting the regulation of sustainable procurement in the state public administration of Ceará.

Key words: Sustainability. Public policy. Sustainable Public Procurement.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a importância das compras governamentais como política pública capaz de promover, através do uso do poder de compra estatal, a mudança de paradigma nos atuais padrões mercadológicos, estimulando a produção e o consumo de produtos e serviços mais eficientes socioambiental e socioeconomicamente, ao mesmo tempo em que busca fomentar as inovações tecnológicas de produtos e processos, apresentando diretrizes para uma política pública de compras sustentáveis na administração pública estadual que possa mitigar os impactos ambientais e sociais causados pelos atuais padrões de produção e consumo, atualmente pautados na maximização do lucro.

A relevância do estudo aqui desenvolvido se demonstra pela incipiência da discussão sobre as compras sustentáveis na administração pública estadual, e do dever constitucional e legal dos governos em garantir e preservar as condições ambientais mínimas necessárias para satisfação das necessidades das gerações presentes e futuras, através da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Ao mesmo tempo, convida ao debate os diversos setores da sociedade, discutindo a importância de sua adoção como política pública que transcenda a dimensão ambiental, e estenda-se transversalmente sobre as dimensões social e econômica.

Assim, foi elaborado um estudo sobre a atual política de compras públicas estaduais, demonstrando a eficiência das compras públicas compartilhadas e a real possibilidade de sua adoção como ferramenta de promoção das compras públicas sustentáveis, a partir da implementação de diretrizes que contribuam para a mitigação dos impactos ambientais e sociais das atividades produtivas e de consumo, subsidiadas pela vasta pesquisa bibliográfica, documental e de campo levantada, onde foi possível: i) identificar os aspectos jurídicos e institucionais que regem as compras públicas e que podem contribuir para a implementação das CPS na administração pública estadual; ii) identificar os fatores que interferem direta e indiretamente na adoção das CPS; iii) identificar as percepções e expectativas dos diferentes atores envolvidas nas compras públicas estaduais; e iv) identificar as experiências exitosas em outros estados da federação onde já foram implementadas as CPS.

1. Contextualização histórica: origem e conceitos

A discussão sobre a sustentabilidade alerta para a necessidade da garantia das condições ambientais mínimas que possam satisfazer as necessidades das populações do

presente, sem que seja comprometida a capacidade de satisfação das necessidades de gerações futuras.

A evolução dessa preocupação com o desenvolvimento sustentável tem sido amplamente disseminada nas últimas duas décadas, sobretudo a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio 92)¹, quando evidenciou-se a preocupação com os impactos negativos globais gerados pelos padrões de consumo, e foram publicadas a Carta da Terra² e a Agenda 21³, documentos que reforçaram a necessidade de novos modos de gestão de territórios e de relacionamento entre homem e natureza (MMA, 2016a).

Foi exatamente nessa Conferência, a Rio 92, que se evidenciou a importância da figura dos governos como agentes capazes de promover as mudanças de paradigma das relações de produção e consumo, por intermédio de suas políticas de aquisições, utilizando-se de seu poder de compra como instrumento para a viabilidade dessa mudança, fundamentada no planejamento e na tomada de decisões pautadas nos valores ambientais, sociais e econômicos.

O fato de atualmente se produzir muito, se consumir muito e, como consequência, também se gerar muito resíduo, apresenta-se como fato gerador da insustentabilidade dos atuais padrões de produção e consumo. Seja pelo uso de recursos naturais de forma indiscriminada, seja pela geração de resíduos ao longo de todo o ciclo de vida dos bens produzidos, seja pela forma como são descartados após o uso final, gerando-se diferentes resíduos, sem os necessários cuidados com os impactos no meio ambiente.

No entanto, sabe-se que o uso dos recursos naturais em benefício do homem é intrínseco ao próprio processo evolutivo da humanidade, que os transforma inicialmente em meios para sua própria sobrevivência e, posteriormente, em fatores de produção.

Esse segundo tipo de uso, em especial, intensificou-se a partir da Revolução Industrial, no Sec. XVIII. As fábricas passaram a se apropriar cada vez mais dos recursos naturais como matéria-prima de seus processos produtivos, ao passo que também ocorreu forte migração de trabalhadores do campo para as cidades, em busca de melhores oportuni-

1 A CNUMAD, ou Rio 92, foi a reunião mais importante da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992. Tornou-se um divisor de águas nas políticas internacionais, com a assinatura de importantes documentos, tais como a Agenda 21, a Convenção Marco sobre o Clima, a Convenção de Biodiversidade e o Protocolo de Florestas.

2 A Carta da Terra, documento idealizado pela ONU em 1987 e publicado durante a Rio 92, é uma declaração de princípios fundamentais para a construção de uma sociedade global justa, sustentável e pacífica.

3 Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. O termo "Agenda 21" foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI.

dades de emprego e renda, dando-se início a um processo de urbanização e crescimento desordenado das cidades, gerando adensamentos associados à ausência de planejamento e ordenamento urbanos, criando zonas densamente povoadas em condições insalubres e acentuando o impacto da ação do homem sobre o ambiente natural.

Isso não quer dizer que o surgimento das fábricas não tenha trazido benefícios às sociedades. Ocorreram enormes avanços na geração e na circulação de produtos e da renda, proporcionando melhorias na qualidade de vida de grande parte da população que, até então, não dispunha de nenhuma expectativa de alteração em seu *status* social original. Esses avanços foram associados por Mises (2009) ao desenvolvimento do capitalismo, do comércio mundial, e da proliferação das fábricas.

Esse entendimento também é compartilhado por Piketty (2014), ao afirmar que ao longo do último século houve uma grande evolução no padrão de vida do operariado ocidental, ocasionado pela melhoria no seu poder de compra.

No entanto, segundo Dias (2013), as áreas urbanas no mundo representam cerca de 2% da superfície terrestre e concentram 75% do consumo de seus recursos, sendo grandes responsáveis pela indução das alterações ambientais em todo o planeta.

O autor afirma, ainda, que esses mesmos centros urbanos concentram a maior parte do crescimento econômico e da evolução tecnológica mundial, além de serem os centros irradiadores de inovações. Assim, também podem proporcionar maior eficiência produtiva e processos e tecnologias mais limpas, que auxiliam na convivência harmônica entre homem e natureza (DIAS, 2013).

Na promoção dessa harmonia, a sociedade precisa de uma liderança que estimule hábitos de produção e de consumo sustentáveis e que seja detentora de poder de mercado suficientemente grande para definir novos padrões de consumo, mais consciente e responsável, reduzindo-o ao estritamente necessário, promovendo a reutilização e a reciclagem de produtos, e repensando as formas de produção que se utilizam de recursos naturais não renováveis como insumos produtivos.

Aliado a essa liderança, também se faz necessário o uso de instrumentos legais e institucionais, principalmente em economias emergentes como a brasileira, que são grandes consumidoras de bens, obras e serviços, e também impulsionadoras da própria atividade econômica (NALINI, 2015).

Influenciados pela ideia de sustentabilidade, e pela crescente preocupação das sociedades com a preservação e conservação ambientais, os Governos nacionais e suas subdivisões passaram a desenvolver e implementar políticas públicas para promover a sustentabilidade. Um exemplo dessas políticas é a das compras governamentais sustentáveis.

Nas compras governamentais é necessária a observância do princípio da economicidade, que determina a boa gestão dos recursos financeiros, obtendo-se o máximo de benefícios com o mínimo de despesa. Porém, é preciso levar em consideração as circunstâncias de geração e distribuição, assim como a destinação final do produto demandado, como os

materiais utilizados em sua produção, as condições de trabalho em seu processo produtivo, os impactos ambientais gerados em sua transportação e na destinação final, pós-consumo, num processo conhecido por **ciclo de vida**⁴ dos produtos, prezando tanto pela eficiência na gestão dos recursos públicos, quanto pela viabilidade econômica do setor produtivo, de forma arrazoada e responsável (BIDERMAN, 2006).

Esse compromisso com as compras públicas sustentáveis precisa, no entanto, de mensuração, de forma que se possa dimensionar sua importância e poder de interferência no mercado de bens, serviços e obras.

Esse papel de protagonismo dos Governos se confirma a partir de dados do IBGE de 2012, que Betiol (2016) apresenta sob a forma de indicadores que retratam a importância das aquisições e contratações governamentais brasileiras, então estimadas em 21,5% do PIB nacional para aquele ano. Esse indicador representa, em termos financeiros, R\$ 1,269 trilhões de reais, de um PIB, em valores correntes, de R\$ 5,904 trilhões de reais no ano de 2015 (IBGE, 2016).

Em nível estadual, segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), o PIB cearense em 2015 apresentou retração de 3,48% em relação ao ano de 2014, fechando o ano em R\$ 109,588 bilhões de reais (CEARÁ, 2016).

Considerando-se a mesma proporção das compras públicas nacionais, já que o Estado do Ceará não dispõe de dados estatísticos consolidados das compras governamentais, estima-se um volume financeiro na ordem de R\$ 23,561 bilhões de reais em aquisições e contratações públicas estaduais para o ano de 2015, sendo de grande impacto e relevância para toda a economia cearense.

Nesse contexto, e como grande consumidor que é, o Estado pode utilizar-se do seu poder de compra como instrumento de fomento à política pública de compras sustentáveis, definindo suas exigências e necessidades, induzindo à inovação tecnológica de produtos e processos, e contribuindo para o desenvolvimento socioambiental (STROPPA, 2009).

Segundo a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P)⁵, como grande consumidor de bens e serviços, cumpridor responsável das políticas públicas, e possuidor de grande poder de compra por meio das licitações, o Estado precisa dar o exemplo das boas práticas nas atividades que lhe cabem (AGENDA A3P, 2009, p.7).

Ao fazer uso de seu poder de compra, o Estado poderá estimular a produção,

4 O ciclo de vida (ou análise do ciclo de vida) 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 a disposição final (ECODESENVOLVIMENTO, 2016).

5 O Programa Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P, é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente - MMA e seu objetivo é promover a internalização dos princípios de sustentabilidade socioambiental nos órgãos e entidades públicos.

promover a troca de marca ou interromper a aquisição de determinados produtos, enquanto incentiva a aquisição daqueles produtos que causem o menor impacto possível ao meio ambiente e que respeitem os direitos sociais e trabalhistas.

Além disso, pode oferecer seu exemplo ao desenvolver negócios públicos inteligentes comprometidos com a vida, com as gerações presentes e futuras, com o uso racional dos recursos naturais, com proteção à saúde, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Contudo, essa interferência não se dá, necessariamente, diretamente sobre as decisões dos agentes individuais do mercado através da legislação, mas pela aquisição de bens, serviços ou obras com características sustentáveis, em obediência ao princípio geral da atividade econômica previsto em preceitos constitucionais (Inciso VI, do art. 170 e Art. 225) e legais (Art. 3º da Lei nº 8.666/93, alterado pela Lei nº 12.349/2010, e Art. 12 da mesma Lei).

É preciso avaliar a vantagem econômica do bem que se pretende adquirir ainda na fase de planejamento de sua aquisição, antes mesmo do processo licitatório ser iniciado, estudando todo o seu ciclo de vida, definindo as características a serem especificadas em sua descrição e avaliando a relação custo-benefício em médio e longo prazo para a Administração, para o meio ambiente e para a sociedade em geral, deixando de lado a velha máxima de que o critério da economicidade se resume ao menor preço, passando a avaliar a vantagem sob a ótica socioeconômica e socioambiental.

Assim, partindo de uma realidade onde as regras da produção e do consumo são definidas pelo mercado e se restringem aos interesses individuais, independentemente dos impactos gerados sobre o meio ambiente e sobre os direitos sociais das populações envolvidas, cabe ao Estado como garantidor dos direitos humanos básicos, intervir direta e/ou indiretamente de forma que essa realidade possa ser alterada e novos padrões de mercado possam ser implementados com responsabilidade social e ambiental.

2. Referencial teórico sobre Políticas Públicas de Compras Sustentáveis (CPS)

A sustentabilidade consiste na busca pela harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos. Também conhecida por ecodesenvolvimento e, por fim, chamada de desenvolvimento sustentável, possui três objetivos principais: “i) preservação potencial da natureza para a produção de recursos renováveis; ii) limitação do uso de recursos não renováveis, e; iii) respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos sistemas naturais” (SACHS, 2000, p.54).

Segundo Pelizzoli (2004):

Sustentabilidade é mais que um modelo de gerenciamento. Ela implica em mudanças estruturais e em uma concepção socializadora, com a construção de uma cultura cidadã. (...) Desenvolvimento sustentável e políticas públicas relacionam-se a: estilos de vida; práticas de consumo; auto-organização das localidades e regiões de acordo com suas vocações econômicas; e uso dos recursos imediatos de forma renovável.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, no relatório “O Nosso Futuro Comum” ou “Relatório Brundtland”⁶, publicado em 1987, que definiu desenvolvimento sustentável como: “(...) desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações vindouras satisfazerem as suas próprias necessidades” (ONU, 2016).

A afirmação divulgada na Conferência das Nações Unidas, Rio 92, de que “para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida superior a todos os povos, as nações deveriam reduzir e eliminar os padrões de consumo insustentáveis...”; e da Agenda 21 que “para alcançar um desenvolvimento sustentável serão necessárias tanto a eficiência nos processos de produção quanto mudanças nos padrões de consumo” vem ratificar a urgência da mudança de comportamento nos atuais padrões de mercado, voltando-se mais para práticas sustentáveis duradouras, e menos para o imediatismo descartável (MMA, 2016b).

As aquisições e contratações públicas se dão através das licitações, que “é o processo administrativo que, tendo em vista futura contratação, destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração” (CUNHA, 2003, p.158).

Para a conceituada administrativista brasileira, professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados,

⁶ O Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundland, representa um dos primeiros esforços globais para se compor uma agenda global para a mudança de paradigma no modelo de desenvolvimento humano. A cargo da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o relatório reúne informações colhidas com especialistas de quase todo o planeta ao longo de três anos de análises e pesquisas.

desde que estes se submetam às condições estabelecidas em ato que convoca o certame, a possibilidade de apresentarem propostas, das quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato (DROMI, 1975, p.92 apud DI PIETRO, 2003, p.299).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida também como a Lei Geral de Licitações e Contratos, regulamentou o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo as normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993), ao passo que a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, alterou seu Art.º 3º, incluindo a expressão “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, passando a possuir a seguinte redação (BRASIL, 2010a):

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.

Já o Art. 12 da Lei nº 8.666/93 estabelece (BRASIL, 1993):

Art. 12: Nos projetos básicos e executivos de obras e serviços serão considerados principalmente requisitos de: 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; V – facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; VI – adoção de normas técnicas de saúde e de segurança do trabalho adequadas; e VII – impacto ambiental.

Com essa nova redação fica regulamentado que é obrigação do Estado, quando da promoção de licitação para compras e contratações públicas, buscar promover o desenvolvimento nacional, mas atentando para a defesa, a preservação e a restauração do equilíbrio ambiental e social.

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 15, inciso II, estabelece que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistemas de registro de preços (BRASIL, 1993):

Lei nº 8.666/93. Seção V – Das Compras. (...) Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) II - ser processadas através de sistema de registro de preços.

Segundo o Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013) e alterado pelo Decreto Federal nº 8.250, de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014), o Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

O Governo do Estado do Ceará, através do Decreto nº 28.087, de 10 de janeiro de 2006, define Sistema de Registro de Preços (SRP) como o conjunto de procedimentos para seleção de proposta mais vantajosa, visando o registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de bens, de produtos e de serviços (CEARÁ, 2006).

Entre os juristas mais notórios, o Registro de Preços foi assim conceituado por Hely Lopes Meirelles:

O Sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou gêneros ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período, e a fornecer as quantidades solicitadas pela administração no prazo previamente estabelecido (MEIRELLES, 1991).

Segundo Betiol et al. (2012, p. 108), a Sistemática de Registro de Preços pode ser utilizada como ferramenta para as aquisições públicas sustentáveis de forma compartilhada, ou seja, quando muitos órgãos da administração efetuam suas aquisições conjuntamente, podendo gerar ganhos de escala para os dois lados da relação comercial, comprador e vendedor, com produtos muitas vezes com preços competitivos aos de produtos convencionais sem atributos de sustentabilidade, além de gerar economia nos processos licitatórios, uma vez que para uma única licitação atende-se a todos os órgãos participantes.

Com relação ao conceito de licitações sustentáveis, Meneguzzi (2015) define como “aquelas que levariam em conta a sustentabilidade ambiental dos produtos e processos a elas relativos”, permitindo o “atendimento das necessidades específicas dos consumidores

finais por meio da compra de produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e para a sociedade”.

Para Barcessat (2015, p.69): “a licitação sustentável tem como objetivo precípua utilizar o poder de compra estatal visando a propiciar uma postura sustentável das empresas, que terão de se adequar às exigências caso queiram vender para o setor público”.

Em síntese, a licitação sustentável pode ser considerada uma tentativa pela Administração Pública de colaborar com o desenvolvimento sustentável, de forma que haja progresso material e tecnológico, mas sem comprometer os recursos naturais não renováveis e as condições mínimas necessárias à qualidade de vida das gerações presente e futuras (MENEGUZZI, 2015. p.40).

Ou seja, a licitação sustentável trata-se da aquisição de bens, materiais, serviços e obras que geram em sua produção e descarte o menor impacto ambiental e social (FERREIRA, 2015. p. 117).

Como grande consumidor que é, o poder público tem a capacidade de induzir padrões de produção de bens e serviços a partir de critérios, procedimentos administrativos e jurídicos que sinalizem, para seus fornecedores, os patamares de custos e padrões produtivos e tecnológicos mais adequados sob o ponto de vista da sustentabilidade, passando a exigir nas suas contratações que os bens, serviços e obras adquiridos estejam dentro de padrões de sustentabilidade, fazendo com que o setor produtivo se adapte a essas exigências, caso pretenda participar do mercado das contratações públicas (NETO, 2016).

A implementação de políticas públicas de compras sustentáveis no Brasil possui fundamentação nos preceitos e princípios constitucionais (Art. 225 e Art. 170), e em legislações geral própria (Lei nº 8.666/93) e específicas (Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (BRASIL, 2009a), e a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010b)), que orientam a administração pública no sentido de concretizar os valores expressos no ordenamento jurídico nacional (BLIACHERIS, 2015, p.154).

3. Metodologia

O estudo é de natureza qualitativa, embora consubstanciado em dados quantitativos, desenvolvido através de consultas documentais teórico-bibliográficas e normativas baseados em compras sustentáveis, ferramentas e instrumentos públicos, e publicações que abordem essa temática, além da pesquisa de campo promovida através da aplicação de questionários e entrevistas com profissionais possuidores de experiência prática em compras

públicas, além de análises de casos concretos em outros entes da federação, melhorando o entendimento e viabilizando sua aplicação no cotidiano das compras públicas sustentáveis.

A proposta de investigação foi desenvolvida a partir do seguinte roteiro metodológico:

1) **Pesquisa Bibliográfica**, com foco em produções teóricas que abordem a temática de compras públicas sustentáveis, como dissertações, artigos e livros;

2) **Pesquisa Documental**, com foco em documentos elaborados no âmbito das administrações públicas federal, estadual e municipal que adotam critérios de sustentabilidade em suas aquisições de bens e serviços, como: Leis; Decretos; Portarias; Instruções Normativas; Resoluções; Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente; Programas de Governo; Guias de Compras Públicas Sustentáveis; e outros instrumentos voltados à sustentabilidade;

3) **Pesquisa de Campo**, efetuada por meio da aplicação de questionários e de entrevistas sobre o tema compras públicas sustentáveis, onde foi apreendida a multiplicidade de pontos de vista dos atores envolvidos, possibilitando um estudo mais detalhado da temática das compras públicas sustentáveis. Ao final, como critério comparativo entre os diversos pontos de vista e níveis de experiência entre os entrevistados, foi feita uma **análise cruzada** entre as principais categorias identificadas na investigação, de forma que se possa dimensionar as principais vantagens e barreiras à implementação de uma política de compras públicas sustentáveis no Ceará.

Os **questionários** foram compostos por questões fechadas e questões semiabertas e direcionados, no **ambiente interno**, aos gestores de registro de preços e os gestores de compras, e no **ambiente externo**, aos fornecedores participantes das licitações estaduais, em especial aqueles participantes da Sistemática de Registro de Preços (SRP).

As **entrevistas** foram compostas por questões semiestruturadas e direcionadas ao **ambiente interno**, onde foram entrevistados: o Gestor Geral de Registro de Preços do Estado do Ceará; Técnicos com notória experiência em compras públicas corporativas; os Diretores (Coordenadores) envolvidos no planejamento e na execução das políticas de compras e contratações públicas estaduais; e representante da Coordenadoria de Educação Ambiental e Articulação Social, da Secretaria do Meio Ambiente do Ceará, responsável pela Agenda A3P local.

Os dados da pesquisa de campo coletados por meio de entrevistas e questionários foram analisados em três etapas, conforme Nogueira (2014):

- **Pré-análise:** por conta de sua subjetividade e importância para a análise de conteúdo da pesquisa, as entrevistas foram processadas manualmente, procedendo-se uma análise mais acurada para identificar e classificar os atributos de sustentabilidade identificados em categorias analíticas.

- **Descrição analítica:** fase de categorização das informações colhidas nos questionários e entrevistas, objetivando classificá-las tematicamente e relacioná-las aos objetivos do trabalho.
- **Interpretação inferencial:** momento em que se dá a análise mais acurada das informações prestadas, avaliando, inferindo e interpretando os dados e as categorias analíticas por meio da análise do conteúdo das respostas.

Para Bardin (1977), é nesta última fase que ocorrem as interpretações inferenciais, a intuição e a análise reflexiva e crítica.

Assim, como forma de permitir uma melhor análise do conteúdo dos dados resultantes da pesquisa, foram categorizadas as principais vantagens e barreiras à implementação das compras públicas sustentáveis na administração pública, conforme descrito por Couto e Ribeiro (2016):

Categorias relacionadas às vantagens de uma política pública de compras sustentáveis

- **Dimensões da sustentabilidade:**

A sustentabilidade, categoria composta pelas dimensões social (respeito aos direitos sociais e individuais), ambiental (garantia de um meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras) e econômica (competitividade e ganhos de escala), pressupõe uma relação equilibrada e harmônica entre essas três dimensões, de forma que seus aspectos sejam atendidos de forma transversal umas sobre as outras, apesar de ser muito comum, nas abordagens sobre compras sustentáveis, a prevalência da dimensão ambiental sobre as demais (COUTO; RIBEIRO, 2016).

- **Integração de Políticas Públicas**

A eficiência de uma política pública se mede pelo nível de integração a um conjunto de outras políticas públicas, de forma que potencialize as vantagens e minimize as fraquezas individuais; assim como se dá com a política pública de compras sustentáveis, que transpassa a dimensão ambiental, e se integra, transversalmente, às outras dimensões da sustentabilidade (BAUMOL, 1988).

Categorias relacionadas às barreiras à implementação de uma política pública de compras sustentáveis:

- **Aspectos institucionais**

Segundo Couto e Ribeiro (2016), essa categoria engloba as questões relativas à mudança de cultura organizacional, proporcionada por meio de políticas públicas e plane-

jamento voltado para a conscientização e a capacitação de servidores envolvidos com as compras públicas.

- **Conhecimento e informação**

Essa categoria abrange os diferentes níveis de conhecimento e de informação, que tanto podem ser originários da experiência do indivíduo com as compras públicas, como podem ser fomentados por políticas públicas voltadas para a conscientização e capacitação dos servidores e gestores, no ambiente interno e de fornecedores, no ambiente externo.

Complementar à categoria dos aspectos institucionais no que se refere à resistência às mudanças no ambiente interno da administração pública, e no envolvimento dos fornecedores no que se refere ao nivelamento do conhecimento e das informações sobre a sustentabilidade nas compras públicas, esta categoria pode contribuir fortemente para a implementação da política pública de compras sustentáveis.

- **Aspectos econômicos**

Para Couto e Ribeiro (2016), é nessa categoria que surgem os questionamentos relativos às barreiras de cunho econômico, especialmente no que se refere à inclusão de critérios de sustentabilidade e a manutenção da competitividade, o que reflete na oferta e no preço final de produtos com atributos de sustentabilidade.

Essas categorias analíticas foram relacionadas às respostas do público pesquisado em cada tipo de questionário e entrevista, nos setores interno e externo à administração pública estadual, dando subsídios ao observador participante para inferir e interpretar as respostas apresentadas pelos respondentes.

Tratamento dos dados e Análise dos resultados

No que se refere ao método de tratamento dos dados e análise dos resultados, por possuir características que vêm ao encontro do *modus operandi* utilizado no presente trabalho de pesquisa, e possibilitar a abordagem exploratória e qualitativa a qual se propõe o estudo, optou-se pela adoção do método da **análise de conteúdo** como técnica a ser utilizada para o tratamento dos dados e a **técnica de análise cruzada** para análise dos resultados encontrados.

Esse entendimento de adequação ao objeto de estudo é corroborado por Vergara (2005, p.15), quando afirma que “a análise de conteúdo é uma técnica de tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema”, e por Pagell e Wu (2009) *apud* Morais (2014) que descreve a análise cruzada como uma “técnica de reorganização das informações e identificação de padrões entre os casos estudados”.

Para Bardin (1977):

A análise de conteúdo representa um conjunto de técnicas de análise das comunicações que procura obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam inferir conhecimentos das condições de produção/recepção das mensagens.

Para Pagell e Wu (2009) *apud* Morais (2014):

A análise cruzada é uma técnica de reorganização das informações, passando de um formato bruto para um formato construído, e que busca identificar padrões entre os casos estudados.

Com os resultados obtidos na pesquisa e o uso da técnica da análise de conteúdo para inferência e interpretação desses resultados e da análise cruzada dessas informações, foram obtidos os subsídios necessários à análise dos diversos pontos de vista dos atores envolvidos no campo de ação das compras públicas, permitindo uma avaliação do atual quadro das compras públicas sustentáveis no Governo do Estado do Ceará, suas limitações e necessidades de melhorias, em especial as compras corporativas por meio do Sistema de Registro de Preços.

4. Aspectos jurídicos e institucionais

Os condicionantes legais ou normativos comuns a uma política de compras sustentáveis identificados na pesquisa, e que podem servir de referencial para a adoção das CPS no governo estadual, foram identificados como:

- **Normativos internacionais:** Acordos celebrados em conferências internacionais sobre o clima e o meio ambiente, como o Protocolo de Quioto (GREENPEACE, 2016); a Conferência Mundial sobre Mudanças Climáticas, Rio92 (MMA, 2016a); e a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20 (RIO+20, 2016); entre outros;
- **Normativos nacionais:** Art. 170 e 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a, b); Lei 8.666/93: Lei Geral de Licitações e Contratos (BRASIL, 1993); Instrução Normativa IN 01/2010 do SLTI/MPOG, que regulamentou as CPS em nível federal

(MPOG, 2010b); Lei Complementar 123/2006: Estatuto das ME e EPP (BRASIL, 2006a); e outras legislações específicas; e

- **Normativos estaduais:** Lei 13.103/2001: Política Estadual de Resíduos Sólidos (CEARA, 2001); Lei 15.306/2013: Estatuto das ME e EPP (CEARA, 2013); Decreto 31.723/2015: Boas Práticas na Gestão e Uso da Água e da Energia Elétrica (CEARA, 2015a); e Lei 15.910/2015: Política de Aquisição da Agricultura Familiar (CEARA, 2015b).

Na administração pública estadual cearense, apesar de já existirem algumas Leis e Decretos Estaduais que preveem critérios de sustentabilidade para as ações administrativas, não há qualquer instrumental vinculante que os regulamente de forma a serem aplicados nas compras públicas e ao mesmo tempo permita aos gestores sua aplicação prática sem os riscos jurídicos comuns à atividade.

5. Processos e fluxos das compras públicas estaduais

Feita uma análise dos processos e fluxos das compras públicas estaduais, em especial daqueles itens que possuem características de sustentabilidade em suas especificações técnicas, pode-se concluir que apesar de ter ocorrido **competitividade de preço** (ocorreram disputas que geraram ganhos acima de 30% em todos os produtos da amostra, em relação ao preço referencial); **apresentado boa qualidade** (exigência de certificado ambiental, selo Procel de eficiência energética, ou solicitação de amostra); **despertarem o interesse dos licitantes** (houve participação superior a 20 licitantes para cada um dos itens licitados); e **possuírem disponibilidade no mercado** (foram apresentadas entre 7 e 18 marcas para os itens licitados), é bastante reduzido o número de itens com tais características atualmente adquiridos pelo poder público estadual, deixando claro que a administração pública estadual não se utiliza de qualquer política voltada para as compras sustentáveis, não fazendo uso de sua discricionariedade para fomentar esse tipo de aquisição, e quando o faz é a partir da oferta de produtos já disponibilizados pelo próprio mercado local, deixando de fomentar a inovação em seus processos de compras e contratações.

Assim, é importante que a administração pública estadual promova a integração das políticas públicas sustentáveis vigentes no Estado, quais sejam: a) Política Estadual de Resíduos Sólidos; b) Estatuto do MEI, das ME e EPP; c) Decreto de Boas Práticas de Gestão e Uso de Água e Energia Elétrica; e d) Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

Uma forma eficiente seria a elaboração de um Programa ou Instrução Normativa que regulamentasse essa integração e orientasse os gestores públicos na promoção das compras sustentáveis, levando-se em consideração as particularidades de cada uma dessas políticas, mas de forma integrada e transversal às demais, potencializando seus pontos positivos e minimizando os negativos.

Aliada à integração dessas políticas públicas, também se faz necessário um planejamento voltado para a conscientização e capacitação de servidores e fornecedores, divulgando e ampliando o nível de conhecimento e informação sobre a importância das compras sustentáveis, da promoção do desenvolvimento nacional sustentável e da sua contribuição para a qualidade de vida das populações presentes e futuras.

Verificou-se ainda que as compras públicas estaduais seguem um fluxo razoavelmente bem definido. No entanto, para dar maior fluidez aos processos, necessário se faz que haja uma revisão desse fluxo, através do seu mapeamento, viabilizando assim um redesenho das etapas processuais, considerando as suas inter-relações e interdependências, de forma a aperfeiçoar as rotinas e os prazos em cada uma das etapas, o que deve ser registrado sob a forma de fluxogramas, normativos e manuais.

Já com relação às compras sustentáveis, se faz necessária a criação de um fluxo específico, numa fase que antecede ao fluxo já existente: 1) mapeamento das compras públicas, identificando o perfil de consumo; 2) identificação de produtos impactantes ambiental e financeiramente; 3) identificação de produtos substitutos disponíveis no mercado e que contenham características de sustentabilidade; 4) levantamento do quantitativo demandado dos produtos identificados como impactantes; 5) inclusão no catálogo de bens, materiais e serviços dos produtos substitutos, que contenham características de sustentabilidade, permitindo que os gestores possam utilizá-los nas compras públicas; 6) elaboração do TR e do Edital com critérios de sustentabilidade; 7) aquisição dos produtos sustentáveis; e 8) Avaliação comparativa entre os dois momentos da aquisição, antes e depois da inclusão dos critérios de sustentabilidade, avaliando o desempenho das compras públicas sustentáveis e promovendo ajustes, caso necessários (ICLEI, 2016b).

6. Pesquisa de campo

Diante da falta de conhecimento e de informação, e da resistência por parte de servidores, gestores públicos e até de empresários (também resistentes à ideia!), cabe ao Estado,

enquanto promotor e garantidor das políticas públicas, exercer o seu papel de protagonista nesse processo de disseminação do conhecimento e da informação, promovendo eventos de conscientização, sensibilização e de capacitação dos atores envolvidos nas compras públicas, tanto do ambiente interno como externo à administração, bem como para o desenvolvimento de uma política pública de compras sustentáveis para toda a administração pública estadual, proporcionando aquisições mais eficientes, e trazendo segurança jurídica aos gestores para que adotem tais práticas em suas aquisições

A partir da pesquisa de campo, sob a forma de questionários aplicados no ambiente interno e externo, e de entrevistas aplicadas no ambiente interno à administração pública estadual, foi possível observar os diferentes olhares e percepções dos atores envolvidos com as compras públicas no Estado do Ceará.

As análises de conteúdo e as inferências sobre as mensagens observadas em cada grupo de perguntas e respostas permitiram uma compilação dos dados e informações em categorias analíticas, possibilitando a redução da quantidade inicial de dados e informações coletadas.

No entanto, para que se tenha uma visão mais organizada e consolidada da pesquisa de campo, e facilite a análise dos resultados com a identificação de padrões entre as áreas investigadas, foi feito um cruzamento entre as categorias e as áreas pesquisadas, objetivando identificar padrões existentes entre as mensagens retiradas da pesquisa e as categorias analíticas identificadas no estudo.

Essas categorias foram definidas a partir de estudo elaborado por Couto e Ribeiro (2016), por meio de um Delphi de Políticas, onde foram identificadas os principais objetivos e as principais barreiras comuns a uma política pública de compras sustentáveis, sendo classificadas duas categorias principais e cinco derivadas ou subcategorias: **Categoria 1: Objetivos (ou vantagens) da política pública**, da qual foram derivadas duas novas categorias, ou subcategorias: 1.1) Dimensões da sustentabilidade; 1.2) Integração de políticas públicas; e **Categoria 2: Barreiras à implementação da política pública**, derivando-se três subcategorias: 2.1) Aspectos institucionais; 2.2) Conhecimento e informação; e 2.3) Aspectos econômicos, todas já definidas, conceituadas e relacionadas na seção 2 deste trabalho, que trata da metodologia de pesquisa.

Segundo Pagell e Wu (2009) *apud* Morais (2014), a análise cruzada é uma técnica de reorganização das informações, passando de um formato bruto para um formato construído, e que busca identificar padrões entre os casos estudados, oferecendo condições para que o pesquisador possa apresentar suas inferências sobre os resultados encontrados, fundamentadas na análise de conteúdo e no conhecimento empírico.

Como forma de se demonstrar e analisar os níveis de convergência ocorridos em cada uma das categorias analíticas identificadas na pesquisa de campo – a partir das mensagens extraídas das respostas do público pesquisado por meio da análise de conteúdo e das inferências promovidas pelo pesquisador, enquanto observador participante –, foi preparada uma análise comparativa entre as categorias identificadas, de forma que se obtenham informações adicionais que favoreçam a identificação de padrões e, finalmente, a análise dos resultados da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria do pesquisador

A seguir, uma síntese da análise cruzada entre as categorias e as áreas pesquisadas no presente trabalho, identificando os níveis de convergência entre si.

Análise cruzada das categorias do Modelo de COUTO e RIBEIRO (2016) e suas convergências com os resultados da pesquisa

CATEGORIAS			QUESTIONÁRIO (Ambiente: interno e externo)			ENTREVISTA (Amb. Interno)	CONVERGÊNCIAS
Categorias principais	Categorias derivadas (subcategorias)	Critérios	Área de Compras (Gestão de Compra)	Área requisitante (Gestão de RP)	Mercado (Empresa / Fornecedor)	Gestores das Políticas de Compra	
Categoria 1: Vantagens das CPS	Dimensões da Sustentabilidade	Dimensão Ambiental	SIM	SIM	SIM	SIM	TOTAL
		Dimensão Social	-	SIM	-	SIM	PARCIAL
		Dimensão Econômica	-	SIM	-	SIM	PARCIAL
	Integração de Políticas Públicas	Potencialização das Vantagens	SIM	SIM	SIM	SIM	TOTAL
		Minimização das Fraquezas	SIM	SIM	SIM	SIM	TOTAL

Categoria 2: Barreiras às CPS	Aspectos institucionais	Cultura Organizacional	SIM	SIM	SIM	SIM	TOTAL
		Resistência às Mudanças	SIM	SIM	SIM	SIM	TOTAL
		Necessidade de Conscientização e Capacitação	SIM	SIM	-	SIM	PARCIAL
	Conhecimento e informação	Necessidade de Capacitação	SIM	SIM	SIM	SIM	TOTAL
		Ausência de Conhecimento Empírico	-	-	-	-	-
	Aspectos econômicos	Prejuízo à Competitividade das Empresas	-	SIM	SIM	-	PARCIAL
		Preço Superior ao Tradicional	SIM	SIM	SIM	-	PARCIAL

Observando-se o quadro da análise cruzada das categorias identificadas no presente estudo e os níveis de convergências desse cruzamento, foi possível perceber que todas as categorias foram contempladas, em maior ou menor grau, demonstrando que os atores pesquisados possuem um nível de entendimento aproximado sobre o tema das compras públicas sustentáveis.

Assim, conhecendo as convergências e efetuando um comparativo entre as áreas pesquisadas e suas frequências, percebe-se que para a área de compras (gestão de compras) a maioria das incidências encontra-se na categoria das barreiras às compras públicas sustentáveis, da mesma forma que ocorre na área mercadológica (empresas).

Quando se leva o comparativo para as áreas requisitantes (gestores de registro de preços) e aos gestores das políticas de compras corporativas, observa-se que as incidências se encontram mais concentradas na categoria das vantagens das compras públicas sustentáveis.

Diante desse quadro em que se apresentaram as incidências para cada área pesquisada e sua correlação com as categorias analíticas, nota-se que há uma clara divisão entre os atores que têm menor nível de conhecimento e informação (Gestores de Compras e

Empresários) e aqueles que possuem maior nível de conhecimento e informação sobre as CPS, exatamente por tratarem de forma rotineira com as compras corporativas de toda a administração pública estadual, o que implica num conhecimento sempre atualizado da legislação de compras (Gestores de Registro de Preços e Gestores das Políticas de Compras).

Esse cenário demonstra que o nível de confiança e de aceitação de uma política de compras públicas sustentáveis que venha a ser implementada na administração pública estadual, está diretamente relacionado ao nível de conhecimento e informação por parte dos atores envolvidos. Enquanto aqueles atores que possuem maior nível de conhecimento destacam com maior ênfase os critérios relacionados à categoria principal das **vantagens das CPS**, os outros atores, que possuem menor conhecimento, destacam com maior ênfase os critérios relacionados à categoria principal das **barreiras às CPS**.

O resultado deixa claro a necessidade da intervenção estatal no sentido de promover um planejamento voltado para a divulgação e ampliação do conhecimento e da informação sobre as CPS a todos os atores envolvidos, tanto no ambiente interno, através de cursos, palestras e atos administrativos voltados para as CPS, quanto no ambiente externo através de cursos, fóruns, seminários ou eventos voltados para o setor empresarial, como ocorria em anos passados por meio de parcerias com o Sebrae, como um evento intitulado, convenientemente, de “FOMENTA CEARÁ” ou até mesmo através da Feira do Empreendedor, evento anualmente promovido pelo Sebrae em diferentes regiões do Estado, e que poderiam ser utilizadas como plataforma para a divulgação e capacitação do empresariado no que se refere às CPS.

7. Experiências exitosas de Compras Públicas Sustentáveis

Numa análise crítica da implementação das CPS nos governos estaduais de São Paulo (ICLEI, 2016a) e Minas Gerais (ICLEI, 2016b), pôde-se perceber que não se trataram de políticas isoladas, mas de uma integração entre as diversas políticas existentes que abordavam temas relacionados a questões ambientais e sociais, bem como da elaboração de programas voltados para as CPS e para a sensibilização e conscientização dos atores envolvidos nas compras públicas, derrubando a barreira do aspecto organizacional, referente à cultura e à resistência à mudanças, tão forte na administração pública.

Assim, foi possível observar, tanto para o Estado de São Paulo como para Minas Gerais, que os processos de implementação da política das Compras Públicas Sustentáveis (CPS) foram bem-sucedidos.

No entanto, para se atingir o sucesso planejado, algumas etapas precisaram ser atendidas cumulativamente, quais sejam:

- Envolvimento das lideranças políticas com o projeto das CPS, dando o apoio necessário para seus avanços;
- Sensibilização e capacitação dos gestores e servidores públicos no que concerne aos critérios de sustentabilidade e à importância das compras sustentáveis nos aspectos ambiental, social e econômico;
- Mapeamento das compras públicas e a revisão do catálogo com a inclusão de critérios socioambientais nas suas especificações técnicas;
- Integração das políticas socioambientais, de forma que possam ser trabalhadas de forma transversal uma sobre as outras, e a regulamentação das CPS na administração pública, dando segurança administrativa e jurídica aos gestores públicos tomadores de decisão;
- Elaboração de termos de referência e editais fundamentados nos itens do catálogo de produtos e serviços que contenham características sustentáveis em suas composições, com as garantias que a regulamentação confere.

Como resultado da pesquisa, foi possível conhecer as políticas, metodologias e ações voltadas para as compras sustentáveis adotadas nos estados pesquisados, possibilitando o entendimento de como esses estados incorporaram as compras sustentáveis em seus processos licitatórios, contribuindo para o enriquecimento da pesquisa e ampliação do nível de conhecimento e informação sobre o tema, de forma a subsidiar a proposição de diretrizes a serem incorporadas nas compras sustentáveis na administração pública cearense

8. Diretrizes para uma proposta de política pública de compras sustentáveis

Considerando que no Brasil as compras sustentáveis possuem fundamentação nos preceitos e princípios constitucionais (Art. 225 e Art. 170), em legislação geral própria (Lei nº 8.666/93), e para o Estado do Ceará, em legislações específicas: Decreto de Boas Práticas (Decreto nº 31.723, de 12 de maio de 2015); Política de Aquisição de Alimentos da Agri-

cultura Familiar (Lei Estadual nº 15.910, de 11 de dezembro de 2015); Estatuto do Microempreendedor Individual, da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei nº 15.306/2013); e Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 13.103/2001).

Considerando o expressivo poder de compra que a administração pública estadual possui a partir do volume de suas demandas, e a capacidade do Estado para redefinir o mercado e suas formas de produção, a partir da redefinição de seus padrões de consumo, fomentando as aquisições sustentáveis, definindo suas exigências e necessidades, induzindo à inovação tecnológica de produtos e processos, e contribuindo para o desenvolvimento socioambiental.

Considerando a necessidade de se adotar uma cultura de consumo mais consciente, onde se busque promover a sua **redução** e a opção por produtos mais eficientes e duráveis; a **reutilização**, por meio do reaproveitamento para outros fins ou destinando a outros usuários que possam reutilizá-los; a aquisição de produtos **reciclados ou recicláveis**, originários ou que originem novos produtos; e até mesmo por meio da adoção da **logística reversa**, exigindo que os fornecedores recolham os resíduos e efetuem a correta descontaminação e descarte final.

Considerando que o objetivo da contratação pública é selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, e que esta não deverá considerar apenas o preço como critério de escolha, mas também os impactos gerados ao longo do ciclo de vida daquilo que se pretende adquirir, avaliando os aspectos ambientais, sociais e econômicos.

Considerando que a relação custo-benefício deverá ser avaliada em todos os processos de compras e contratações, uma vez que cabe à administração pública arcar com os custos das políticas sociais e de saúde, por exemplo, que os impactos ambientais causam sobre a população.

Considerando que a gestão pública é regida por um ordenamento jurídico, que é o conjunto de leis que regulamentam suas atividades, sendo suas ações pautadas nas previsões legais dessa legislação.

Considerando que as políticas públicas são os instrumentos utilizados pela administração pública para desenvolver suas atividades voltadas para a coletividade, garantindo seus direitos básicos de cidadania;

E por fim, considerando que cabe ao poder público garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Entende-se que muito mais do que a necessidade, existe a obrigação da implementação de uma política de compras sustentáveis na administração pública estadual cearense, criando um instrumento de orientação, normatização, regulamentação e integração das

políticas ambientais e sociais existentes no ordenamento jurídico estadual, trazendo segurança administrativa e jurídica aos gestores para que possam promover as CPS, e garantindo o atendimento aos preceitos constitucionais e legais, prezando pela qualidade de vida de seu povo e contribuindo para o desenvolvimento nacional sustentável.

Dessa forma, apresenta-se aqui um conjunto de diretrizes que visam subsidiar uma proposta de política pública de compras sustentáveis para o Governo do Estado do Ceará, baseado no resultado do estudo e no manual da Campanha Procura+⁷ do ICLEI (2015):

1. Apoio político da gestão superior do órgão proponente;
2. Definição de responsabilidades, o que pode ser promovido por meio da constituição de comissão ou grupo de trabalho composto por atores das áreas de interesse, como a área de compras, finanças e meio ambiente, por exemplo.
3. Promoção de levantamento das atuais práticas de compras adotadas na administração pública estadual;
4. Promoção da revisão do catálogo de itens para a inclusão de critérios socioambientais nas especificações técnicas daqueles produtos e serviços passíveis de tais inserções;
5. Identificação e seleção de grupos de produtos ou serviços a serem mapeados e monitorados, criando-se um inventário de base, como referencial para a aferição da evolução das licitações sustentáveis (CPS);
6. Promoção de campanhas de sensibilização e programas de capacitação de gestores, servidores e fornecedores, no que concerne à divulgação e socialização do conhecimento e da informação sobre as compras sustentáveis, considerando os aspectos das dimensões ambiental, social e econômica;
7. Estabelecimento de instrumento legal para a orientação, normatização e integração das políticas socioambientais existentes no ordenamento jurídico estadual, de forma que possam ser trabalhadas e integradas transversalmente uma sobre as outras, e dê segurança administrativa e jurídica aos gestores públicos tomadores de decisão para que adotem as CPS nos processos licitatórios estaduais;
8. Elaboração de Editais e Termos de Referência fundamentados nos itens do catálogo de produtos e serviços que contenham características sustentáveis em suas composições, com as garantias que a regulamentação possa conferir;
9. Definição de metas institucionais para as CPS, considerando o interesse e a capacidade operacional do órgão proponente;
10. Avaliação, a partir do inventário de base e das metas estabelecidas, a evolu-

⁷ A Campanha Procura+, fundada pelo ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade em 2004, promove que órgãos públicos incluam critérios ambientais, sociais e econômicos em suas compras públicas e procedimentos relacionados.

ção das aquisições públicas sustentáveis, aferindo o atingimento das metas e da própria política de compras sustentáveis;

11. Análise dos resultados alcançados e propor a ampliação e ajustes nas metas estabelecidas, caso necessário, para que a política das CPS possa ser ampliada e adotada como prática comum nos processos licitatórios estaduais.

Assim, as diretrizes listadas apresentam subsídios para a propositura de uma política pública de CPS no Estado do Ceará, corroborando com os resultados encontrados no presente trabalho de pesquisa, contribuindo para a mitigação dos impactos ambientais e sociais das atividades produtivas e de consumo, estimulando a demanda por produtos mais eficientes social e ambientalmente, fomentando a inovação tecnológica de produtos e processos, e contribuindo para a implementação, através do uso do poder de compra estatal, da política pública de compras sustentáveis na administração pública estadual.

Considerações Finais

De posse dos resultados encontrados neste trabalho de pesquisa bibliográfica, documental, institucional e jurídica, onde foram contextualizados e estudados os principais conceitos, instrumentos, ferramentas e legislações voltadas para a sustentabilidade (dimensões econômica, social e ambiental) e para as compras sustentáveis em diversos lugares do Brasil e do mundo, inclusive no Ceará; de pesquisa de campo, onde se manifestaram os principais atores envolvidos com as compras públicas estaduais, tanto no ambiente interno quanto externo à administração pública, e feitas as análises de conteúdo, inferências e análises cruzadas sobre as respostas apresentadas pelos atores pesquisados e pelo pesquisador, enquanto observador participante; da análise das políticas e experiências vivenciadas na implementação das CPS nos estados de São Paulo e Minas Gerais; e das diretrizes apresentadas com o objetivo de subsidiar a propositura de uma política de compras sustentáveis para o Estado do Ceará, conclui-se:

O presente trabalho de pesquisa, ao levantar subsídios que proporcionaram a propositura de diretrizes para uma política de compras sustentáveis na administração pública estadual cearense, comprovou o pressuposto de que uma política de CPS contribui para a mitigação dos impactos ambientais e sociais das atuais atividades produtivas e de consumo, e induz a uma redefinição do mercado, a partir do uso do poder de compra estatal e da redefinição de seus padrões de consumo, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de seu povo e para o desenvolvimento nacional sustentável.

Referências Bibliográficas

AGENDA A3P. **Agenda Ambiental na Administração Pública**, 2009, p.7. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BARCESSAT, Lena. **Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis**. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis* - 2 ed. - Belo Horizonte. Fórum, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUMOL, William J., **The theory of environmental policy**. Cambridge University Press, 1988.

BETIOL, L. S. et al. (Org.) **Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva** - 1 ed. - São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV/ICLEI, 2012.

BETIOL, Luciana Stocco. **Artigo: As compras públicas sustentáveis como política pública de Estado**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/as-compras-publicas-sustentaveis-como-politica-publica-de-estado/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BIDERMAN, Rachel et al (Org.) **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: ICLEI European Secretariat Engages, 2006.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. **Licitações Sustentáveis: Política Pública**. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis* - 2 ed. - Belo Horizonte. Fórum, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988a. Art. 170.** 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988b. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.250 de 23 de maio de 2014.** Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006a,** mais conhecida como a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (...). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso: 20 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009a.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010b**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.349/2010, de 15 de dezembro de 2010(a)**. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos)**: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

CEARÁ (Estado). **Decreto nº 28.087, de 10 de janeiro 2006**. Dispõe sobre a regulamentação do uso do Sistema de Registro de Preços de que trata o artigo 15 da Lei Federal nº 8.666 de 21 de julho de 1993, e o artigo 11 da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.portalcompras.ce.gov.br/menu-direito/dec-lei-28.087-2006.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

CEARÁ (Estado). **Decreto nº 31.723, de 12 de maio de 2015a**. Estabelece boas práticas de gestão e uso de água e energia elétrica nos órgãos e entidades da administração pública estadual cearense, tendo como objetivo a adoção e disseminação de práticas que conduzam a uma utilização racional e eficiente destes bens e serviços, tendo como base a responsabilidade socioambiental na administração pública estadual Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20150513/do20150513p01.pdf>> (Diário Oficial do Estado)>. Acesso em: 01 mar. 2016.

CEARÁ (Estado). Governo do Estado do Ceará. **Ipece divulga resultado do PIB cearense em 2015**. Disponível em: <http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/15996-ipece-divulga-resultado-do-pib-cearense-em-2015>>. Acesso em: 13 ago. 2016a.

CEARÁ (Estado). **Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001**. Art.1º Esta Lei institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define diretrizes e normas de prevenção e controle da poluição, para a proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente e a proteção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Ceará. Disponível em: < <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2001/13103.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

CEARÁ (Estado). **Lei nº 15.306, de 08 de janeiro de 2013**. Institui o estatuto do Microempreendedor Individual, da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte do Estado do Ceará, em conformidade com a lei complementar federal nº123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.portalcompras.ce.gov.br/portal/menu-direito/legislacao-de-compras>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

CEARÁ (Estado). **Lei nº 15.910, de 11 de dezembro de 2015b**. Dispõe sobre a criação da Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.portalcompras.ce.gov.br/portal/menu-direito/legislacao-de-compras>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

COUTO, H. L. G.; RIBEIRO, F. L. **Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas**. Revista de Administração Pública. v. 50, n. 2. Rio de Janeiro, 2016. Disponível: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/60867/59084>>. Acesso: 08 mai. 2016.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Dicionário Compacto do Direito**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, Genebaldo Freire. **Pegada Ecológica e Sustentabilidade Humana**. – 1ª ed. – São Paulo: Gaia, 2013. Apresentação.

DROMI, José Roberto. **La licitación pública: los contratos de la administración: procedimientos de contratación: concursos públicos: etapas y vicios en llicitación: relación, responsabilidad, fiscalización y protección jurídica.** Buenos Aires: Astrea, 1975.

ECODESENVOLVIMENTO. **Ciclo de Vida.** Disponível em: <http://www.ecodesenvolvimento.org/glossario-de-terminos/c/ciclo-de-vida/popup_impressao>. Acesso em: 03 mar. 2016.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **As Licitações Públicas e as Novas Leis de Mudança Climática e de Resíduos Sólidos.** In: SANTOS, MurilloGiordan; VILLAC, Teresa (Coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis - 2 ed. – Belo Horizonte. Fórum, 2015.

GREENPEACE. **O Protocolo de Kyoto.** Disponível em: <http://greenpeace.org.br/clima/pdf/protocolo_kyoto.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Nacionais.** Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-valores-correntes.html>. Acesso em: 23 jan. 2016.

ICLEI. Governos Locais pelo Desenvolvimento. **Estado de São Paulo adota Programa de Compras Públicas Sustentáveis.** Disponível em: <http://archive.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/LACS/Portugues/Programas/Compras_Publicas_Sustentaveis/Estado_SP.pdf>. Acesso em: 7 out. 2016a.

ICLEI. Governos Locais pelo Desenvolvimento. **Minas Gerais promove compras públicas sustentáveis.** Disponível em: <http://archive.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/LACS/Portugues/Programas/Compras_Publicas_Sustentaveis/MinasGerais.pdf>. Acesso em: 7 out. 2016b.

ICLEI. **Manual Procura+ Um Guia para Implementação de Compras Públicas Sustentáveis.** 3ª ed. São Paulo, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro – 16 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis - 2 ed. – Belo Horizonte. Fórum, 2015.

MISES, Ludwig von. **As Seis Lições**: tradução de Maria Luiza Borges – 7ª ed. – São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2009, p.18.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em: 16 fev. 2016(b).

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Responsabilidade Socioambiental**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental>>. Acesso em: 16 fev. 2016(a).

MORAIS, Dafne Oliveira Carlos de. **Gestão da cadeia de suprimento sustentável: estudo multicaso**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado acadêmico em Administração, Fortaleza, 2014.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa Nº 01 - SLTI/MPOG, de 19 de janeiro de 2010(b)**. 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. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

NALINI, José Renato. **A Sustentabilidade nas Licitações**. In: SANTOS, Murillo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis - 2 ed. – Belo Horizonte. Fórum, 2015.

NETO, A. M. V. S. MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis - o uso racional dos recursos públicos**. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/noticias/contratacoes-publicas-sustentaveis-o-uso-racional-dos-recursos-publicos>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

NOGUEIRA, Thais Vieira. **Condições de Vida no Trabalho em Condições Extremas**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Estadual do Ceará, Ceará, 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Relatório: Nosso Futuro Comum**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/documentos>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

PAGELL, M.; WU, Z. Building a more complete theory of sustainable supply chain management using case studies of 10 exemplars. **Journal of Supply Chain Management**, v. 45, n. 2, p. 37-56, abr. 2009.

PELLIZZOLI, Marcelo Luiz. **A emergência do Paradigma Ecológico**. Petrópolis, Vozes, 2004.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**; Tradução Monica Baumgarten de Bolle – 1 ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RIO+20: **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. Documentos de referência para a Rio+20. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro. Garamond, 2000.

STROPPIA, Christiane de Carvalho. **Licitação sustentável**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo, Adas, 2005.