

Compras Públicas Sustentáveis e o Princípio da Precaução: uma Abordagem Teórica

Carlos Silva de Jesus
crsjesus@yahoo.com.br
CEFET/RJ

Álvaro Chrispino
alvaro.chrispino@gmail.com
CEFET/RJ

Cristina Gomes de Souza
crisgsouza@gmail.com
CEFET/RJ

Resumo: Este artigo busca apresentar o tema das compras públicas a partir do referencial da sustentabilidade ambiental e da gestão governamental à luz do princípio da precaução. O trabalho foi realizado a partir de um estudo exploratório por meio de pesquisa documental e bibliográfica em livros, artigos e outros textos não tratados analiticamente. Foi realizado um resgate dos conceitos de sustentabilidade e de ambiente observando que o princípio da precaução permeou historicamente os esforços sustentáveis da sociedade e do Governo. Observou-se que a gestão pública potencializa a eficiência de suas decisões quando evoca o princípio da precaução, reduzindo os impactos das decisões políticas em função da relação risco-benefício para a sociedade. Um fenômeno na redução dos riscos ambientais se demonstrou no uso do poder de compra pelo Estado. Como uma grande consumidora, a Administração Pública induz a produção e o mercado na inclusão de critérios sustentáveis nas suas contratações. Quando analisadas à luz do princípio da precaução, as compras públicas sustentáveis se confirmaram como um instituto proativo e eficiente de gestão, com legados para a sociedade e para própria Administração Pública. Percebeu-se que o instituto das compras públicas sustentáveis é recente, mas tem apresentado resultados relevantes e com margem promissora para ampliação.

Palavras Chave: Sustentabilidade - Precaução - Gestão - Compras Públicas -

1. INTRODUÇÃO

A sociedade atual apresenta crescente inquietação com a qualidade do ambiente natural. A participação da sociedade no movimento ambiental, cuja agenda é maximizada pela mídia, representa, conforme Egri & Pinfield (2012) e Alvarez & Mota (2010), um desafio à prática dominante das organizações empresariais e governamentais, que devem repensar a promoção dos modelos tradicionais que protagonizam em suas atividades. Este desafio se perpetuará, segundo Egri & Pinfield (2012), porque o homem está experimentando os efeitos do descaso com o ambiente em indicadores nunca antes registrados.

Os temas trazidos à pauta afetam e remetem à qualidade da vida presente, ao crescimento econômico e à sobrevivência e perpetuação humana. Esta pauta é potencializada por vetores do crescimento populacional, pelo limite da capacidade renovadora da Terra e pela percepção cada vez mais acentuada sobre a finitude dos recursos naturais. O crescente padrão de consumo superficial e materialista, que implica em altos níveis de desperdício, leva o planeta e os sistemas naturais a uma situação limite (HAMMERSCHMIDT, 2010).

A humanidade encontra-se em um período de grandes desafios. O aumento de bem-estar, proporcionado pelo vigoroso crescimento econômico mundial ocorrido no século XX, é ameaçado por alterações ambientais ocorridas, em grande parte, pelas externalidades das próprias ações humanas (ALVAREZ & MOTA, 2010, p. 17).

Para Egri & Pinfield (2012), o problema é estrutural e resultante de uma forma de pensar e agir de uma sociedade industrializada. As organizações na busca por metas e resultados “não levam em consideração os interesses, as aspirações e as necessidades dos cidadãos” (EGRI & PINFIELD, 2012, p.362). Faz-se necessária a absorção de princípios, principalmente ambientais, pela prática organizacional vigente, visando internalizar riscos que historicamente são vitimadores da sociedade.

Uma importante contribuição vem do princípio da precaução que, como já aprovado no Direito Ambiental, segundo Hammerschmidt (2010), inscreve a sociedade na relação saber-poder, convocada a contribuir para decisões em um contexto de incertezas, como se dá tipicamente no sistema social e político. A ação governamental, instrumento de gestão do Estado, agindo preventivamente, permite um desempenho superior e suplementar em relação à soma dos desempenhos individuais na sociedade, como na gestão dos riscos e na responsabilidade social e ambiental.

Como assinala Beck (2011), os riscos referem-se à produção de danos que são resultados de ações ou omissões humanas com potenciais perigos, cujas causas são alheias ao controle e que afetam o ambiente. No contexto da precaução a atuação projetiva do estado é a própria gestão de eventos, a escolha de fazer ou deixar de fazer algo em função da relação risco-benefício nas ações da administração pública. Um risco que a sociedade tem experimentado e que “caracteriza-se em função de decisões políticas muitas vezes tomadas à sua revelia” (HAMMERSCHMIDT, 2010, p.98).

Um modelo de gestão inclusivo, eficiente e com dispositivos que reduzem os efeitos dos riscos inerentes às ações públicas no ambiente, tem se revelado na aplicação de critérios sustentáveis na aquisição de produtos e contratações de serviços pelo Estado. Neste sentido, o instituto das compras públicas sustentáveis é recente, mas tem apresentado resultados relevantes e com margem promissora para ampliação.

O objetivo deste artigo é apresentar o tema das compras públicas a partir do referencial da sustentabilidade ambiental e da gestão governamental à luz do princípio da precaução. O presente trabalho foi realizado a partir de um estudo exploratório por meio de pesquisa



documental e bibliográfica, valendo-se de material já elaborado, como livros, artigos e de outros textos não tratados analiticamente. A metodologia utilizada viabilizou o acesso a informações em quantidade e qualidade que permitiu um panorama do tema de maneira organizada e sequencial (GIL, 2011). O trabalho contou ainda com impressões e experiências obtidas da participação no curso de Compras e Contratações Públicas Sustentáveis do Governo Federal, oferecido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em parceria com a instituição Governos Local pela Sustentabilidade (ICLEI).

2. AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

O termo ambiente é amplo e, segundo Egri & Pinfield (2012), se refere a todos os fatores externos, físicos e biológicos, que influenciam diretamente a sobrevivência, o crescimento, o desenvolvimento e a reprodução dos organismos (COLBY, 1990 apud EGRI & PINFIELD, 2012). Constitui a integração de sistemas sociais na biosfera e representa ainda o valor sociopolítico que instrumenta a relação do homem com o ambiente natural. Para Barbieri (2012):

Por meio ambiente, se entende o ambiente natural e o artificial, isto é, o ambiente físico e biológico, originais e o que foi alterado, destruído e construído pelos humanos, como as áreas urbanas, industriais e rurais. Esses elementos condicionam a existência dos seres vivos, podendo-se dizer, portanto, que o meio ambiente não é apenas o espaço onde os seres vivos existem ou podem existir, mas a própria condição para a existência de vida na Terra (BARBIERI, 2012, p. 05).

A atenção ao ambiente tem sido reforçada pelas questões econômicas e políticas com apelo à sustentabilidade. Ecoando a conferência internacional de Estocolmo, em 1972, o conceito de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável têm sido amplamente disseminado e discutido nas últimas décadas, como na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Brasil em 1992, um marco na política internacional de meio ambiente e desenvolvimento. Da Rio 92 importantes documentos foram assinados, como a Agenda 21, a Convenção Marco sobre o Clima, a Convenção de Biodiversidade e o Protocolo de Florestas.

A agenda 21, segundo Biderman et al. (2008), foi um plano a ser implantado em todos os níveis de governo e demais atores sociais, visando integrar objetivos sociais, econômicos e ambientais. A Agenda 21 remete a desdobramentos do documento “Our Common Future” também conhecido como Relatório Brundtland, resultado da CNUMAD de 1987. No relatório ficou registrada a definição de sustentabilidade difundida como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade de atendimento das necessidades das gerações futuras (SCOTTO et al., 2009). O documento vincula os problemas ambientais às questões econômicas e sociais (MALHEIROS et al., 2009).

As questões ambientais se acentuaram no cenário mundial a partir da II Guerra Mundial, na busca por uma melhor condição econômica e social pelas nações, que passaram a adotar produção em larga escala com o incremento de novas fontes de energia, inicialmente com o uso do carvão e, mais generalizadamente, do petróleo (MALHEIROS et al., 2009) (EGRI & PINFIELD, 2012). Em 1972 já tinha sido divulgado o relatório intitulado “Limites do Crescimento” pelo Clube de Roma, uma associação informal de cientistas, executivos, estudantes e autoridades, que apontaram a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais (ALVAREZ & MOTA, 2010).

As fontes de recursos e a cada vez mais tênue fronteira entre o uso consciente e a exploração robustecem o debate atual. Barbieri (2012) destaca que a percepção de esgotamento ou de renovação de recursos envolve a dimensão de tempo, mas a perspectiva de



tempo dos humanos nem sempre é a mesma daquela que seria necessária para a renovação de certo recurso. A prática dominante, como aponta Egri & Pinfield (2012), compreende os fatores naturais como externalidades ou como recursos exploráveis infinitamente.

Quanto mais saímos do mundo, menos o deixamos e, no longo prazo, teremos que pagar nossos débitos de uma só vez, o que pode ser inconveniente para a nossa própria sobrevivência (WIENER, 1954 apud EGRI & PINFIELD, 2012, p. 388).

A evolução social e natural do homem é necessária e desejável, mas os padrões da ação humana, desprovidos da atenção à sustentabilidade, têm se demonstrado social e ambientalmente destrutivo e perigoso. “Redigir uma agenda ecológica que não tenha espaço para as questões sociais é algo tão obtuso quanto redigir uma agenda social que não tenha espaço para as questões ecológicas” (BOOKCHIN, 1990 apud EGRI & PINFIELD, 2012, p. 368). A sustentabilidade se apresenta como uma lente pela qual as consequências das atividades sociais, políticas e econômicas se revelam na paisagem e na imagem do ambiente.

3. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA GESTÃO DOS RISCOS AMBIENTAIS

A sociedade atual tem acentuada exposição a riscos, em intensidades e origens variadas. Na verdade, o desconhecimento dos fatores e a visão limitada dos fatos sempre caracterizaram a evolução do conhecimento humano. A própria presença da incerteza constitui um elemento estruturante da sociedade e das organizações.

O conceito de uma sociedade de riscos teve contribuição do sociólogo alemão Ulrich Beck que em 1986 publicou estudos que apontavam um novo paradigma social, o que chamou de nova modernidade. Para Beck (2011) a visão local predominou na primeira modernidade, momento em que a gestão dos eventos e das crises se dava local e territorialmente. A nova modernidade, na opinião do autor, mais aberta e disposta a resolver as próprias demandas, convive com a expectativa dos riscos previsíveis e outros, não previsíveis, mas que a ela vitimiza. São as “auto-ameaças” a nível global, resultado da evolução tecnológica dos meios de produção e de informação, cuja solução, como aponta o autor, deve se dá a partir de uma atuação global.

Historicamente perigos naturais e outros fenômenos sempre fizeram parte da história do homem, que procurou através de instrumentos tecnológicos se prevenir, proteger e garantir segurança e estabilidade. A ideia de controle e segurança, na busca por soluções via adoção de medidas em nível individual, se demonstrara ineficaz, sendo necessária uma nova referência na gestão das incertezas. Mas há uma distinção entre os perigos cotidianos como as catástrofes naturais e os riscos que, segundo Hammerschmidt (2010) comentando Beck (2011), se referem:

[...] à produção de danos que são consequências de decisões humanas causadas (por ações ou omissões ante a representação de um evento danoso) por oposição ao perigo que importa à produção de danos imputáveis a causas alheias ao próprio controle, externas à decisão e que afetam o entorno (humano ou natural) (HAMMERSCHMIDT, 2010, p.98).

Para Beck (2011) riscos são globais e ligados a decisões técnicas, administrativas e políticas - os riscos tecnológicos. Ao fenômeno, cuja presença consiste na percepção de perigos e riscos com as mais variadas origens, podendo comprometer a permanência e sobrevivência humana, Beck (2011) denominou “sociedade de risco global”. Para o autor, o próprio desenvolvimento da sociedade a expôs a riscos sociais, políticos e ecológicos que cada vez mais escapam dos mecanismos institucionalizados de proteção e controle. O autor alerta que o processo de modernização é alheio aos riscos de seu avanço. A sociedade, autora e sujeita dos riscos, os considera agindo como pudesse facilmente antecipá-los e geri-los. Mas

não é assim com os riscos globais, como os que afetam o ambiente, por exemplo. Os riscos ecológicos que resultaram da evolução social e natural desenvolveram padrões de dominação social e ambientalmente destrutivos.

A normatização introduzida pelos órgãos de regulação governamentais intentam reduzir ou definir parâmetros para aquela dominação que em si mesma revela um risco, considerado produto da relação de incerteza e indeterminação com o futuro, segundo Hammerschmidt (2010), mas com implicações no presente. O esforço normativo visa conciliar os benefícios do desenvolvimento com a garantia de precaução nas ações de domínio ambiental. O objetivo é definir quais riscos poderiam ser considerados aceitáveis e não aceitáveis, instaurando a ética da precaução que, na relação com o ambiente, se manifesta no desenvolvimento sustentável.

O Direito Ambiental, capítulo importante do direito brasileiro, dispõe de princípios bases que “orientam o desenvolvimento e a aplicação de políticas ambientais que servem como instrumento fundamental de proteção ao meio ambiente e, conseqüentemente, à vida humana” (COLOMBO, 2004, p. 02). Dentre os princípios do direito ambiental se encontra o princípio da precaução. O princípio teve origem no direito alemão que já o adotava nas políticas ambientais nos anos 70. (ATTANASIO JÚNIOR & ATTANASIO, 2004) As conferências das Nações Unidas de Estocolmo, em 1972, e no Rio de Janeiro, em 1992, inscreveram o princípio da precaução nos fóruns internacionais sobre meio ambiente. Segundo Hammerschmidt (2010), a Rio 92 adotou o princípio da precaução na sua declaração de princípios, como redigido no item 15 do texto:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (HAMMERSCHMIDT, 2010, p. 108).

Para Machado (2007):

O princípio da precaução é uma decisão exercida quando a informação científica é insuficiente, não conclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido (MACHADO, 2007, p. 36).

Hartmann (2012) conceitua a noção de precaução como “uma espécie de ação antecipada, consciente de possibilidade futura de ocorrência de danos irreversíveis” (2012, p. 157). O autor distingue prevenção da precaução entendendo que a prevenção é ação que visa evitar dano certo ou confirmado, enquanto a precaução conta com o longo prazo e com a incerteza de dano. Colombo (2004) assinala que na precaução há incerteza científica não dirimida e danos que, se consumados, podem ser irreversíveis. Varella e Platiau (2004) assim cita o princípio da precaução:

O princípio da precaução define a atitude que devem tomar todos aqueles que adotam uma decisão relacionada à atividade, que se suponha possa comportar razoavelmente um perigo grave para a saúde ou para a segurança das gerações atuais ou futuras, ou para o meio ambiente. Impõe-se especialmente aos poderes públicos que devem fazer prevalecer os imperativos da saúde e da segurança sobre a liberdade comercial entre particulares e entre Estados. Conduz à adoção de todos os dispositivos que permitam, por um custo econômico e socialmente suportável, detectar e avaliar o risco e reduzi-lo a um nível aceitável e, se possível, eliminá-lo,

informando as pessoas e recolhendo suas sugestões sobre as medidas a serem implementadas. Este dispositivo de precaução deve ser proporcional à amplitude do risco e pode ser revisado a qualquer momento (VARELLA & PLATIAU, 2004, p. 81).

Um grande pilar do princípio da precaução, como considera Hammerschmidt (2010), é o imperativo de decisão e atuação diante da potencialidade de dano à vida e ao ambiente. “O princípio da precaução pode ser justificável se for levado em consideração que os potenciais prejuízos causados ao meio ambiente possam ser muito superiores ao benefício oriundo das atividades desenvolvidas pelos humanos” (COIMBRA, 2012, p. 55). O princípio da precaução adotado internacionalmente é estruturante. Os governos perceberam, tal como aponta Beck (2011), que riscos globais – como o dano ao ambiente – devem ser tratados internacionalmente.

O risco, como comentado por Coimbra (2012), é um subproduto do desenvolvimento das atividades econômicas e, portanto, não pode ser eliminado e nem todas as alternativas de sua minimização são definitivamente eficazes e economicamente realizáveis. No entanto, ações para gestão de risco são necessárias, sobretudo pelos tomadores de decisões políticas, no sentido de reduzir o efeito do risco até pelo menos um nível tolerável, com medidas amenizadoras das gravidades das possíveis consequências do desenvolvimento.

A gestão dos riscos torna fácil o equilíbrio entre os riscos avaliados e a atenuação dos mesmos, pois é elemento que compõe a gestão da segurança operacional que supõe um processo lógico de análise objetivo, particularmente na avaliação dos riscos, e que se aplica por igual na tomada de decisões e administração do Estado (COIMBRA, 2012, p. 68).

O princípio da precaução tem previsão na Constituição Federal Brasileira nos sete incisos do §1º do artigo 225 que, conforme destacado por Coimbra (2012), define meios e modos para elaboração do estudo de impacto ambiental relativos às ações com potencial de poluir ou danificar o meio ambiente. Necessária é a institucionalização da problemática ambiental para que políticas públicas se motivem pela precaução, que se desdobra em ações que representam tentativas de minimizar os danos ao ambiente, local e global, eliminando consequências de determinado ato administrativo governamental (VARELLA & PLATIAU, 2004). Coimbra (2012) sugere uma aplicação do princípio da precaução:

Identificação dos perigos (identificar perigos em equipamentos, bens, pessoas ou tipo de organização); avaliação do risco (Probabilidade. Identificar e avaliar quais são as possibilidades de que o risco produza um evento perigoso, possíveis consequências ou o seu resultado); identificação dos riscos (avaliar a seriedade do risco que ocorre); avaliação do risco (Tolerabilidade. Perguntar: O risco decorrente é aceitável e está dentro do critério de segurança prevista na Lei?) e; controle do risco (Se a resposta à tolerabilidade for sim, aceitar o risco. Se a resposta à tolerabilidade for não, adotar medidas para diminuir o risco a um nível aceitável para o meio ambiente, os seres humanos, a fauna e a flora) (COIMBRA, 2012, p. 59).

Como se pode observar, alguns elementos analisados na esfera da gestão pública são fundamentais na gestão dos riscos. O agente público tem mecanismos de medição que, embora limitados, avaliam o potencial da ocorrência de riscos em suas ações. Por mais que não possa prevê-los completamente, a mera possibilidade da ocorrência de tais eventos com os respectivos danos os insere no contexto de tomada de decisão, algo que ocorre na esfera política, por vezes, à revelia dos interesses da sociedade.

4. EFICIÊNCIA GOVERNAMENTAL E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Na década de 90 o Brasil passou pelo que se denominou a reforma administrativa, que pretendeu alterar o modo de administrar o Estado. O modelo de gestão se movimentou da estrutura burocrática para a cultura gerencial (COSTA, 2006). A administração pública, conforme definiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, é todo o aparelho do Estado pré-orientado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Um novo modelo se estabeleceu na gestão, pelo qual os resultados da ação pública passaram a ser medidos não pelo controle e segurança de seus processos somente, mas pelo atendimento ao cidadão como cliente, com foco em suas necessidades (ALEXANDRINO & PAULO, 2012).

A reforma administrativa, além de satisfazer aos anseios sociais por uma gestão inclusiva, também objetivou menos custos e mais qualidade. O empenho administrativo foi reforçado com o acréscimo legislativo advindo na Emenda Constitucional nº 19/1998 que agregou ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 o princípio da eficiência. Tal incremento foi imperativo em estabelecer à Administração Pública o aperfeiçoamento dos serviços prestados à sociedade, apontando para a otimização de processos e resultados e o atendimento dos interesses da população (MEIRELLES, 1993). Para Alexandrino e Paulo (2012) a Administração Pública é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que são tomadores de decisões a quem a lei conferiu o exercício de gerir o estado.

Administração Pública, num sentido amplo, deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 05).

A organização governamental se manifesta na ação da Administração Pública e se apresenta como agente do progresso social. Fomenta em seus empreendimentos os potenciais de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que gerencia riscos ambientais que são ameaças ao desenvolvimento sustentável, internalizando assim a prevenção nas ações públicas. Como destaca Egri & Pinfield (2012), ao Governo cabe a regulação visando o desenvolvimento e gerenciamento dos riscos. Mas a regulação não é suficiente. A ação governamental é impregnada de meios e ferramentas capazes de integrar o meio ambiente ao processo de tomada de decisão.

A aplicação do princípio de precaução impõe uma obrigação de vigilância, tanto para preparar a decisão, quanto para acompanhar suas consequências. E, sobretudo, ela promove a responsabilidade política em seu grau mais elevado, uma vez que obriga a avaliação competente dos impactos econômicos e sociais decorrentes da decisão de agir ou se abster (DALLARI & VENTURA, 2002, p. 58).

No contexto do Direito Ambiental, como cita Dornelas (2006), o princípio da precaução expressa a responsabilidade do Estado em tomar medidas, econômicas e políticas, para minimizar os danos ao ambiente, mesmo na ausência de certeza científica quantos aos efeitos das ações. É um representante dos interesses coletivos, devendo suas ações serem norteadas pelas necessidades da sociedade. A gestão pública deve conduzir planos que minimizem o efeito de suas ações no ambiente, bem como criar políticas públicas que reduzam o impacto do desenvolvimento dos meios de produção e do consumo privado, observados no mercado.

5. O EFEITO DO CONSUMO GOVERNAMENTAL NO MERCADO

O Governo não é um fim em si mesmo e sua atuação tem caráter instrumental e



agregador, não admitindo a autonomia de realizações (JUSTEN FILHO, 2010). Serve ao coletivo para o atendimento de fins específicos, que compreendem a manutenção das condições de crescimento com sustentabilidade. Ao viabilizar as condições de subsistência e crescimento, é dever do Estado, entidade política que valida a ação administrativa governamental (MEIRELLES, 1993), zelar não somente pela racionalização dos recursos ambientais, mas induzir a um modelo de gestão sustentável, provocado e adotado em seus empreendimentos, que garanta um desenvolvimento equilibrado, cujas finalidades atenda e compreenda a sociedade que o legitima.

Para atender seus objetivos, na medida em que celebra contratos visando os anseios da coletividade, conforme Justen Filho (2010) elucida, a administração pública instaura um procedimento administrativo, denominado licitação, destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para fornecimento. Tal procedimento visa o atendimento da demanda por bens e serviços e implica em consumo de recursos, a maior parte extraída do ambiente natural.

O consumo governamental evidencia o poder de compra do Estado e aponta seu gasto como um indutor de políticas públicas. De acordo com o Guia de Compras Públicas (2008), no Brasil as compras públicas movimentam cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Tal informação aponta o impacto da demanda pública e sinaliza seu potencial em fomentar novos padrões de consumo e produção no mercado. O mercado não é um sistema perfeito e historicamente apresenta falhas quanto à formação de grupos econômicos e nas distorções da demanda e oferta, privilegiando um setor ou produto determinado. Segundo Mota (2004) o mercado capta as variações dos agentes econômicos, mas não consegue internalizar os custos externos de suas atividades. É no mercado que as atividades, anseios e comportamentos dos produtores e consumidores são aferidos. Como destaca Alvarez & Mota (2010), a principal característica do mercado é o mecanismo inerente de igualar a oferta e demanda.

Quanto ao valor da regulação e de dispositivos no consumo “a pesquisa empírica indica que a responsabilidade ambiental da empresa é raramente voluntária, ocorrendo mais frequentemente em resposta a enérgicas regulamentações e à pressão do consumidor” (EGRI & PINFIELD, 2012, p. 378). O Estado não é um comprador convencional. Conforme Matias-Pereira (2008) destaca, o Estado se pauta pela legalidade e se utiliza da racionalidade do mercado a fim de alocar os gastos públicos de forma eficiente e otimizado. Um novo paradigma nas compras públicas brasileiras se apresenta, cuja eficiência e vantagens não estão somente na obtenção de preços baixos via processos rígidos. Licitar, comprar e consumir se revelam ações e instrumentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável.

6. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Ao consumir e contratar o Estado orienta os agentes econômicos de mercado à medida que altera as condições para fornecimento. Para Biderman et al. (2008) a licitação sustentável é uma solução para integrar as considerações ambientais ao processo de compra e contratação pública. Valendo-se de critérios sustentáveis em suas compras e contratações, a Administração Pública sinaliza aos fornecedores e ao mercado o imperativo de ajuste dos processos de produção em consonância com as metas de proteção social, ambiental e desenvolvimento sustentável.

No âmbito internacional a proteção ao meio ambiente é um dos objetivos de vários países. Implementam na gestão pública o uso do poder de compra do Estado para fomentar novos mercados e tecnologias de menor impacto ambiental. Como aponta Biderman et al. (2008, p. 71)., “A ONU, por meio de diferentes agências, tem contribuído para a discussão sobre o consumo sustentável”.

Na gestão pública brasileira, nas diferentes esferas políticas, ações têm sido



implementadas, evidenciando que a precaução tem impregnado o processo decisório governamental. O Ministério do Meio Ambiente estuda encaminhar proposta de alteração da Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993) ao Congresso, para inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas. O Ministério opera com a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que incentiva a inclusão de critérios ambientais nas licitações. Há ainda a aprovação do Decreto n.º 2.783, de 17 de setembro de 1998, proibindo entidades do governo federal de comprar produtos ou equipamentos contendo substâncias degradadoras da camada de ozônio.

A política de Compras Públicas Sustentáveis recebeu forte motivação da sanção do Decreto n.º 7.746/2012, que estabeleceu critérios, práticas e diretrizes para as contratações realizadas pela administração pública. O Decreto se soma ao esforço regulatório do Governo Federal, já sinalizado com a edição de outras regulamentações precedentes, como a Instrução Normativa n.º 01/2010 MPOG, que dispôs de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na Administração Federal. Um marco na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, na medida em que consagra o poder de compra governamental como promotor de políticas públicas.

A proposta fundamental das compras públicas sustentáveis é incluir critérios ambientais, além dos econômicos e sociais em todos os estágios do processo de contratação. Mas, como comenta Egri & Pinfield “as regulações ambientais provaram ser dispendiosas, de difícil manejo e, frequentemente, ineficazes” (2012, p. 372). Não é suficiente regular. Ações governamentais são necessárias para fomentar o mercado. Barcessat (2011) destaca que a gestão pública pode se valer do poder/dever para criar “aparentes desigualdades”, critérios para fornecimento de bens e serviços para atendimento da demanda pública. A licitação supera a formalidade de agenciar a compra de bens e serviços, se tornando um instrumento de implementação de políticas públicas que estimulem e capturem fornecedores estratégicos, aliados no desenvolvimento sustentável e na preservação ambiental (BIDERMAN et al., 2008).

7. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

A noção de sustentabilidade se baseia na garantia de recursos para as gerações futuras “por meio de uma gestão que contemple a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado de nossas sociedades”. (MPOG, CURSO CPS, 2011) A gestão de recursos é importante, mas um esforço concentrado governamental é necessário para o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento que para Barbieri (2010, p. 151) “é a representação do modelo triple bottom line, desenvolvido por John Elkington”, cuja representação destaca a necessidade de uma gestão que objetive resultados econômicos, sociais e ambientais, denominados os pilares da sustentabilidade. É a imagem de um modelo decisório que internaliza os riscos e considera os efeitos das consequências de suas ações, cerne do princípio da precaução (DALLARI & VENTURA, 2002).

É a ação governamental que pode incluir dispositivos que minimizem as ameaças ao ambiente, revelados na degradação local, regional e global como, por exemplo, o aquecimento global e mudanças climáticas; acúmulo de substâncias perigosas no ambiente; degradação das florestas; poluição e a escassez de água, entre outros. Tais problemas, com maioria resultante do desenvolvimento tecnológico (BECK, 2011), embora presentes na rotina da sociedade atual, não são previsíveis em seus efeitos globais.

As compras e contratações públicas são realizadas, conforme inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal Brasileira, por meio de um procedimento administrativo – a licitação pública. Seu objetivo, conforme a Lei 8666/93, é a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público mediante o atendimento dos requisitos estabelecidos pela administração



demandante. “A licitação possui, assim, uma natureza instrumental para a realização de valores fundamentais e concretização dos fins propostos à Administração” (MPOG, CURSO CPS, 2011).

“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” (BIDERMAN et al., 2008, p. 21). A administração pública, amparada na lei, exerce um crivo no interesse da gestão coletiva. Submete as ofertas dos potenciais fornecedores às especificações e normatizações, objetivando a seleção das propostas mais vantajosas.

Vantajoso para administração pública é o atendimento pleno dos interesses da coletividade. É neste contexto que o Estado, por meio da Instrução Normativa nº 01/2010 do MPOG, estabelece que os gestores públicos devem inserir critérios de sustentabilidade ambiental na elaboração dos instrumentos convocatórios (editais públicos), bem como ao longo do processo licitatório das contratações públicas. Na fase interna, de preparação do termo de referência ou do projeto básico, é fundamental a prudência do administrador público que deve deliberar levando em conta o impacto ambiental de suas solicitações. A elaboração da especificação expõe, objetivamente, a demanda da gestão governamental, define a que critérios o objeto de contratação/aquisição visa atender e a consciência dos efeitos do consumo governamental.

O princípio da precaução, aliado ao da eficiência, tem forte aplicação no instituto das compras públicas sustentáveis. Assinala uma gestão proativa que consiste em alterar o modelo de consumo, afetando toda a cadeia de fornecimento e produção. Um panorama desse potencial positivo, já observado na atual gestão pública brasileira, está apresentado no relatório do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão, que divulgou no sítio ComprasNet o movimento de recursos das compras governamentais em 2012: R\$ 72,6 bilhões. Desse montante, R\$ 40 milhões foram gastos com as compras sustentáveis, correspondendo a 01% do total. O MPOG informa que entre os anos 2010 e 2012, o crescimento de fornecedores que participam das licitações sustentáveis foi de 10% e os itens mais comprados com critérios sustentáveis foram computadores, aparelhos de ar condicionado e papel A4. A análise das informações divulgadas reforça o poder de compra do Estado e aponta uma grande margem a ser utilizada.

O instituto das compras públicas sustentáveis amplia o conceito de contratação mais vantajosa nas licitações permitindo adquirir itens menos danosos ao ambiente. A vantagem ambiental se revela menos onerosa no longo prazo, pois minimiza os gastos governamentais com a reparação dos danos ambientais, consome menos energia e materiais enquanto incentiva o surgimento de novos mercados. Algumas outras vantagens das compras públicas sustentáveis: Colaboram para alcançar a minimização do impacto de resíduos; Constituem-se em um instrumento de ação pela integração de critérios ambientais em todos os estágios do processo de produção; Promovem mecanismos inovadores para inclusão de critérios ambientais e sociais em processos e produtos; Não são mais caras. Ao priorizarem eficiência e redução de desperdício, resultam em economia para o consumidor; Melhoram a imagem da autoridade pública, pois transmitem responsabilidade aos cidadãos e demonstram que os líderes são ambientalmente, socialmente e economicamente eficientes. (MPOG, CURSO CPS, 2011)

O que se move no pano de fundo de todas as vantagens é a aplicação do princípio da precaução, que empregado proativamente e positivamente, como demonstrado no uso das compras públicas, evolui de uma obrigação de vigilância para um estado de responsabilidade política e econômica. A própria ação do Estado em seu poder de consumo, no contexto da



ação e decisão, é orientada para aliar esforços de mercado na minimização de impactos econômicos, sociais e ambientais.

Após definir as finalidades e disponibilizar as informações do objeto de interesse no certame, o Governo assume o papel de indutor do mercado. Os critérios são do demandante, que detém o recurso e define o objeto, pois tem uma finalidade a cumprir. O julgamento discricionário, na busca pela contratação mais vantajosa e, neste caso, ambientalmente sustentável, permite que o poder de demanda do Estado se evidencie como um instrumento eficaz de gestão.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou apresentar o tema das compras públicas sustentáveis a partir de uma breve revisão bibliográfica dos temas da sustentabilidade ambiental, do princípio da precaução e da gestão pública. O tema envolve questões sociais, econômicas e ambientais que perpassam por decisões políticas.

Esforços internacionais têm encontrado eco nas discussões populares e nas tentativas do Estado brasileiro em produzir leis que garantam meios de produção e desenvolvimento por uma gestão eficiente, que seja sensível aos danos ao ambiente, um dos principais riscos globais. O risco sempre esteve presente na sociedade, mas o Governo pode geri-lo em um nível tolerável, se valendo de medidas amenizadoras pelo menos em relação aos potenciais danos de suas ações administrativas e decisões políticas. Tanto os esforços pela sustentabilidade como por uma gestão que amenize os riscos das ações públicas têm raízes no princípio da precaução. Este princípio oriundo do Direito Ambiental tem cada vez mais permeado a Administração Pública, cujas ações no atendimento das necessidades da sociedade demandam grande consumo de bens e serviços.

Valendo de seu poder de compra, o Governo tem incluído critérios ambientais nos processos licitatórios, caracterizando o que se denominaram compras públicas sustentáveis. Por força legal, as compras públicas sustentáveis têm tido crescente adesão pelos gestores públicos, se revelando também num importante atrativo a um novo grupo de fornecedores, segundo relatórios governamentais. Este movimento atinge o mercado produtivo, permitindo ao Governo, além de regular também atuar no mercado consumidor, reduzindo na ponta do consumo os danos ao ambiente.

Ainda há dificuldades e grandes oportunidades à adesão do mercado na oferta de produtos sustentáveis. As principais contribuições da adoção do princípio da precaução nas decisões governamentais e, mais diretamente por meio do instituto das compras públicas sustentáveis, têm sido a sensibilização dos gestores públicos para a contribuição das suas decisões na redução dos riscos ao ambiente e sociedade; a condução da gestão pública a uma reflexão sobre os padrões de consumo a partir da adoção de critérios para sua própria demanda e, finalmente, uma gestão mais eficiente e participativa, onde a relação risco-benefício é considerada e está presente nas decisões políticas.

9. REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 20ª Edição. São Paulo: Editora Método, 2012

ALVAREZ, Albino Rodrigues. (Org.); MOTA, José Aroudo. (Org.) . Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. 1ª ed. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2010.

ATTANASIO JÚNIOR, Mário Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. Análise do Princípio da Precaução e suas Implicações no Estudo de Impacto Ambiental. II Encontro da ANPPAS 26 a 29 de maio de 2004 Indaiatuba - São-Paulo – Brasil. 2004 Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro



2/GT/GT09/grabriela.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2013.

BARBIERI, José Carlos; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de; ANDREASSI, Tales and VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. Rev. adm. empres. [online]. 2010, vol.50, n.2, pp. 146-154. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n2/02.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2013.

BARBIERI, José Carlos. Gestão Ambiental Empresarial: conceitos, modelos e instrumentos. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2012

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; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BIDERMAN, Rachel; BETIOL, Luciana Stocco. MACEDO, Laura Silvia Valente de. MONZONI, Mario. MAZON, Rubens. Guia de compras públicas sustentáveis. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. ICLEI - European Secretariat GmbH. 2008.

BRASIL. Casa Civil. Decreto no 2.783, de 17 de setembro de 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. Publicação DOU: 18/09/1998. Brasília: 1998

_____. Ministério do Planejamento. Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Publicação DOU: 20/01/2010. Brasília: 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação & Governos Locais pela Sustentabilidade. Curso de compras e contratações públicas sustentáveis no Governo Federal. Brasília: 2011

_____. Casa Civil. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Publicação DOU: 06/06/2012. Brasília: 2012

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação & Governos Locais pela Sustentabilidade. Informativo de Compras Públicas Sustentáveis – COMPRASNET. 2012.

COIMBRA, Clarice Helena de Miranda. Princípio da Precaução : a relação entre a tecnologia e a sociedade. Monografia (Lato Sensu). Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca. 2012

COLOMBO, Silvana Brendler. O princípio da precaução no Direito Ambiental. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 488, 7 nov. 2004 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5879>>. Acesso em: 08 mai. 2013.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna. Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

DALLARI, Sueli Gandolfi ; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? São Paulo: Perspec. [online]. 2002, vol.16, n.2, pp. 53-63. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n2/12111.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2013.

DORNELAS, Henrique Lopes. Direito Ambiental e o Princípio da Precaução: Sua aplicação e concretização no contexto de uma sociedade de risco. UFF/ Programa de Pós- Graduação em sociologia e Direito. Niterói: 2006.

EGRI, Carolyn Patricia.; PINFIELD, Lawrence Taylor. As organizações e a biosfera: ecologia e meio ambiente. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs.) Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, v.1, p.361-397, 2012.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.



Gestão e Tecnologia para a Competitividade

23.24.25 de Outubro de 2013

HAMMERSCHMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 23, n. 45, p. 97-122, 2010

HARTMANN, Ivar Alberto Martins. O princípio da precaução e sua aplicação no direito do consumidor: dever de informação. Direito & Justiça–Revista de Filosofia da PUCRS 38.2 (2012)

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. O princípio da precaução e a avaliação dos riscos. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 856, ano 96, pp. 35-50, fev. 2007.

MALHEIROS, Hugo Antônio do Amaral; AMARAL, Sergio Pinto; ASHLEY, Patrícia Almeida. Licitações públicas sustentáveis: Como avaliar o comprometimento ético do órgão licitante. V Congresso Nacional de Excelência em Gestão: Gestão do Conhecimento para a Sustentabilidade. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão contemporânea. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 18.ed. São Paulo: RT, 1993

MOTA, José Aroudo. Economia, meio ambiente e sustentabilidade: as limitações do mercado onde o mercado é o limite. Boletim Científico, Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, ano 3, n. 12, p. 67-87, jul./set. 2004.

SCOTTO, Gabriela; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura; GUIMARÃES, Leandro Belinaso. Desenvolvimento Sustentável. 4. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (org.). Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.