

A IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO ESTRATÉGIA SUSTENTÁVEL NA GESTÃO PÚBLICA PARA INDUZIR O DESENVOLVIMENTO LOCAL

THE IMPORTANCE OF GOVERNMENT PURCHASES AS A SUSTAINABLE STRATEGY IN PUBLIC MANAGEMENT TO INDUCE LOCAL DEVELOPMENT

João Henrique Souza de Araújo¹
André Cutrim Carvalho²
Norbert Fenzi³

¹ Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: jharaujocontecon@gmail.com

² Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: andrecc83@gmail.com

³ Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: nfenzi@gmail.com

RESUMO: Em linhas gerais, o objetivo fundamental do artigo é analisar o papel das compras governamentais como estratégia sustentável da gestão pública para induzir o desenvolvimento. Isso é assim pela sua função dinamizadora na economia e seu efeito multiplicador em termos de emprego e renda para a comunidade, e receitas para os cofres públicos, cujas variáveis sejam centradas na perspectiva do desenvolvimento local sustentável. A principal conclusão é de que as Compras Governamentais representam, de fato, uma estratégia sustentável em termos de gestão, sobretudo pelas possibilidades de induzir o desenvolvimento, suprimindo às demandas da administração pública e dinamizando os negócios locais.

Palavras-chave: compras governamentais. estratégia sustentável. gestão pública. desenvolvimento local.

ABSTRACT: In general terms, the main objective of the article is to analyze the role of government procurement as a sustainable strategy of public management to induce development. This is because of its dynamic role in the economy and its multiplier effect in terms of employment and income for the community, and revenues for the public coffers, whose variables are centered on the perspective of sustainable local development. The main conclusion is that Government Procurement represents, in fact, a sustainable strategy in terms of management, mainly due to the possibilities of inducing development, supplying the demands of public administration, and stimulating local businesses.

Keywords: government procurement; sustainable strategy; public administration; local development.

Sumário: Introdução – 1 Revisão e Análise Bibliográfica – 1.1 Compras Governamentais – 1.2 Desenvolvimento Local – 2 Contexto Histórico Normativo-Jurídico das Compras Governamentais – Considerações – Referências.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o atual momento tem demandado uma série de discussões em torno da problemática ambiental, que são muitas, tais como: falta de gestão ambiental; aumento do desmatamento e das queimadas das florestas na Amazônia brasileira e no Pantanal; e, como consequência disso, o aquecimento global, que tem atraído o interesse do mundo e de vários atores sociais e econômicos que tem

procurado indicar alternativas de combate a essas mazelas, bem como a adoção de práticas sustentáveis em prol do desenvolvimento local.

De fato, muitos desses problemas são decorrentes da sua extensa dimensão territorial e de sua grande biodiversidade natural. Estimativas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) apontam que o Brasil detém 20% da biodiversidade do mundo e 30% das florestas tropicais (LOPES, 2019). A Amazônia é mais sensível ainda ao desequilíbrio ambiental, por conter a maior área de floresta tropical do mundo, assumindo papel fundamental na manutenção da biodiversidade e na estabilidade climática (GUERRA, 2008).

Além disso, uma parte significativa das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, com pertinente participação da Amazônia, é resultante dos desmatamentos e das queimadas ilegais, portanto criminosas, das florestas¹. Estes dois eventos catastróficos, com devido destaque negativo ao Estado do Pará, ocorrem porque parte considerável das ações de gestão do Estado Brasileiro não conta com uma base sustentada na perspectiva do desenvolvimento sustentável (ou da bioeconomia, por exemplo)².

Do ponto de vista histórico, o Pará vem experimentando um dilema: de um lado a região apresenta abundância de recursos naturais; do outro, porém, as gestões municipais enfrentam dificuldades para organizar uma base econômica capaz de internalizar a renda gerada, decorrente de atividades extrativistas e primárias exportadoras³; e, principalmente, a inclusão das populações locais, em especial dos povos da floresta.

Desta forma, pode-se constatar a urgente necessidade da gestão pública de apropriar-se de ferramentas para organizar, compor e propor uma base econômica sustentável, geradora de oportunidades de emprego, renda, receita e que, do ponto de vista ambiental, esteja alinhada às premissas básicas dos

¹Estimativas do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), mostram que o desmatamento na Amazônia aumentou em 216% em março de 2021, quando comparado com o mesmo período do ano passado.

²Os produtos primários, assim como dos produtos semielaborados, que constituem a base das atividades econômicas na região, vêm tendo queda nos seus preços, sistematicamente, no mercado mundial, tornando vulneráveis os empreendimentos locais.

³Essa base econômica, como legado, deixa marcas de depredação do solo e dos recursos naturais da fauna e flora, como os grandes projetos mineralógicos e agropecuários, deixando poucos benefícios para a região.

Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), como o ODM-7: Garantir a sustentabilidade com qualidade de vida); e das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como o ODS-12.7: Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais) da Organização das Nações Unidas (ONU), cujas orientações visam assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis, como mecanismo eficiente para enfrentar o aquecimento global e as mudanças climáticas do planeta.

Nestas circunstâncias, para compor uma base econômica em prol do desenvolvimento sustentável, de forma a acomodar as demandas locais, nacionais e as pressões internacionais, na expectativa de gerar melhores indicadores socioambientais, a fim de minimizar o aquecimento global e as mudanças climáticas do planeta, é condição *sine qua non* adotar uma importante ferramenta para alcançar tal finalidade: as denominadas Compras Governamentais (CG)⁴, concebidas como aquisições das administrações públicas, orientada por critérios de sustentabilidade e que passam pelas licitações públicas, que regulamentam este certame, como visto em Moura (2013).

A pertinência das Compras Governamentais pode ser concebida pela sua economia, uma vez que as estruturas administrativas públicas são responsáveis por significativa parcela da movimentação financeira por ser órgãos consumidores de bens, serviços e de execução de obras. Um retrato disso é que os governos europeus têm gastado, por ano, próximo de 16% do PIB em bens e serviços, sendo que esse indicativo nos países latino-americanos gira em torno de 24% do PIB, segundo Cavalcante et al. (2017). O referido autor (2017) observa que nos EUA as compras públicas representam, em média, 12,4% em compras e contratações governamentais; já no Brasil, a estimativa dos gastos do governo com suprimentos equivale a 20,2 % do PIB, proporcional a R\$ 76,56 bilhões.

Assim, o objetivo fundamental do presente artigo é analisar o papel das compras governamentais como estratégia sustentável na gestão pública para induzir o desenvolvimento local. Nesse contexto, as compras governamentais ao fazerem parte dos fluxos de negócios de base municipal, funcionam como

⁴ Ainda que a literatura vigente e recorrente use o termo 'Compras Públicas', o presente artigo pretende utilizar a categoria 'Compras Governamentais' para se afastar da noção de compras comunitárias e/ou coletivas.

instrumento multiplicador⁵, dinamizando a economia e induzindo o desenvolvimento local, com geração de emprego e renda para a comunidade e receitas para os cofres públicos, cujas variáveis sejam centradas na sustentabilidade.

Em suma, o alvo desse estudo é a gestão pública por ser a responsável em estimular o arranjo e a constituição de alternativas econômicas e de formas sustentáveis. Do ponto de vista metodológico, o presente artigo fará uso de pesquisa exploratória, que segundo Gil (1991 *apud* Silva e Menezes, 2005, p. 83):

[A] Pesquisa Exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; (...) análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso.

Em vista disso, a revisão bibliográfica será de extrema importância, pois permitirá a formatação de um arcabouço teórico, de modo a fundamentar e definir as categorias que irão fazer parte deste estudo, o qual para Minayo (2004) pode ser construído a partir de três elementares procedimentos: 1º) descrição, em forma de texto/redação e de maneira sistematizada; 2º) leitura para se entender em que circunstância o objeto de estudo se desenvolve; e 3º) análise, que exige experiência e ponto de vista crítico do pesquisador para bem fundamentar e explicar os resultados apurados.

1 REVISÃO E ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA

Nesta seção, busca-se fundamentar e definir as categorias bases deste estudo, das quais as compras governamentais e o desenvolvimento local, de modo a prestar uma discussão articulada entre ambos.

⁵ O atual modelo econômico não leva ao desenvolvimento, pois os empreendimentos estão constituídos à base de *enclaves* de produção de semielaborados para exportação. As empresas aqui instaladas não integram com os segmentos da economia da região e, por isso, não produzem efeitos em cadeia, isto é, não induzem à instalação de novos empreendimentos decorrentes dos primeiros, porque operam apenas no estágio primário da produção.

1.1 COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Em linhas iniciais, o problema das emissões de gases de efeito estufa e com impactos significativos no aquecimento global e nas mudanças climáticas do planeta tem estrita relação com as compras governamentais, na medida em que essas, grosso modo, manifestam-se nas aquisições de bens, serviços e execução de obras, orientadas por critérios de sustentabilidade, inclusos nas licitações públicas, documentos que requisitam dos participantes, cláusulas específicas, conforme o tipo de objeto demandado pela gestão pública.

Recorrendo a um conceito mais formal, as compras governamentais significam aquisição de bens, suprimentos e serviços pela gestão pública (federal, estadual, distrital ou municipal), destinadas ao pleno funcionamento dos serviços da administração pública, sustenta Moura (2013).

Burkhard (2015) trabalha com a categoria 'poder de compras governamentais', pois procura discutir as compras governamentais na perspectiva das políticas públicas, como importantes ferramentas das administrações municipais em várias regiões do mundo, com a intenção de favorecer os negócios dos pequenos agentes empresariais.

Sobre isso, Conte (2013, p. 7) afirma que: “[...] o uso do poder de Compras Governamentais, como fator de desenvolvimento local, por meio dos pequenos empresários, reflete a experiência internacional das administrações públicas, como nos Estados Unidos, Japão e União europeia”.

Segundo a definição de Xavier et al. (2012, p. 34), as CG significam “[...] um processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor”. Estes autores argumentam que a demanda governamental, se articulada com outros segmentos, pode ser uma fonte potencial econômica e, dependendo do raio de ação das aquisições, pode contribuir para alterar o desenvolvimento de muitas regiões.

Neste sentido, o gasto público com as compras governamentais tem efeito multiplicador, na medida em que os fornecedores aumentem seus níveis de consumo e gerem mais empregos, renda e receita, determinam Caldas e Nonato (2013, p. 469). Ou seja, a dinamização da demanda efetiva no nível local está

intrinsecamente ligada ao gasto e ao investimento da gestão pública nas suas necessidades materiais, serviços e de obras.

Mais importante do que a sua definição, tem-se que entender que as CG devem ser sustentáveis, de modo a reverberar as metas dos ODM e dos ODS, sendo que a estratégia para isso é incorporar os critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios. No Reino Unido e em outros países desenvolvidos, inclusive, as ditas ‘compras governamentais’ são chamadas de ‘compras sustentáveis’, definidas como um “[...] processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, deverão valorar os custos efetivos, com base nas condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural”, como diz Cavalcante et al. (2017, p. 12).

Registra-se, nessa definição, atenção especial na inserção da variável socioambiental no processo de compras governamentais, como efeito da dinamização da economia, pilar fundamental das prerrogativas do Desenvolvimento Sustentável (DS). Neste artigo, contudo, a definição de DS reflete a perspectiva da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED) da Organização das Nações Unidas (ONU), que difunde globalmente um desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. Em outras palavras, trata-se de um desenvolvimento que não esgota os recursos presente, pois leva em consideração as gerações futuras, devendo as compras governamentais, assim, se inserir nessa visão.

Apropriado aqui dissertar que as requisições socioambientais das compras governamentais devem se manifestar nas licitações. Estas – nas três esferas de governos – são regulamentadas pela Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações e contratos) e pela Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão).

A licitação é um procedimento administrativo, mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Este processo se realiza por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, propiciando “igual

oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos” (SOUZA, 1997, p. 14).

As licitações das compras governamentais devem reproduzir, por exemplo, a aceção das licitações norte-americanas, onde as políticas públicas não se restringem às contratações de forma isolada, mas insere medidas capazes de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e as desigualdades sócio regionais.

Nota-se que “a política norte-americana toma as ‘Compras Governamentais’ como mecanismos para corrigir questões ambientais e sociais”, defende Cavalcante et al. (2017, p. 36). Assim, o pano de fundo das licitações das compras governamentais é requerer benefícios socioambientais do empresariado operador das compras governamentais, e não que esse procedimento esteja centrado apenas na busca do menor preço e da qualidade do objeto licitado.

1.2 DESENVOLVIMENTO LOCAL

O desenvolvimento local significa um processo endógeno, configurado em pequenas unidades territoriais, responsável pelo seu dinamismo socioeconômico (FEITOSA, 2006). Próximo dessa linha de raciocínio, Zapata (2006) relaciona o desenvolvimento local às políticas de desenvolvimento regional, como espaço favorável para atração de empreendimentos, funcionando como elemento motor de crescimento, voltado para as forças endógenas do sistema e do tecido sociocultural.

Buarque (1999), por seu turno, aborda o desenvolvimento local pela perspectiva de mudança social e como fonte de oportunidades para a população das localidades, levando em conta fatores, como tempo e espaço para o crescimento da economia; a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social. Defende este catedrático que o desenvolvimento local deve ser concebido como um ato de compromisso e solidariedade com as gerações futuras, no sentido de reverberar a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento atual.

Tanto que as experiências bem-sucedidas mostram que o desenvolvimento local depende de um ambiente político e social favorável, expresso por uma convergência dos atores sociais do município, em prol de uma determinada orientação para o desenvolvimento. Neste caso, “[...] a decisão representa uma vontade conjunta da sociedade que dá sustentação e viabilidade política a

iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade”, como indica Buarque (1999, p. 10).

Essa assertiva mostra que um dos fatores que devem nortear o desenvolvimento local é a capacidade de organização coletiva das populações locais, a criatividade e a capacidade das pessoas fazerem coisas novas e bem elaboradas, como também “[...] serem empreendedoras, podendo explorar brechas para a inclusão social e econômica e, dessa forma, encontrar nichos de inserção nos mercados”, defende Franco (2002, p. 12).

Nota-se aqui a valorização dos atributos da sociedade local e da organização coletiva, como vertentes do desenvolvimento local. Das características pontuais dos atores locais, pode-se argumentar que as comunidades conhecem muito bem as culturas a serem exploradas, como também os elementos que as permeiam, ainda que seja de forma empírica, baseada na vivência e experiência dos agentes. Por esse olhar, segundo Costa (2010, p. 110), o desenvolvimento local pode ocorrer a partir de uma:

Concorrência harmônica entre os agentes, baseada numa comunidade cívica e solidária, numa cultura fortemente enraizada e nos seus ativos flexíveis e globalizantes, que ao buscarem uma boa governança local e estratégias cooperativas, estariam promovendo o bem comum a toda a coletividade.

Pode-se, assim, inferir que estes elementos, condicionantes do desenvolvimento local, devem ser trabalhados de forma articulada, voltados para determinado fim da atividade de *labor*, cuja eficiente matriz institucional possa contribuir para tornar o local um ambiente estável para as organizações empresariais, contribuindo para torná-las mais competitivas no mercado em que atuam.

Importa, também, aqui considerar que a criação de um ambiente sociocultural favorável às compras governamentais deve refletir soberanamente valores arraigados do próprio local e legitimadas pelas instituições, a partir da adoção de adequadas regras e normas jurídicas para conduzir o processo de aquisição de bens e serviços, voltados para suprir as necessidades da administração pública.

Nesta perspectiva, porém, não é recomendável deixar de levar em consideração os estímulos institucionais fiscais para induzir os empresários à prosperarem nos negócios locais e, no fim da cadeia, induzir o desenvolvimento local em bases sustentáveis.

Discute-se também que o desenvolvimento local, tendo como plataforma as Compras Governamentais, seja uma construção mais propícia, conforme Terra, Cruz e Machado Junior (2016) aos pequenos e médios agentes empresariais. Os argumentos são de duas ordens: 1º) os pequenos e médios agentes econômicos funcionam como uma espécie de espirais positivas, contribuindo para dinamizar o local, por mobilizar vários segmentos da economia; e 2º) são agentes que pouco participam nos grandes mercados, cooptados pelas grandes empresas.

Sobre essa questão, Conte (2013, p. 10) afirma que uma das premissas das compras governamentais é:

Gerar desenvolvimento das economias e regiões locais, principalmente àquelas de menor índice de desenvolvimento socioeconômico, gerando emprego e distribuição de renda, de modo a alterar as desigualdades regionais e sociais.

Por isso, é preciso defender o papel das compras governamentais como estratégia sustentável para a gestão pública construir uma sólida base econômica, que possa subsidiar o desenvolvimento local, saindo de uma estrutura insustentável de produção e consumo para outro cenário sócio sustentável, efeito direto do atendimento dos critérios socioambientais inclusas nas licitações.

2 CONTEXTO HISTÓRICO NORMATIVO-JURÍDICO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Nesta seção, buscam-se situar as compras governamentais no contexto histórico normativo-jurídico, destacando aspectos pontuais legais, que justifiquem a adoção de uma perspectiva em prol do desenvolvimento sustentável. O problema das emissões de gases de efeito estufa e dos impactos no aquecimento global e nas mudanças climáticas do planeta, desde há muito tempo estava na agenda dos representantes dos organismos internacionais comprometidos com a causa ambiental, mas situados em dois pilares centrais: produção e consumo.

A preocupação, na verdade, era com os recursos naturais que poderiam se exaurir com o passar dos anos e da intensidade das atividades, de modo a comprometer as gerações futuras. Logo, a lógica é desenvolver o econômico, agregando as variáveis social e ambiental, o que favoreceu alternativas para dinamizar a economia, como as compras governamentais, e com menores impactos ambientais.

Todavia, a mudança de base produtiva, geradora de benefícios sociais e ambientais perpassa pela discussão e adoção de leis, normas, decretos, entre outras recomendações jurídicas e institucionais, voltadas para as questões socioambientais.

No Brasil, bem antes, teve-se a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e a Constituição da República Federativa do Brasil/1988, ambos os documentos acenavam positivamente para as compras governamentais, ao estabelecer que a ordem econômica deve observar, entre os seus princípios, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços, e de seus processos de elaboração e prestação (MOURA, 2013).

No plano internacional, um dos marcos temporais que teve maior visibilidade ocorreu ano de 1972, quando a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo na Suécia, que constituiu a primeira reunião internacional para tratar das questões ambientais, particularmente da relação entre meio ambiente e desenvolvimento. O resultado foi o embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre os limites do crescimento econômico e concluíram que seria necessário um 'crescimento zero' (DECLARAÇÃO, 2002).

A tese do 'crescimento zero', sob a liderança dos países desenvolvidos, era a de que países populosos e de recente industrialização, como o Brasil, deveriam interromper seu processo de desenvolvimento, a fim de preservar os recursos naturais disponíveis em seus territórios. Todavia, o 'crescimento zero' não atendia às demandas dos países em desenvolvimento, que, à época, demonstravam índices elevados de pobreza, acompanhados de muitas mazelas sociais.

Destarte, a oposição entre a necessidade da conservação ambiental e o enfrentamento da pobreza encontrou solução por volta do final da década dos anos de 1980, com a publicação, em 1987, do Relatório 'Nosso Futuro Comum' (Relatório Brundtland). No referido Relatório, o desenvolvimento sustentável assumiu a premissa de atender as necessidades atuais, mas sem comprometer o atendimento das demandas das futuras gerações (ONU, 2017). Também nesse documento, a ONU recomendou que fosse organizado uma reunião, entre os líderes mundiais, para tratar das questões atinentes ao meio ambiente em âmbito global.

Essa reunião ficou conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), sediada no Rio de Janeiro, no ano de 1992, que ficou conhecida como 'Rio-92' ou 'Eco-92'. Em contraste com a CNUMAD, que pregava crescimento zero, neste 'novo' entendimento o desenvolvimento e o meio ambiente deixaram de serem consideradas categorias excluídas do processo de crescimento dos países, ou seja, o desenvolvimento sustentável passaria a ter agenda ambiental.

Essa acepção permaneceu nas duas principais cúpulas que se seguiram, tanto nas Organizações Públicas Mundiais sobre Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, África do Sul, 2002 – Rio + 10), como na Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável, no Rio de Janeiro, 2012, Rio+20 (RELATÓRIO, 2005).

Na concepção de Couto e Ribeiro (2016), foi na Cúpula Mundial da Rio +10 que as compras governamentais tiveram ressonância e espaço na agenda ambiental, sendo discutidas como 'compras verdes'. Para essa cúpula, as autoridades públicas, em níveis da gestão governamental, deveriam adotar parâmetros sustentáveis, por meio de planejamento, para realizar investimentos em infraestrutura, no desenvolvimento empresarial e nas compras públicas.

A gestão pública deveria ter ao seu dispor para alcançar essa finalidade o 10 Years Framework Program (10YFP), ou seja, um conjunto de iniciativas, voltadas para à modificação dos insustentáveis padrões de consumo e de produção (COUTO; RIBEIRO, 2016).

Na conferência Rio + 20, realizada na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2012, o tema das compras governamentais despontou como 'Compras públicas

sustentáveis (CPS)', tendo também o suporte técnico do 10YFP, que tinha como principal propósito reforçar a cooperação internacional, no intuito de acelerar a mudança referente ao consumo e produção insustentáveis nos países. Para tanto, a novidade foi aquisição e licitação de produtos e serviços destinados às organizações públicas, as quais passariam a incluir critérios de sustentabilidade nesse processo.

De fato, as compras governamentais ganharam escala global após a instituição de dois produtos: o Processo de Marrakesh, fruto da Rio + 10, mais a instituição do 10YFP, estabelecido na Rio + 20 (CAVALCANTE et al., 2017). Ambos representam instrumentos para a construção de políticas para este segmento em diversos países.

O primeiro dissemina conceitos relacionados às compras governamentais, bem como define metodologias que permitam conhecimento necessário para os gestores públicos planejarem ações para identificar os requisitos normativos a serem construídos para viabilizar a implantação de políticas para este fim.

Destaca-se que, em 2003, o Processo de Marrakesh gerou o conceito de Produção e Consumo Sustentáveis (PCS) e exigiu que os países elaborassem um plano de ação para se ajustar a essa categoria, devendo estar em consonância com a proposta 10YFP. Todavia, o Brasil aderiu a esse modelo de gestão das compras públicas apenas no ano de 2008, por meio da Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 44, de 13 de fevereiro de 2008, que estabeleceu o Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentável (CGPCS), órgão composto por representantes de entidades governamentais e da sociedade civil.

Atendendo as recomendações dos organismos internacionais, o Brasil instituiu o Decreto Federal nº 7.746/2012, sob as orientações do Ministério do Meio Ambiente (MMA), visando estabelecer diretrizes de sustentabilidade a serem observadas nas compras e contratações públicas, aspirando minimizar os impactos ambientais e a utilização de sistemas de certificação e rotulagem socioambiental (CAVALCANTE et al., 2017).

Essa imposição normativa às compras governamentais deveria se manifestar, na prática, na aquisição de equipamentos de alta eficiência energética, de madeira certificada, de bens constituídos por materiais reciclados, como reflexo

de 'licitação sustentável' (termo cunhado pelo autor) e com a inclusão das necessidades ambientais requisitadas.

Nesse caso, a gestão pública precisaria caminhar *pari passu* com a indução do desenvolvimento sustentável, na medida em que o padrão insustentável de produção e consumo, fonte de depleção dos recursos naturais, possa ser mitigado. Assim, situam-se as compras governamentais em um contexto de evolução do plano normativo-jurídico e legal, constituído por Leis, Normas e Decretos, conforme o Quadro 1, nos seguintes termos:

Quadro 1 – Síntese da evolução do Marco normativo-jurídico e legal das CG

Leis e Normas	Descrição
Lei nº 6.938/1981: Política Nacional do Meio Ambiente.	Estabelece diretrizes ambientais para entes públicos (poderes Executivo, Judiciário e Legislativo) e para a sociedade, servindo de fundamento legal genérico para a atuação da administração na adoção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas.
Constituição da República Federativa do Brasil/1988.	Confere tratamento diferenciado para produtos e serviços conforme impacto ambiental.
Lei nº 7.347/1985: Lei da Ação Civil Pública.	Regulamenta ações e a responsabilidade por dano causado ao meio ambiente ao consumidor, entre outros direitos.
Lei nº 8.666/1993: Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.	Torna obrigatória as entidades governamentais selecionar a proposta mais vantajosa para contratos de seu interesse, abre a todos os interessados, em igualdade de condições (isonomia), a possibilidade de apresentar propostas.
Lei Federal nº 9.605/1998: Lei de Crimes Ambientais.	Estabelece sanção restritiva e penas aos entes públicos na aquisição de bens por meio de compras públicas, tornando-se instrumentos de fiscalização quando passam a exigir que fornecedores apresentem o comprovante da origem da madeira, por exemplo, como determina a Instrução Normativa (IN) no 1/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do MP.
Decreto nº 2.783/1998: Proteger a camada de ozônio.	Proíbe aquisição de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso de substâncias que destroem a camada de ozônio (SDO) pelos órgãos e entidades da administração pública.
Decreto nº 4.131/2002: eficiência energética.	Dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia elétrica no âmbito da administração pública, determinando que as requisições devam ser adotadas requisitos de eficiência energética.
Portaria MMA nº 61/2008: compras públicas sustentáveis.	Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental aos entes públicos nas aquisições de compras públicas sustentáveis.
Lei nº 12.187/2009: Política Nacional sobre Mudança do Clima.	Estabelece diretrizes para a manutenção e à promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo e, para tanto, coloca como uma das medidas para a eficácia da política o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas
Portaria SLTI/MP nº 2/2010.	Dispõe sobre aquisição de bens de tecnologias da informação. Determina que a administração pública adquira, preferencialmente, computadores sustentáveis, TI Verde, e com menor impacto ambiental.

Lei nº 12.305/2010: Política Nacional de Resíduos Sólidos.	Prioriza aquisições governamentais para de produtos reciclados/recicláveis; bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.
Lei nº 12.349/2010: Processo licitatório.	Visa garantir o princípio constitucional da isonomia, devendo a proposta eleita ser a mais vantajosa para a administração pública na promoção do desenvolvimento sustentável e que deve ser julgada considerando também os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, etc.
Lei nº 12.462/2011.	Institui o Regime Diferenciado de Contratações para as aquisições nas administrações Públicas
Decreto nº 7.746/2012.	Estabelece as diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável, por meio das contratações da administração pública.

Fonte: Moura (2013).

Percebe-se, portanto, que este conjunto normativo-jurídico assume duas perspectivas: 1º) reduzir significativamente padrões insustentáveis de produção e consumo, principal responsável pela degradação ambiental; e 2º) incentivar a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, favoráveis ao desenvolvimento sustentável e local.

CONSIDERAÇÕES

O presente artigo procurou discutir a importância das compras governamentais como estratégia sustentável de gestão para induzir o desenvolvimento local, com foco principalmente nos benefícios socioambientais, desconectando a concepção tradicional de desenvolvimento, que apregoa apenas pelo menor preço e a qualidade do objeto licitado.

Para essa proposta ser factível, contudo, torna-se necessário um elo entre a gestão municipal e as compras públicas para induzir o desenvolvimento local, em especial os empresários das Micro e Pequenas Empresas (MPE), que podem atuar como agentes para, por um lado, suprir as demandas da administração pública e, por outro, dinamizar os negócios de base municipal, quiçá estadual.

Ademais, o arcabouço normativo-jurídico, que embasa as compras governamentais, garante a segurança jurídica necessária para que a gestão pública possa efetivar, de forma sustentável, essa política, em prol do desenvolvimento local.

Destarte, as normas jurídicas permitem a gestão exigir e condicionar, por meio das licitações, atitudes sustentáveis para corrigir a depleção da

biodiversidade, saindo de um padrão indesejável e insustentável de produção e consumo para outro cenário desejável de redução das emissões nocivas e da geração de resíduos, com melhoria na qualidade de vida do meio ambiente.

É nítido, deste modo, o papel das compras governamentais como estratégia sustentável na gestão pública em prol do desenvolvimento local e da sustentabilidade. Isso é assim pela sua função dinamizadora na economia e seu efeito multiplicador em termos de emprego e renda para as comunidades, e receitas para os cofres públicos, desde que as variáveis estejam centradas na perspectiva da sustentabilidade em prol do desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

BIDERMAN, Rachel et al. (Org.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília, DF, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, junho, 1999.

BURKHAIID, D. **As compras públicas visando o fortalecimento dos pequenos negócios como política de desenvolvimento local**. 2015. 100 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Faculdades Integradas de Taquara, Taquara, 2015.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 64, n. 4, p. 465-480, out./dez. 2013.

CALVACANTI, Denize; OLIVEIRA, Gustavo; D'AVIGNON, Alexandre; SCHNEIDER, Heloisa; TABOULCHANAS, Kristina. **Compras públicas sustentáveis Diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: CEPAL/Ministério do Meio Ambiente, 2017.

CONTE, Nelson Carlos. **O Poder de Compras dos Municípios como Fator de Desenvolvimento Local/Regional**. In: VI Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2013.

COUTO, Hugo Leonardo Gomides; RIBEIRO, Francis Lee. **Objetivos e Desafios da Política de Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: Opinião dos Especialistas**. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, v.50, p. 331-343, mar./abr. 2016.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília, DF: Mais Gráfica, 2010.

DECLARAÇÃO de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável Das nossas origens ao futuro. 2002. Disponível em: Declaracao Joanesburgo (cetesb.sp.gov.br). Acesso em: 20 jul. 2022.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza e desenvolvimento local**. Brasília, DF: Arca, 2002.

FEITOSA, Cid Olival. Do regional ao local: uma transição conceitual. In: MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de; HANSEN, Dean Lee. (Org.). **Desenvolvimento regional e local: novas e velhas questões**. Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2006 (Capítulo 6).

GUERRA, F. G. P. Q. **Contribuição dos produtos florestais não madeireiros na geração de renda na floresta nacional do Tapajós - Pará**. 133 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Política) - Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

LOPES, Marina Stygar. **As Principais Contribuições do Setor Florestal à Biodiversidade Brasileira**. 2019. Disponível em: O Setor Florestal e suas contribuições à biodiversidade - Software Mata Nativa 4. Acesso em: 23 jul. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. Disponível em: Baixar Pesquisa Social Teoria Método E Criatividade Minayo PDF - Livros Virtuais (librosintinta.in). Acesso em: 10 maio 2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 7, jan./jun. 2013.

OBJETIVOS do desenvolvimento Sustentável. **Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis**. 2005. Disponível em: ODS 12 - Consumo e Produção Sustentáveis - Ipea - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Acesso em: 20 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. 2017. Disponível em http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

RELATÓRIO Brundtland – **Nosso Futuro Comum**. 2005. Disponível em: CATEGORIA CONCEITOS - Nosso Futuro Comum - Relatório Brundtland (ecobrasil.eco.br). Acesso em: 24 jul. 2022.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**, UFSC, 4 ed.Ver. Atual. Florianópolis, 2005.

SOUZA, Fatima Regina de. **Manual básico de licitação**. São Paulo: Nobel, 1997.

TERRA, Antônio Carlos Paim; CRUZ, Alethéia Ferreira da; MACHADO JUNIOR, Eliseu Vieira. **Compras Públicas Inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras públicas.** 2016.

XAVIER, T.R. et al. O estudo do desenvolvimento regional na Administração: uma análise da produção científica internacional e os hot-topics. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...].** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

ZAPATA, Tânia. **Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos.** São Paulo: FGV, 2006. (Programa de gestão pública e cidadania).