
Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Sustainable Public Procurement in Brazil: History and the Proposition of a Taxonomy

Raquel Sobral Nonato¹ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.59425]

Recebido em: 14/05/2021

Aprovado em: 06/06/2022

Resumo: Este artigo tem por objetivo explicar de que forma as Compras Públicas Sustentáveis (CPS) têm sido operacionalizadas no contexto brasileiro. Embora tenha ganhado espaço na agenda política brasileira nos últimos anos, o caminho para aplicabilidade das compras públicas sustentáveis parece ainda em construção, sobretudo pelos limites institucionais e operacionais, além dos diferentes sentidos atribuídos às noções de sustentabilidade e ao próprio papel do Estado assimilados pelos atores. A partir de revisão sistemática da literatura e da legislação disponível, o estudo traçou um histórico dos principais eventos que acompanharam a trajetória e evolução institucional das compras públicas no Brasil e desenvolveu uma proposta de taxonomia dos modelos de compras públicas sustentáveis aplicados pela administração pública no período recente. Ao mobilizar referencial teórico que articula conceitos de desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e ação pública demonstrou-se a utilidade do instrumento em identificar os principais atributos de sustentabilidade inseridos nas referidas práticas bem como foi possível estabelecer critérios para analisar ações públicas que tenham nas compras públicas seu nodo articulador.

Palavras-chave: Compras públicas sustentáveis; sustentabilidade; ação pública; compras governamentais.

Abstract: This paper aims to explain how Sustainable Public Procurement (SPP) has been operationalized in the Brazilian context. Despite it has gained space on the Brazilian political agenda in recent years, the path towards the applicability of sustainable public procurement still seems to be under construction, especially due to the institutional and operational limits, in addition to the different meanings attributed to the notions of sustainability and the very role of the State assimilated by the actors. Based on a

¹ FGV/EAESP. E-mail: kell.sobral@gmail.com.

systematic review of the literature and legislation, the study traced a history of the main events that accompanied the trajectory and institutional evolution of public procurement in Brazil and developed a proposal for a taxonomy of sustainable public procurement models applied by public administration in the period recent. By mobilizing theoretical framework that articulates concepts of sustainable development, sustainability and public action, the utility of the instrument was demonstrated in identifying the main attributes of sustainability inserted in the referred practices as well as it was possible to establish criteria to analyze public actions that have public purchases as a node articulator.

Keywords: Sustainable public procurement; sustainability; public action; public procurement.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo explicar cómo las Compras Públicas Sostenibles (CPS) se han operacionalizado en el contexto brasileño. Si bien ha ganado espacio en la agenda política brasileña en los últimos años, el camino hacia la aplicabilidad de la contratación pública sostenible aún parece estar en construcción, especialmente por los límites institucionales y operativos, además de los diferentes significados atribuidos a las nociones de sostenibilidad y al rol mismo del Estado asimilado por los actores. A partir de una revisión sistemática de la literatura y la legislación disponible, el estudio trazó una historia de los principales eventos que acompañaron la trayectoria y evolución institucional de la contratación pública en Brasil y desarrolló una propuesta para una taxonomía de modelos de contratación pública sostenible aplicada por la administración pública en el período reciente. Al movilizar el marco teórico que articula conceptos de desarrollo sustentable, sustentabilidad y acción pública, se demostró la utilidad del instrumento en la identificación de los principales atributos de sustentabilidad insertados en las prácticas referidas, así como se logró establecer criterios para analizar las acciones públicas que tienen en las compras públicas su nodo articulador.

Palabras claves: Contratación pública sostenible; sustentabilidad; acción pública; compras del gobierno.

1. Introdução

Este artigo contribui para um tópico bastante recorrente no setor público: as compras governamentais. No Brasil, este tema é cercado por intensos debates e marcado notoriamente por sua complexidade, tanto em termos institucionais e organizacionais quanto pela gama de atores envolvidos ao longo do processo de implementação, assim como pelos mecanismos de controle que envolvem as compras públicas. A complexidade dessa prática também é observada sob o prisma econômico, na medida em que ela

movimenta um considerável montante de recursos financeiros, alcançando valores entre 10% e 16% do PIB do país (Araújo Júnior et. al, 2018).

Se por um lado as compras públicas são compreendidas como um ato meramente rotineiro do setor público, visando tão-somente a manutenção de sua cadeia de suprimentos, por outro lado, recentemente tem crescido a concepção de que as compras públicas podem ser revestidas de critérios e mecanismos que as qualifiquem como um instrumento estratégico de políticas públicas. Este fato ocorre nas chamadas Compras Públicas Sustentáveis (CPS), que é objeto de análise no presente estudo. Conhecidas também como licitações públicas sustentáveis, eco aquisições, compras ambientalmente amigáveis, consumo responsável e licitação positiva, as CPS são “uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos” (Biderman et al., 2008, p. 21). Adicionalmente, as CPS aqui serão compreendidas enquanto ação pública, ou seja, um conjunto de iniciativas e dispositivos de coordenação em que as políticas públicas estão inseridas (Massardier, 2006), não se restringindo a esfera institucional do Estado. Nesse sentido, enfatiza-se a importância de atores estatais e não estatais na produção de ideias, nas negociações e decisões políticas da sociedade (Massardier, 2006; Muller, 2008, Thoenig, 1995)

Nessa direção, a CPS está inserida em uma agenda global mais ampla sobre as ideias de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade (Nobre, 2002; Lelé, 1999), na qual as compras públicas ganham espaço, gradativamente, como locus para o estabelecimento de compromissos entre governos, grupos e atores em direção ao consumo responsável. É reconhecida assim a sua influência e seus efeitos sobre o tripé da sustentabilidade (Hacking e Guthrie, 2008), ou seja, sobre a dimensão social, econômica e ambiental. A partir de então é possível observar o surgimento e o fortalecimento de inúmeras práticas e políticas, lideradas principalmente pelos governos da União Europeia, EUA e Canadá - e também por organizações internacionais privadas e da sociedade civil (Biderman et al., 2011), mobilizando instrumentos de aprendizagem, financeiros e redes, visando disseminar tal estratégia para outros territórios, aumentando a pressão para que

os países ditos em desenvolvimento também adotem tais critérios em seus arranjos institucionais.

Com efeito, embora a inserção de critérios de sustentabilidade na administração pública por intermédio das compras governamentais esteja alcançando maior espaço na agenda política brasileira, seu caminho para aplicabilidade parece ainda em construção. Além disso, os sentidos atribuídos à sustentabilidade na operacionalização das compras públicas não podem ser considerados uníssonos, tampouco consensuais. Gravitando sobre tal questão, há diversos atores tais como leigos, acadêmicos, políticos, juristas e organizações da sociedade civil que, ancorados em redes sociotécnicas, estão discutindo os sentidos e atribuindo materialidade sobre o que de fato é “sustentável”, termo que por vezes é caracterizado por sua “nebulosidade” semântica e conceitual no debate sobre a forma de operacionalizá-lo e efetivá-lo (Lélé, 1991).

Nessa direção, o presente artigo busca responder a seguinte questão: De que forma as ações públicas de CPS tem sido incorporadas pelo setor público brasileiro? Para tanto, o artigo reconstitui o histórico das CPS no Brasil e propõe uma taxonomia sobre as principais características dos modelos que estão sendo praticados pela administração pública no período recente.

Do ponto de vista metodológico, este estudo se pauta em revisão sistemática da literatura e da legislação disponível de modo a fornecer um panorama das compras públicas no cenário brasileiro, com destaque para os principais eventos que marcaram sua evolução no ambiente institucional, a partir de uma perspectiva temporal e processual (Langley, 1999). Além disso, o estudo recorre a uma análise aprofundada de estudos empíricos sobre CPS no contexto subnacional. O estudo está organizado, portanto, para facilitar a identificação de padrões e peculiaridades das práticas implementadas no setor público, contribuindo para melhor instrumentalizar práticas e políticas, além de subsidiar gestores públicos e os demais interessados no tema voltados à adoção das CPS no cotidiano do setor público bem como avançar no cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) .

O texto está dividido em quatro partes principais, além desta de caráter introdutório. A primeira apresenta uma visão geral da literatura sobre as CPS, destacando os principais eventos que permitiram seu surgimento e crescimento no debate público.

Em seguida o estudo reconstitui histórico das compras públicas no Brasil, refletindo sobre os aspectos simbólicos sobre o papel do Estado que acompanharam o ambiente institucional neste período. A terceira parte descreve os procedimentos metodológicos para o desenvolvimento indutivo da taxonomia, seguida da apresentação e discussão dos resultados.

2. Como chegamos ao termo “sustentável” nas compras públicas?

As discussões em torno das compras públicas sustentáveis possuem forte relação com os debates sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade que, por sua vez, se posicionam no campo de estudos sobre as diferentes noções de desenvolvimento que se assentaram a partir do período pós-guerra (Veiga, 2008). A tarefa de sistematizar e aprofundar tais discussões poderia extrapolar a delimitação deste artigo, panorama explorados de forma muito bem-sucedida nos trabalhos recentes de José Eli da Veiga (2008), Ignacy Sachs (2004; 2010) e Renato Maluf (2013). Portanto, aqui são focalizados os principais eventos que marcaram a trajetória das CPS diante da articulação e interação entre atores (individuais e coletivos) que contribuíram para o constructo do desenvolvimento sustentável e sustentabilidade.

Assim, o primeiro ponto de inflexão a ser mencionado corresponde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92), cujo conceito de consumo apareceu como elemento central. Na oportunidade foi instituído o plano de ação conhecido como Agenda 21, no qual 178 governos se comprometeram a estabelecer diálogo sobre os termos em questão para que pudessem alcançar a agenda da comunidade e internacional (Yaker, Bacetti e Enmanuel, 2014); tais compromissos foram reafirmados na Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo em 2002.

O Plano de Implementação de Johannesburgo trouxe a necessidade de mudanças nos padrões insustentáveis de produção e consumo, o que passaria pela consideração do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões, inclusive no âmbito das compras públicas, incentivando com isso serviços ambientalmente saudáveis (CMDS, 2002, p. 10).

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Em resposta a essa movimentação, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUD) juntamente com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Nação Unidas mediarão um processo que ficou conhecido como Processo de Marrakech (Yaker, Bacetti e Enmanuel, 2014). O objetivo desse processo era o de contribuir para projetos concretos sobre Consumo e a Produção Sustentável, e estabelecer mecanismos de cooperação Norte-Sul por meio de forças-tarefa, na qual se insere a força-tarefa de Marrakech em CPS .

A Força-tarefa em SPP foi lançada pelo governo da Suíça em 2005 e reuniu como países-membros: Argentina, China, Estados Unidos, Filipinas, Gana, México, Noruega, Reino Unido e República Tcheca, contando ainda com a presença da OIT, PNUMA, Comissão Europeia, Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI) e o Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (IISD) (MTF, 2012). As atividades dessa força-tarefa corresponderam ao desenvolvimento de uma metodologia com foco em treinamento, realização de pesquisas e facilitação de diálogo entre os atores do mercado e os países (Bidermand et al., 2011).

A Rio + 20, realizada em 2002 prosseguiu com esse debate, sendo lançada na ocasião a Iniciativa Internacional em CPS. Nesse espaço, reuniu atores de diversos setores da sociedade para dialogar sobre mecanismos facilitadores na promoção da oferta e demanda sustentável, por meio de desenvolvimento de indicadores, capacitação e mobilização *in loco* (Yaker, Bacetti e Enmanuel, 2014).

A partir desse momento foi possível identificar uma ascensão de programas de CPS no cenário internacional, podendo ser identificadas experiências na Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda, Suécia, Japão, Estados Unidos e Canadá. Entre os países em desenvolvimento, iniciativas podem ser encontradas na África do Sul, Chile, Índia, Costa Rica, Colômbia, Uruguai, México, Argentina e Brasil (Conway, 2012; McCruden, 2004; Biderman et al., 2011; Bramer & Walker, 2011).

No que concerne ao andamento das experiências no cenário internacional, Bramer e Walker (2011) elaboraram um estudo sobre práticas de CPS a partir de uma amostra de 280 organizações que realizam contratações públicas de 20 países, com responsabilidade coletiva para as despesas no montante de US\$45 bilhões. Entre as organizações que preveem uma definição sobre CPS em sua rotina de trabalho, 50% enfatiza questões da

compra verde ou ecológica, enquanto que o restante inclui também questões sociais, ambientais e econômicas. Os autores apontam a questão do financiamento (30,4%), a falta de informação (9,9%) e as barreiras legais (4,6%) como os principais entraves para a implementação das CPS nas organizações.

Quando se discorre especificamente sobre práticas que focam em fornecedores de pequeno porte, Tendler (1998) argumenta que esta estratégia enfrenta três oposições em especial: (i) os governos não gostam de comprar deste público porque muitos não conseguiriam produzir em grande escala; (ii) lógica de falibilidade do setor público como cliente; e (iii) haveria o risco dessa estratégia incorrer em uma “superproteção” por parte do Estado.

Por todo exposto, “sustentável” nas compras públicas é reestabelecido por atores cujas trajetórias estão majoritariamente atreladas das discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável em seu caráter multidimensional. Para compreender a operacionalização e aplicabilidade das CPS é necessário analisar o contexto institucional que envolve o fenômeno em questão. A próxima seção se debruça sobre o arcabouço institucional que envolve a temática das compras governamentais no cenário brasileiro.

3. Compras públicas no Brasil: do paradigma do controle ao desenvolvimento sustentável

O arranjo institucional das compras públicas é marcado por um contexto de muitas reformas administrativas brasileiras, passando por transformações que podem ser identificadas em: (i) Centralização das compras e rigidez burocrática (até 1967); (ii) Centralização política e fragmentação administrativa/*Estado como executor* (1967-1993); (iii) Foco no controle e na eficiência/*Estado como gestor de contratos* (1993-2010); e, finalmente, (iv) Foco em segmentos estratégicos socialmente relevantes/*Estado como indutor do desenvolvimento sustentável*, este último representando um caminho que está em construção.

A origem do arcabouço institucional das compras públicas está relacionada historicamente há pouco mais de cento e cinquenta anos, por meio do Decreto nº 2.296 de 14 de 1862, que dispunha arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (Faria, Filho & Aguiar, 2011).

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Após um período de forte centralização das compras durante o governo provisório e o Estado Novo, em um contexto de reforma burocrática, os processos licitatórios receberam sistematização com abrangência no território nacional em 1967, por intermédio do Decreto-Lei nº 200/1967, e no ano seguinte nas esferas estaduais e municipais por meio da Lei nº 5.456/1968 (Faria, Filho & Aguiar, 2011).

Naquele contexto, o excesso de rigidez na burocracia brasileira, a ausência de controle informacional e de organização técnica e administrativa dos procedimentos se destacavam como problemas relevantes no processo de compras governamentais. Na reforma burocrática instituída pelo Decreto nº 200, nas palavras de Bresser Pereira (1996, p. 7), “toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada”.

Ainda, para o autor, “através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial” (1996, p. 7). Do ponto de vista do perfil do burocrata naquele período, embora o Decreto nº 200 contivesse referências à formação de altos administradores (art. 94, V) e à criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP, Bresser Pereira (1996) aponta que o núcleo estratégico foi enfraquecido pelo regime militar, facilitando ainda a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas.

Pouco mais de 20 anos após o Decreto nº 200, a Constituição Federal representou uma nova inflexão nas mudanças institucionais que precederam o atual arranjo institucional sobre as compras públicas no país. Isso porque, em 1988 a licitação foi elevada a princípio constitucional, por meio de três referências diretas (arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175) e uma indireta (art. 195, § 3º). No cenário político, a reforma política, administrativa e fiscal decorridas do processo de descentralização, também contribuiu para redefinir o papel do Estado frente a esta temática e inserir novos atores nesse processo.

Com efeito, a Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993 representou uma formalização de um sistema de regras e padrões de conduta com o intento de criar uma nova institucionalidade nas compras governamentais.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Cabe destacar que a referida norma foi elaborada em um contexto histórico marcado por uma escalada de denúncias sobre corrupção nas contratações públicas, criando, portanto, um ambiente favorável para novas mudanças no arranjo institucional, que até então estava em vigor.

Nesse contexto, o papel dos atores individuais e coletivos na proposição de mudanças institucionais toma grande relevância, assim, o setor empresário da construção civil, órgãos de controle, corporações profissionais e a classe política participaram intimamente dos trabalhos institucionais que permitiram a criação desse novo marco para as compras governamentais (Fernandes, 2008).

O resultado desse processo foi caracterizado por alguns autores como sendo excessivamente detalhista em ritos procedimentais, deixando pouca ou nenhuma margem para a discricionariedade do gestor público para adaptação desta norma (Fernandes, 2008). A partir da sua realidade, o burocrata teria uma função de “auditor financeiro” dos procedimentos administrativos. Nesse cenário, sob a construção de uma narrativa que pregava maior controle e eficiência sobre os gastos públicos, o papel do Estado é relacionado ao “executor das políticas públicas” e mais de “gestor de contratos”.

Passando finalmente para o período atual, o arranjo institucional das compras públicas estaria passando por novas mudanças, fato que abriria uma “janela de oportunidade” para o uso do poder de compra do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável, incluindo a estratégia de CPS.

O primeiro ponto a ser incluído para a construção de um novo paradigma em torno das compras públicas é a orientação das aquisições para um tipo de fornecedor específico: o proveniente de Micro e Pequenas Empresas – MPE’s. A Lei nº 10.973/2004 inicia tal processo ao incluir mecanismos de valorização e favorecimento às indústrias e o desenvolvimento de tecnologias nacionais, incluindo as microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica.

Todavia, é a Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que emerge como um marco legal para esse tipo de fornecedor. Tal lei dispõe, entre outros aspectos, a preferência de organizações associativista e inclusivas no processo de licitação.

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Além disso, a normativa prevê a eliminação de etapas, bem como estabelece prazos diferenciados para as empresas enquadradas e simplifica o processo de pagamentos de tributos por meio do Simples Nacional, o que pode corroborar para a redução de carga tributária, conforme especificação da organização. Ainda sobre esta temática, a Lei Complementar nº123/2006 institui a possibilidade de participação exclusiva das MPE's em licitações de até R\$ 80.000,00, bem como deu preferência na ocasião em caso de empate no processo de licitação.

O segundo ponto a ser incluído corresponde aos grupos que estão em situação de vulnerabilidade e que possuem dificuldades na etapa de comercialização, a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, dispôs sobre a dispensa de licitação nos casos de contratações de cooperativas de catadores, sendo reforçada posteriormente pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Outro grupo que recebeu atenção na construção desse novo arcabouço normativo foi formado pelos agricultores familiares, resultado de articulação histórica e mobilização de dispositivos coletivos (Sabourin, 2010). Isso porque, com a Lei Federal nº 10.973/2004, o estado prevê que ao menos 30% dos alimentos para o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), adquiridos com recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE), sejam oriundos da agricultura familiar, favorecendo assim a produção local no processo de compras públicas, abrindo margem para os municípios adotarem essa prática próximo a sua totalidade, como é o caso de municípios como Conchal – SP e Apucarana – PR (Caldas & Nonato, 2013).

Com efeito, o marco normativo para que as CPS tenham maior espaço nas discussões jurídicas, corresponde a alteração da regra geral do art. 3 da Lei nº 8.666/1993. Tal artigo reza que a função da licitação não é tão-somente obter a proposta mais vantajosa do ponto de vista econômico, mas promover o desenvolvimento nacional sustentável.

A partir dessa alteração, a inserção das CPS caminha para uma nova etapa: a da padronização e maior celeridade nos procedimentos licitatórios, condicionando seu acesso ao cumprimento de critérios socioambientais definidos pelo órgão contratante. Na esteira dessas discussões, a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é representativa, pois busca

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

incentivar as compras governamentais sustentáveis, dando preferência aos produtos criados em processos de fabricação sustentáveis, especificando as diretrizes que devem guiar os processos licitatórios:

- (i) Menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- (ii) Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- (iii) Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- (iv) Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- (v) Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- (vi) Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- (vii) Origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

O Decreto Federal nº 7.746/2012 reforça essa nova fase, na medida em que propõe a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável na administração pública, requerendo planos de gestão de logística sustentável, sugerindo que o próximo passo da normatização sobre CPS tende a ser a transformação do entendimento jurídico sobre tal questão, passando assim de uma estratégia “desejável” para uma estratégia “obrigatória” a ser adotado pelo poder público.

Nesse sentido, é possível perceber a movimentação de atores do poder público na construção de um novo arcabouço jurídico para viabilizar as CPS, incluindo os agentes de controle externo. No plano federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) tem exercido importante papel na disseminação dessa prática, por meio de assessoramento jurídico na elaboração de pareceres e capacitações sobre a temática, incluindo a adesão à Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P² (Villac, Bliacheris & Ferreira, 2014). Há também a movimentação e influência de atores externos na mediação das ideias que envolvem as CPS como instrumento de ação pública, derivados de discussões em contexto global – discussão está que será retomada nas seções e itens subsequentes.

² Criada em 1999 e reformulada em 2007, é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente – MMA para promover a internalização dos princípios de sustentabilidade socioambiental nos órgãos e entidades públicos (todas as esferas de governo nos 3 poderes) e possui as licitações sustentáveis como um dos eixos temáticos.

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Entre as propostas jurídicas para maior celeridade dos referidos processos, por sua vez, está na Lei nº 12.462 de 2011 que institui o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Construída a partir da necessidade de acelerar as obras para a realização de eventos esportivos sediados no país, a normativa busca trazer uma maior flexibilidade na dinâmica das compras públicas. Entre as medidas estabelecidas está a prioridade para os meios eletrônicos de contratação, e a inversão de fases entre habilitação e julgamento, a fim de minimizar os recursos jurídicos de impugnação a todos os licitantes, concentrando tal exercício no fornecedor vencedor.

Além disso, a norma prevê considerar no processo licitatório o custo global de aquisição e possibilidade de exigir certificação, pontos consonantes aos debates sobre os critérios socioambientais nas compras públicas e que ainda aparecem como lacunas na Lei nº 8.666, fazendo coro as tentativas de pressionar o Congresso Nacional para a modernização da lei de licitações e contratos, somando mais de 500 projetos a respeito da matéria de compras públicas (BRASIL, 2013).

Sob essa nova perspectiva, foi criada em 2013 uma Comissão Especial no Senado Federal para tratar do assunto, recebendo atores de diversos setores do mercado, bem como especialistas que fizeram apresentações sobre os principais gargalos da normativa geral, a exemplo do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada, setores da engenharia, das forças armadas, agronomia, tecnologia, entre outros. O resultado dessa movimentação correspondeu ao encaminhamento de um Projeto de Lei que está em tramitação em comissões permanentes do Senado.

Não obstante os debates apontem para a flexibilização normativa e a celeridade dos procedimentos, as narrativas do controle e do combate à corrupção não perdem força no setor público, ainda representando um importante pilar na construção do paradigma vigente, no qual o “menor preço” no curto prazo é sinônimo de “proposta mais vantajosa”. Nesse cenário, a aferição contábil segue como instrumento de avaliação para identificar se o estado está comprando de forma responsável, a despeito do reconhecimento de custos extrínsecos do processo, com implicações nas dimensões econômicas, sociais e ambientais inseridos nas CPS.

Em suma, o processo de compras públicas no Brasil passou por diversas mudanças institucionais, acompanhando seus respectivos contextos histórico-político e refletindo as

diferentes visões sobre o papel do Estado. Este processo é acompanhado por uma heterogeneidade de atores internos e externos que trabalham no sentido de criar novas estruturas e, ao mesmo tempo, romper com as preexistentes, permitindo a construção de arenas que produzem e operacionalizam as ideias sobre os modelos de compras públicas e suas conexões com o desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, espaços estes que são cercados muitas vezes por controvérsias e incertezas.

4. Desenvolvendo uma proposta de taxonomia: procedimentos metodológicos

A partir da revisão teórica e normativa sobre compras públicas no contexto brasileiro, percebe-se que o esvaziamento do adjetivo “sustentável” foi em parte transferido para a ideia atual sobre CPS, ora equiparando as ideias como estratégia de “internalização de externalidades ambientais” ora como instrumento de promoção do desenvolvimento local e sustentável ou ainda como alteração dos padrões processuais de compras com vistas à promoção de inovação e maior celeridade dos processos.

Assim, ao apresentar parte do que está registrado sobre CPS, evidencia-se a necessidade de expandir o conhecimento sobre este instrumento ainda pouco explorado. Diante desse cenário, propõe-se uma taxonomia que possa ser útil para fornecer um enquadramento sobre as diferentes formas de aplicação das CPS no cotidiano do setor público. Jayo e Diniz (2010) argumentam que a taxonomia é um importante instrumento quando o pesquisador detém pouco conhecimento prévio sobre o objeto, apropriando-se de referências teóricas mas também de elementos empíricos para sua construção.

Dessa forma, a taxonomia aqui apresentada é inicialmente resultado de revisão sistemática de literatura e da legislação disponível. Adicionalmente, a taxonomia está pautada a partir de um exame detalhado de quatro estudos empíricos realizados nos municípios de Osasco SP e Apucarana PR (Caldas & Nonato, 2013) e nos estados de São Paulo (Medeiros et. al, 2014; Nonato, 2015) e Acre (Nonato, 2015). Partindo da lente teórica da ação pública (Massardier, 2006; Muller, 2008, Thoenig, 1995), buscou-se identificar os atores e seus instrumentos, além de refletir sobre os aspectos que devam ser considerados na aplicação da estratégia das CPS no cotidiano do setor público.

5. Apresentação dos resultados e discussão

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

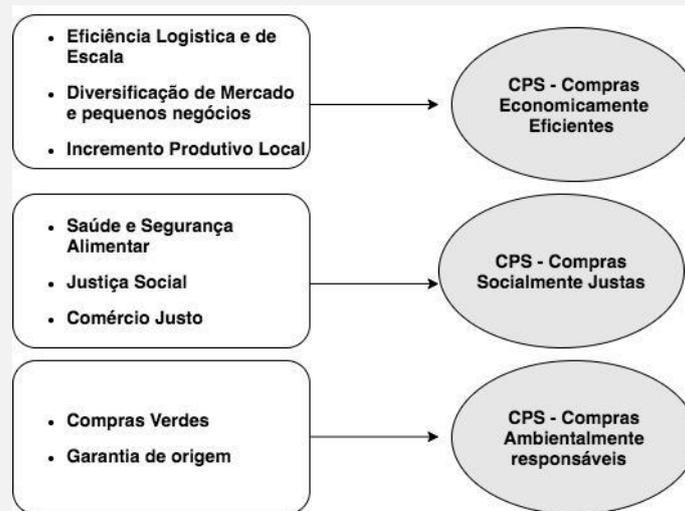
A partir de um exercício indutivo sobre as diferentes práticas de CPS identificadas na literatura, o quadro 1 sistematiza as categorias iniciais com base na descrição de suas principais características.

Quadro 01: Categorias iniciais sobre CPS

Categorias Iniciais	Descrição	Estudos
Compras Verdes	Iniciativas que inserem elementos de mensuração sobre os impactos ambientais em todo o ciclo de vida dos produtos, isto é, nas fases de extração, fabricação, transporte, comércio, uso e destinação final.	Medeiros et al. (2013); Nonato (2015); Cavalcanti et. al. (2017)
Diversificação de mercado e pequenos negócios	Iniciativas que orientam parte de suas aquisições para fomentar fornecedores de pequeno porte ou de garantia de empresas nacionais, por meio de garantia de escala produtiva e aumento de competitividade.	Nonato (2015);
Incremento produtivo local	Iniciativas que buscam criar um efeito multiplicador na economia local por meio da maior capilaridade financeira no território.	Caldas & Nonato (2013);
Saúde e Segurança Alimentar	Iniciativas que priorizam a aquisição de produtos que possuem benefícios à saúde humana e combate à fome.	Caldas & Nonato (2013); Jesus (2014); Abreu (2014)
Justiça Social/Comércio Justo	Iniciativas que orientam as compras considerando a diversidade e a inclusão de grupos marginalizados, melhorias nas condições de trabalho ou promovem a inclusão de novas formas de economia solidária.	Caldas & Nonato (2014)
Eficiência Logística (compras compartilhadas, edital-padrão);	Iniciativas que promovem a redução do tempo e de recursos para a realização do processo licitatório.	Cader et. al (2018)
Fiscalização e garantia de origem	Iniciativas que estruturam padrões de controle e mecanismos de verificação sobre a origem de determinado bem ou serviço, a exemplo da criação de selos ou a exigência de certificação.	Nonato (2015); Cavalcanti et. al (2017)

A partir da análise das categorias iniciais, foi possível estabelecer inter-relações e conexões com atributos de sustentabilidade. Dessa maneira, tais categorias foram renomeadas e aglutinadas de acordo com o tripé da Sustentabilidade (Hacking, 2008), ou seja, sobre a dimensão social, econômica e ambiental.

Figura 01: Dimensões nos modelos de CPS



Como demonstrado na figura 1, as 7 categorias inicialmente propostas foram traduzidas em três tipos de CPS: Compras economicamente eficientes; Compras Socialmente Justas e Compras Ambientalmente Responsáveis. A partir da análise aprofundada dos estudos empíricos, foi possível identificar duas dimensões principais de ação: (i) externa - centrada na natureza e prática do fornecedor e ii) interna - centrada na prática do comprador público. O quadro 2 sintetiza as dimensões, classes e características gerais dos modelos de CPS identificados.

Quadro 02: Taxonomia dos modelos de CPS.

Modelos/Tipos	Dimensões	Classes	Características gerais
Compras ambientalmente responsáveis	Externa	Natureza/Prática do fornecedor	Modelo que insere exigências na contratação de empresas que possuam condições estruturantes de fornecer um bem, serviço ou obras de acordo com a conservação de recursos naturais e atenção às mudanças climáticas. Inserção de critérios da Análise do Ciclo de Vida (ACV) de um determinado bem ou serviço. Licenciamento, Selos, Certificações e Declarações são requeridas para a participação do processo.
	Interna	Prática do comprador público	Criação de política interna em favor do uso de fontes renováveis de energia, políticas de combate ao desperdício de recursos naturais e escassos, entre outros.

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Modelos/Tipos	Dimensões	Classes	Características gerais
Compras socialmente justas e solidárias	Externa	Natureza/Prática do fornecedor	Acessibilidade e reconhecimento da diversidade; Priorizar MPEs e cooperativas locais; Aquisição de produtos com menor impacto negativo sobre a saúde do consumidor.
	Interna	Prática do comprador público	Mecanismos de controle para garantir a não-contratação empresas envolvidas em trabalho infantil ou trabalho análogo ao escravo;
Compras economicamente eficientes	Externa	Natureza/Prática do fornecedor	Inserção de Inovação nos bens, serviços e obras contratados; Reconhecimento da Análise do Ciclo de Vida nas Contratações Públicas; Apoio as MPE's.
	Interna	Prática do comprador público	Criação de mecanismos que promovam a redução do tempo e de recursos para a realização do processo licitatório. Inclusão de mecanismos de TIC's, compras compartilhadas.

O primeiro ponto - a Natureza do Fornecedor - refere-se principalmente na identificação ex-ante dos atores que são contratados pelo Estado, de modo a estabelecer um cenário passível para que um determinado grupo seja atendido. Tal ponto também se volta para as práticas que induzem mudanças de comportamento e à práxis do fornecedor, seja em termos de estrutura e condições para exercer a atividade, seja na apresentação de documentos que comprovem a segurança e o respeito aos direitos humanos nas condições de trabalho.

Como mencionado, sob esse aspecto o Brasil apresenta avanços, principalmente por meio do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). No plano subnacional, o Programa de Regionalização do Mobiliário no estado do ACRE é uma iniciativa estadual ilustrativa nesse sentido, buscando fomentar cadeias produtivas locais e, ao mesmo tempo, aumentar as exigências ambientais a partir do uso de madeira de florestas manejadas. Ao focalizar em um grupo setorial específico (moveleiros) que se encontravam em situação de fragilidade socioeconômica, o desenho deste programa foi orientado para promover estímulo à legalidade e formalização da atividade do fornecedor em questão.

Em 2015 eram 14 CNPJ credenciados, o que representavam 300 marceneiros, organizados individualmente em micro e pequenas empresas ou na central de

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

cooperativas do estado, que estão cadastrados no programa e possuem licença para operar. Articulada a ação do credenciamento público dos marceneiros, o estado inseriu estratégias públicas de promoção da referida cadeia, por meio de criação de polos moveleiros e apoio instrumental, traduzidos principalmente na realização de cursos de design de móveis, por meio de um termo de cooperação com a Universidade Politécnica de Milão, de padronização da produção e de organização associativista (Nonato, 2015).

Já a segunda dimensão - a prática voltada a realidade interna do Estado - é relacionado principalmente com os processos internos de gestão que envolvem a inserção de uma política ou prática de CPS. Assim, mecanismos que garantam maior celeridade e eficiência dos recursos, maior controle social e transparência nas ações realizadas apontam para este sentido. São Paulo por meio do seu Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis avançaram nesta direção. No programa há previsão de monitoramento anual das ações realizadas pelos órgãos estaduais na área de CPS, por meio de relatórios anuais e publicação de relatórios gerais do Estado bianuais, bem como a capacitação de servidores na referida temática. De acordo com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, até 2015 houve incremento das opções sustentáveis nas compras públicas paulistas, passando de 3% para 26% dos produtos identificados ao longo da implementação dessa experiência pelas unidades compradoras (Nonato, 2015).

6. Examinando práticas de CPS no cotidiano: proposição de critérios de análise.

Antes de avançar é importante ressaltar que a taxonomia aqui desenvolvida representa um esforço mínimo de organização dos modelos disponíveis de CPS observadas no período recente. Contudo a mesma não limita e tampouco esgota as formas de combinação e articulação entre modelos na construção de uma ação pública versando tal questão. Muito pelo contrário, trata-se de um instrumento organizativo para avançar na proposição de iniciativas governamentais e da sociedade civil que possam ser inovadoras e adaptadas de acordo com a peculiaridade e ambiente institucional.

Nesse sentido, ao desenvolver a presente taxonomia, propõe-se que ao analisar ações públicas de CPS sejam considerados 7 critérios principais:

Grau de focalização. O grau de focalização é entendido neste contexto como a ênfase atribuída à determinado segmento ou perfil de fornecedor. Ao avaliar tal iniciativas, algumas questões são pertinentes: trata-se de uma ação voltada a um público-

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

alvo específico? Será voltado a todas as modalidades de licitações (bens, serviços e obras) ou se restringe a uma específica? A partir da identificação estratégica e do escopo da prática de CPS em questão, será possível identificar as etapas necessárias ao planejamento dos procedimentos internos e externos a serem adotados na etapa processual das referidas contratações.

Normatização. O segundo critério está relacionado a segurança jurídica. Com os avanços no quadro institucional mencionados na reconstituição histórica, é possível afirmar que há um contexto institucional favorável para recomendar a adoção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas. No entanto, a legislação subnacional é chave tanto para endossar quanto na proposição de avanços no tema. A experiência acumulada pelo PNAE aponta para este sentido, ao observar municípios que criam legislação própria para avançar nas compras locais de produtos oriundos da agricultura familiar. Os casos observados nos estados do Acre e São Paulo igualmente foram precedidos de legislação estadual. O debate jurídico especializado tem avançado nesta temática e órgãos como a Advocacia Geral da União (AGU) se destacam enquanto agentes formadores e de incidência na hermenêutica da legislação em questão (Villac, Bliacheris & Souza, 2014).

Instrumentos de aprendizagem. Atrelado a questão da legislação, a formação é algo proeminente para as duas pontas da cadeia, ou seja, tanto para quem compra quanto para quem fornece. Ao propor uma prática de CPS, além de formações temáticas e seminários, é importante investir em apoio instrumental cotidiano, de modo a promover maior aproximação do tema junto aos atores envolvidos. Nesse sentido, não basta sensibilizar a área compradora – aquela que realiza a licitação, mas também a área técnica que define o objeto e as características que compõem o termo de referência da aquisição e/ou contratação. Atividades que mobilizam fóruns científicos/acadêmicos e diálogos multisetoriais reúnem potencialidades no processo de aprendizagem na consecução da ação pública

Identificação de Parcerias/práticas colaborativas. A aplicação das CPS envolve o reconhecimento e articulação dos diferentes atores que participam deste processo desde a concepção até o monitoramento e avaliação das referidas iniciativas. Do ponto de vista externo, além da já mencionada articulação com especialistas da academia e terceiro setor, é importante inserir órgãos e entidades de representação dos fornecedores, de modo

a angariar apoio na transferência de conhecimento. Do ponto de vista interno – da prática do comprador – um caminho promissor é a realização de encontros que possibilitem a troca de experiências entre unidades compradoras, departamentos, secretarias e, por que não, municípios. O programa Municípios Verde-Azul do estado de São Paulo avançou nesse sentido, ao fornecer uma série de oficinas e workshops no ano de 2014 dirigidos aos municípios paulistas e contou com o apoio de órgãos da sociedade civil, do governo estadual e representantes do Tribunal de Contas do Estado. A identificação de parcerias e de práticas colaborativas, é, portanto, um critério que aponta para o grau de envolvimento e comprometimento dos atores para aplicação da CPS, a fortalecendo no cotidiano.

Inovação Social. Compreendendo inovação social enquanto conjunto de arranjos, práticas e tecnologias sociais dirigidos à resolução de problemas públicos (Pozzebon & Fontenelle, 2016; Andion et al. 2017), torna-se relevante analisar as experiências de CPS sob este critério, abrindo espaço para identificar a pluralidade de ações exercidas pelos atores. Nesse sentido, não é pressuposto um caminho linear, mas a identificação dos avanços, hesitações e desvios de rota observados ao longo do estabelecimento dessa iniciativa são partes integrantes na análise.

Vontade Política. Especialmente quando se trata dos estudos empíricos analisados, entende-se que a aplicação das CPS está relacionada a vontade dos dirigentes públicos em implementar tais procedimentos, seja de forma propositiva – implementando bandeiras de campanha – seja respondendo a uma demanda externa – de legislação federal, por exemplo. A vontade política é fundamental especialmente no momento em que as ideias discutidas nos fóruns públicos são reforçadas e desenhadas de acordo com as negociações dos atores. A vontade política deve ser compreendida, portanto, para além das figuras dos políticos eleitos, mas de cargos escolhidos para dirigir secretarias e as elites da burocracia pública.

Controle Social e Transparência Governamental. A análise dos estudos realizados permitem dizer que o controle social e a transparência governamental representam um gargalo nas práticas de CPS em curso e se mostra um critério de análise bastante relevante. Isso porque, embora as licitações como um todo sejam cercadas pela rigidez normativa e mecanismos de controle, buscando intimidar práticas de corrupção ou mal

uso dos recursos, tais mecanismos não foram acompanhados de estruturas informacionais que disponibilizem ao cidadão comum detalhes sobre a dinâmica processual das compras realizadas. As limitações nos pedidos via Lei de Acesso a Informação (LAI) são exemplos nesse sentido. Assim, as limitações informacionais e opacidade institucional podem representar barreiras para monitorar e avaliar os efeitos práticos de sua inserção. É preciso, portanto, avançar na criação de ferramentas que auxiliem na padronização e disseminação dessas práticas e ampliem os canais de transparência ativo.

Diante do exposto, a taxonomia e os critérios de análise propostos pretendem fornecer uma visão ampla sobre as diferentes formas de CPS que estão em curso, algo importante para a familiarização e entendimento do conceito, bem como na identificação de potencialidades e gargalos ao adotar as referidas práticas em diferentes contextos.

7. Considerações finais

Este artigo teve por objetivo principal reconstituir o histórico das CPS no Brasil e propor uma taxonomia para análise dos modelos aplicados pela administração pública no período recente.

A partir de um olhar histórico sobre as diferentes contingências e circunstâncias temporais das compras públicas no Brasil, foi possível perceber que o Brasil passou por momentos de alternância na representação do próprio papel do Estado, o que influenciou diretamente as constantes reformas no período. A regra geral que atualmente vigora nessa temática, a Lei nº 8.666/1993, emerge assim, em meio a necessidade de estabelecer controle e combater a corrupção, seguindo quase que inalterada até a década de 2000, quando a tônica se relacionou com a necessidade de um Estado mais eficiente.

Não obstante, as alterações normativas mais recentes, a exemplo da alteração do art. 3 da Lei nº 8.666, sugerem que está em curso uma alteração dessa perspectiva, colocando o Estado como agente indutor do desenvolvimento sustentável, o que perpassa por uma pressão para que o poder público adote uma visão estratégica das compras públicas. Entretanto, a narrativa na qual insere a licitação na esteira das discussões sobre corrupção, corrobora para um cenário de constrangimentos no qual o paradigma do controle baseado na garantia do “menor preço” seja fixado na práxis do setor público, dificultando que ideias de “custo total de aquisição”, de “análise do ciclo de vida do

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

produto”, ou a exigência de selos e certificações socioambientais sejam inseridos no repertório dos atores que conduzem esses processos no cotidiano.

A partir da taxonomia dos diferentes modelos típicos de CPS disponíveis, foram propostas categorias analíticas aplicáveis às iniciativas que possuam as CPS como nodo articulador das experiências. Ao atribuir a lente teórica da ação pública, foi possível estabelecer critérios de análise que identifiquem de que forma os diferentes tipos de CPS são performados pela ação dos atores, a partir de suas diferentes posições e trajetórias. Compreendendo a noção do “Estado em ação” (Jobbert & Muller, 1987), tais critérios transcendem a análise da atuação estatal, debruçando-se na ação de atores influenciam diretamente a dinâmica e a construção de sentidos sobre tal estratégia. Nesse sentido, é fundamental compreender a cadeia de eventos, suas causalidades e peculiaridades territoriais que envolvem a ação pública, dimensionando a análise a partir do contexto territorial, as estruturas de governança estabelecidas, coalizões políticas, entre outros.

Sendo um instrumento dinâmico e ainda em construção, trata-se de um ponto de partida para melhor propor e desenhar iniciativas de CPS a partir dos seus diferentes contextos. Por todo o exposto, espera-se que este artigo possa instrumentalizar futuras pesquisas sobre as CPS e suas implicações no cenário brasileiro.

References

Abreu, K. D. R. D. (2014). A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas (Doctoral dissertation).

Andion, C., Ronconi, L., Moraes, R. L., Gonsalves, A. K. R., & Serafim, L. B. D. (2017). Civil society and social innovation in the public sphere: a pragmatic perspective. *Revista de Administração Pública*, 51, 369-387.

Araújo Júnior, I. T. D. (2018). Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas.

Brasil. (2004a). *Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional*. 2ª Ed.. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.

_____. (1988) *Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

_____. (2012a). Decreto no 7.746, de 5 de junho de 2012a.

_____. (2011f). Guia Prático de Licitações Sustentáveis da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo. Advocacia Geral da União (AGU), São Paulo. Disponível em < <http://hotsite.mma.gov.br/forum3p/wp-content/uploads/Guia-da-AGU-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>>. Acesso em 13 de jul. 2014.

_____. (2010a). Instrução Normativa SLTI/MPOG no 01, de 19 de janeiro de 2010a.

_____. (2012b). Instrução Normativa SLTI/MPOG no 10, de 12 de novembro de 2012b.

_____. (2006). Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 de dezembro de 2006.

_____. (1993). Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de junho de 1993.

_____. (2013). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Governo aumenta aquisição de produtos sustentáveis. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=8377&cat=94&sec=7>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. (2012c). Política Nacional De Agroecologia E Produção Orgânica, Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012c.

_____. (2010b). Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei no 12.305, de 02 de agosto de 2010b.

_____. (2009b.) Política Nacional sobre Mudanças do Clima, Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009b.

_____. (2003). Programa de Aquisição de Alimentos, Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003. BRASIL. Emenda Constitucional no 42, de 19 de dezembro de 2003.

_____. (2009a). Programa Nacional de Alimentação Escolar, Lei 11.947, de 16 de junho de 2009a.

_____. (2011c). Regime Diferenciado de Contratações Públicas, Lei no 12.462, de 04 de agosto de 2011c.

Nonato. Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia

Biderman, R., Macedo, L. S. V. D., Monzoni Neto, M. P., & Mazon, R. (2008). Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces).

Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*.

Caldas, E. D. L., & Nonato, R. S. (2013). Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 4, p. 465-480, 2014.

Calvacanti, D., Oliveira, G., d'Avignon, A., Schneider, H., & Taboulchanas, K. (2017). Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro.

CMDS, Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável. Organização das Nações Unidas. Johannesburgo.

Conway, D. M. (2012). Sustainable procurement policies and practices at the state and local government level. *Greening Local Government*. K. Hirokawa & P. Salkin, eds.

Da Silva, R. C., Betiol, L., Villac, T., & Nonato, R. (2018). Sustainable public procurement: the Federal Public Institution's shared system. *Revista de Gestão*.

Da Veiga, J. E. (2005). *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Editora Garamond. de Medeiros, A. K., Nonato, R. S., Katz, I. B., & de Souza, Z. B. (2013). *Transparência de Compras Públicas Sustentáveis—um caminho a ser traçado | Transparency in Sustainable Public Procurement—a road to be traced*. *Liinc em Revista*, 9(2).

DEFRA, Department For Environment, Food And Rural Affairs. 2006. *Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. London.

de Farias, R. A., Ribeiro Filho, E. M. J. F., & de Aguiar, S. M. B. *Licitações e Controle nas Compras e Contratações nas Entidades Públicas: Panorama no Brasil, Organismos Internacionais, Comunidade Européia e Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos. Bids and Control of Purchases and Hiring in Public Brazil. Gestão Pública: Práticas e Desafios*, 2(2).

Fernandes, C. C. C. (2008). *Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira*.

Hacking, T., & Guthrie, P. (2008). A framework for clarifying the meaning of Triple Bottom-Line, Integrated, and Sustainability Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 28(2-3), 73-89.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 7, n. 1, ago./2022, pp. 117-140.

Jayo, M., & Diniz, E. H. (2010). Uso de correspondentes bancários pelos bancos brasileiros: um mapeamento dos modelos de gestão de redes. Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração, XXXIV, 157-175.

Jesus, Deloisse de F. B. (2014). Limites e Possibilidades do uso do Poder de Compra do Estado em Favor do Desenvolvimento Sustentável Local e Regional: Estudo de caso da implementação da Lei Federal no 11.947/2009 no município de São Bernardo do Campo - 2009 a 2013. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do ABC.

Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management review*, 24(4), 691-710.

Lélé, S. M. (1991). Sustainable development: a critical review. *World development*, 19(6), 607-621.

McCrudden, C. (2004, November). Using public procurement to achieve social outcomes. In *Natural resources forum* (Vol. 28, No. 4, pp. 257-267). Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd..

Nonato, R. S. (2015). Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da ressignificação dos atores. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV

Nobre, M. (2002). Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*, 21-206.
Pozzebon, Marlei; Fontenelle, I. A.. *The Latin American concept of social technology : a critical essay*. n. May, 2016.

Ribeiro, M. M. (2012). As relações entre governo e sociedade civil através da web: modelos de relacionamento na esfera pública virtual (Doctoral dissertation).

Sabourin, E. (2010). Dispositivos coletivos de apoio à produção e dinâmicas territoriais Raízes. *Revista de ciências sociais e econômicas*, 29(1-2), 154-165.

Tandler, J. (1998). *Bom governo nos trópicos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Villac, T., Bliacheris, M. W., & Souza, L. C. D. (2014). *Panorama de licitações sustentáveis: direito e gestão pública*. Belo Horizonte: Fórum.

Yaker, F., Baceti, C. M., & Enmanuel, C. A. (2014). O trabalho do Programa das Nações Unidas para o meio ambiente na promoção das Compras Públicas Sustentáveis. *Panorama de licitações sustentáveis. Direito e Gestão Pública*. [Sn]: Fórum.