

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E O PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

JESSICA CAMILA CORRÊA LOURENÇO

**São João Del Rei - MG
2018**

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

Jessica Camila Corrêa LOURENÇO¹

RESUMO

O presente estudo promove uma reflexão acerca do papel do Estado como consumidor consciente, que utiliza seu processo de aquisições públicas a favor da sustentabilidade. Avalia-se a gestão das compras públicas, sob a égide da Lei Federal 8666/93 e do instituto denominado “licitações sustentáveis”, como meio eficaz para a promoção do desenvolvimento econômico e socioambiental. Ao mesmo tempo, busca-se demonstrar como a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) reflete e explora de forma eficiente o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. Nesta seara, realizou-se pesquisa bibliográfica considerando as contribuições de autores como CARVALHO (2009), SAMBUICHI *et al* (2014) e VILLAC (2013), entre outros, procurando enfatizar os resultados positivos da utilização pelo Estado de seu relevante poder de compra como mecanismo eficiente e efetivo de estímulo ao desenvolvimento econômico e socioambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Compras. Licitação. Sustentabilidade. Desenvolvimento.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo acena para uma discussão em torno da aplicação prática da gestão das compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável, sendo tratado sob a ótica do instituto denominado “licitações sustentáveis”, que possui previsão expressa na Lei Federal 8666 de 1993, mas com aplicabilidade ainda modesta na Administração Pública. Para tanto, busca-se realizar uma análise a respeito das licitações para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que reflete e explora de forma eficiente o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade.

A discussão em torno dessa matéria suscita indagações quanto à forma, possibilidades e métodos pelos quais as licitações sustentáveis podem ser efetivamente implementadas nos municípios brasileiros como meio concreto e eficaz para promoção do desenvolvimento sustentável, indagações essas que norteiam a construção deste artigo.

A escolha do tema deu-se em razão de sua atualidade e por ser um assunto ainda insuficientemente explorado no país, com reflexos diretos no meio social.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros.
E-mail: jessicaclourenco@yahoo.com.br

Ademais, mostra-se imperiosa a discussão acerca da aplicabilidade das licitações sustentáveis, dada a importância de uma nova ordem jurídico-administrativa evidenciada, que permite a inclusão de regras nos editais de compras públicas com vistas à aquisição de produtos ou contratação de serviços que atendam a especificações que promovam a eficiência administrativa e o desenvolvimento econômico e socioambiental.

Vários autores discorrem sobre os desafios para promover padrões sustentáveis de produção e consumo através das políticas públicas e ressaltam que as compras públicas sustentáveis vem sendo utilizadas pelos governos com o escopo de impulsionar o respeito ao meio ambiente e de alavancar o progresso econômico e social.

Conforme Villac (2013, p. 76), várias são as formas de se implementar as compras públicas sustentáveis, e “geralmente, os países adotam um conjunto formal de leis e outros instrumentos normativos que regulamentam o processo licitatório para que este passe a considerar critérios de sustentabilidade nas compras governamentais”.

Desta feita, objetiva-se, com esta pesquisa, avaliar a gestão das compras públicas sob a égide da Lei Federal 8666 de 1993, como meio eficaz para promoção do desenvolvimento sustentável. Identifica-se, para tanto, os aspectos legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro que sustentam a realização das compras públicas sustentáveis, evidenciando, ainda, sob o ponto de vista da gestão pública municipal, como a realização das licitações sustentáveis conduzem a resultados efetivos e eficientes na promoção do desenvolvimento sustentável e socioeconômico da comunidade, bem como demonstrando como a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) revela-se um exemplo de caso concreto e eficaz de implementação da política de compras públicas sustentáveis.

Para tanto, utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica e documental, fundamentando-se primordialmente em artigos científicos, diplomas legais e documentos oficiais para sustentação das ideias apresentadas e atendimento dos objetivos propostos.

Importante ressaltar que este trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto em pauta, tendo em vista a sua atualidade, amplitude e complexidade. O que se busca é contribuir para a reflexão e discussão sobre a relevância da aplicação do instituto das licitações sustentáveis.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O Estado, para realização de suas atividades finalísticas, socorre-se ao processo de compras públicas com o intuito de atender ao suprimento dos bens e serviços necessários à execução das políticas públicas e manutenção das suas atividades básicas.

Guiada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência², a Administração Pública usa seu expressivo poder de compra para atendimento de suas demandas, chegando a movimentar recursos estimados entre 10% e 15% do PIB nacional, fatia substancial da economia do país, conforme dados apresentados por Couto e Ribeiro (2016).

Atenta a essa atribuição do Estado como consumidor, a Constituição Federal de 1988 determina que as compras públicas sejam realizadas por meio de processo licitatório, como segue:

Art. 37. Inciso XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por sua vez, a Lei Federal 8666 de 1993 veio para regulamentar essa exigência constitucional, instituindo normas para a realização de licitações e celebração de contratos administrativos.

O artigo 3º do referido instrumento normativo, com redação dada pela Lei nº 12.349 de 2010, define “licitação”:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

² O *caput* do Art. 37. da Constituição Federal de 1988 dispõe: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”

Assim, conforme ensinamentos de Filho (2005) pode-se conceituar a licitação como sendo o procedimento administrativo disciplinado por lei, o qual deve seguir, em estrita conformidade ao princípio da isonomia, critérios objetivos previamente definidos para a seleção da proposta mais vantajosa e respetiva contratação do objeto.

Não obstante a necessidade de adequação do procedimento licitatório às regras e princípios legais e constitucionais, com o intuito primordial de atendimento do interesse público, a legislação expressou também a preocupação em atentar-se à “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, conforme se vê da redação dada ao artigo 3º pela Lei nº 12.349 de 2010, já mencionada.

A Constituição Federal de 1988, já havia expressado essa preocupação com a promoção do meio ambiente, dedicando um capítulo³ de seu texto a instituição de normas relativas à preservação ambiental.

Sabe-se que é característica do atual processo de desenvolvimento econômico de uma nação a exploração dos recursos naturais disponíveis, podendo-se constatar que o processo de crescimento e progresso econômico possui relação direta com o processo de degradação ambiental. Assim, diante da necessidade de reverter ou impedir a difusão desse processo, surge a máxima do “desenvolvimento sustentável”, que, segundo Oliveira e Santos (2015, p. 192), citando a definição cunhada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development* — WCED), apresenta o seguinte conceito padrão:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os *habitats* naturais.

Nesse sentido, vale colacionar ainda a definição de “sustentabilidade” exposta no “Guia de compras públicas sustentáveis para Administração Federal” elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no ano de 2010, que

³ CAPÍTULO VI - DO MEIO AMBIENTE. Art. 225. *caput*: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. [...]

apresenta uma dimensão tripla do referido conceito, abrangendo a questão social, ambiental e econômica:

A noção de sustentabilidade é baseada na necessidade de se garantir a disponibilidade dos recursos da Terra hoje, assim como para nossos descendentes, por meio de uma gestão que contemple a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado de nossas sociedades. Não basta reduzir a pressão sobre os recursos naturais; deve-se, além disso, garantir a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos e a prosperidade dos setores produtivos, para que as nações sejam desenvolvidas com equilíbrio, hoje e no futuro. Para tal, é necessário um esforço concertado, no qual os governos desempenham um papel fundamental, como indutores de mudanças para o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento, compatível com os limites do Planeta. (MPOG, 2010, p. 6)

Nesse diapasão, consoante expõe Sambuichi *et al* (2014), surge o papel do Estado tanto como disciplinador e incentivador dos processos de produção sustentáveis, quanto como consumidor consciente, optando pela aquisição, em seu processo de compras públicas, de produtos que impliquem em menor impacto ao meio ambiente e que se atentem a critérios sociais.

Sendo a Lei Federal 8666/93 o instituto regulamentador do processo de compras públicas, e dispondo essa expressamente sobre a necessidade de que as licitações atentem-se à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, fica claro o papel do Estado como consumidor consciente e fomentador da sustentabilidade em sua tripla dimensão.

O que ocorre, entretanto, é que apesar da Lei determinar expressamente a observância da noção de sustentabilidade na execução do processo de compras públicas, ela não disciplina as regras para implementá-la efetivamente. As denominadas “licitações sustentáveis” possuem total respaldo legal, mas não se socorrem a um instituto regulamentador nacional⁴ criterioso que disponha sobre os meios para executá-las, sendo viabilizadas por permissões esparsas em instrumentos normativos como o que

⁴ Na esfera federal foi lançado o “Guia de compras públicas sustentáveis para Administração Federal” e também foi publicada a Instrução Normativa nº 01 de 2010 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, não se estendendo, entretanto, aos demais entes da Federação (Estados, Municípios e Distrito Federal). Foi instituído ainda o Decreto nº 7.746/12, que regulamentou o artigo 3º, “caput”, da Lei n. 8.666/93, e estabeleceu critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e pelas Empresas Estatais dependentes. Não se olvidando ainda mencionar que tais institutos não esgotam o assunto de maneira suficiente e plenamente eficaz.

regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que será discutido mais adiante.

Em que pese a constatação dessa omissão legal, é certo que a autorização legislativa para adoção das licitações sustentáveis permite a inclusão de regras nos editais de compras públicas com vistas à aquisição de produtos ou contratação de serviços que atendam a especificações que promovam a eficiência administrativa e o desenvolvimento econômico e socioambiental, em detrimento da adoção isolada do critério menor preço.

Conforme pontifica Carvalho (2009, p. 133), nas licitações sustentáveis, também denominadas licitações positivas, eco aquisições ou compras verdes, “incorporam-se critérios outros de eficiência, de respeito ao meio ambiente, aos direitos humanos, aos direitos sociais e trabalhistas e às tradições culturais da população, quando das especificações em editais para a aquisição de produtos e a prestação de serviços do poder público”.

Destarte, entende-se que licitação sustentável é a contratação pelo poder público de bens, obras ou serviços que incorporem em seu processo critérios de sustentabilidade.

E quando se fala em processo, é importante destacar que a observância de tal critério pode se dar em qualquer fase do procedimento licitatório.

Uma licitação é sustentável nas diversas fases da contratação: previamente no planejamento do que e como contratar; na opção por um bem ou serviço que, comparativamente a outro, gere menos danos ao meio ambiente; na exigência de observância de legislação ambiental incidente, na fiscalização contratual e no gerenciamento ambiental adequado dos resíduos que decorreram da contratação. (VILLAC, 2013, p. 35-36)

Por todo o exposto, apreende-se que a adoção dos critérios de sustentabilidade nos procedimentos licitatórios demandam uma gestão equilibrada dos processos de compras públicas, devendo-se considerar todos os requisitos para se obter a proposta mais vantajosa para a Administração – economicidade, competitividade, impacto ambiental e benefícios sociais – sem, contudo, perder de vista que o primado maior é o atendimento do interesse público.

Diante da conjuntura em análise, surgem indagações quanto às possibilidades e métodos pelos quais as compras públicas sustentáveis podem ser efetivamente implementadas nos municípios brasileiros como meio para promoção do

desenvolvimento sustentável. E na visão desta acadêmica, um exemplo que se destaca e merece atenção dos gestores públicos municipais é a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PNAE, conforme explicita Carvalho (2009), é um programa de abrangência nacional, com origem no ano de 1954, que oferece alimentação escolar a alunos de toda a educação básica pública no Brasil, através do repasse suplementar de valores efetuado pelo governo federal aos governos estaduais e municipais.

Gerenciado pelo Governo Federal através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é o responsável por definir as regras do programa, o PNAE é regido, sobremaneira, pela Lei nº 11.947 de 2009⁵, e pela Resolução do FNDE nº 26 de 2013⁶, e suas respectivas alterações posteriores, principais regramentos referentes à alimentação escolar.

Analisando-se a legislação pertinente, constata-se que a execução do programa dá-se de forma descentralizada. O governo federal transfere os recursos aos demais entes da federação e estes, por sua vez, executam as ações referentes ao programa conforme imposto pela legislação.

E quando se fala em execução e gasto de recursos, imediatamente evoca-se o processo de compras públicas, que, neste caso, tem seu procedimento estabelecido pelas normas supramencionadas, indo ao encontro do regramento geral já existente (Constituição Federal/88 e Lei Federal 8666/93).

No que toca à matéria do desenvolvimento nacional sustentável, a já mencionada Lei nº 11.947 de 2009 aponta como uma das diretrizes da alimentação escolar:

Art. 2º. São diretrizes da alimentação escolar: [...]

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

⁵ A Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

⁶ A Resolução do FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, alterada pela Resolução do FNDE nº 04 de 02 de abril de 2015, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Dando suporte e efetividade a esta disposição a referida lei ainda determina:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º. A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Assim, ousa-se afirmar que uma das grandes contribuições do programa no que diz respeito a impactos ambientais e socioeconômicos seja a imposição da destinação de 30% dos recursos transferidos através do FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações para atendimento do PNAE, pois é o resultado de ações como essa que fomentam a criação de mercado para produtos sustentáveis e potencializam o desenvolvimento econômico local.

A Resolução do FNDE nº 26 de 2013, por sua vez, além de ratificar as diretrizes da Lei nº 11.947 de 2009, vai além e estabelece as normas para execução do programa. Fixa exigências alimentares e nutricionais referentes à alimentação escolar; incentiva a compra de produtos agroecológicos e orgânicos, permitindo que sejam adquiridos com preço 30% mais alto que os produtos convencionais; impõe vedações ou restrições à aquisição de determinados alimentos, como aqueles de baixo valor nutricional; regulamenta o procedimento para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações através de chamamento público (com dispensa de licitação), apontando ainda os documentos habilitatórios a serem exigidos, de forma a simplificar o procedimento; regulamenta a participação social no programa através do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

Vê-se que tais regramentos, além de estabelecerem critérios ou diretrizes em prol da sustentabilidade para a aquisição de alimentos por meio do procedimento licitatório, vão além e preveem a permissão para a dispensa deste quando as aquisições são feitas diretamente da agricultura familiar. Dispensa essa que deve ser realizada respeitando-se os ditames da Lei 8666/93, porém atenta às peculiaridades que são

estabelecidas pela legislação que rege o PNAE, que oferece, inclusive, um modelo para o edital de chamamento público e minuta contratual.

Segundo Sambuichi *et al* (2014), essa inovação abriu as portas para que a agricultura familiar pudesse ter acesso ao mercado de compras públicas de alimentos, tornando-se fornecedora de alimentos diversificados, que garantem a segurança alimentar e preservam as tradições locais, além de mostrar-se como uma política socialmente mais justa, pois amplia o número de fornecedores ligados ao setor público, estimula a produção e fortalece o mercado local. Ainda, mostra-se como uma política que agrega quando o assunto é a redução de impactos ambientais, pois ao aproximar produtores e consumidores, encurtando a cadeia de comercialização, evita a circulação de mercadorias a grandes distâncias, o que contribui para a redução da emissão de gases do efeito estufa.

Agregando esse posicionamento, Carvalho (2009, p. 143) aponta que as compras públicas para o programa de alimentação escolar se revelam como ferramenta estratégica para o desenvolvimento regional sustentável, com capacidade para:

[...] promover a inclusão social; dinamizar a economia, emprego e renda; reforçar o saber fazer dos pequenos e médios empresários locais e regionais; potencializar os espaços rurais ligando-os entre si e aos territórios urbanos; estabelecer parcerias com agricultores e produtores, oferecendo-lhes alternativas de subsistência no campo e qualidade de vida para as famílias; introduzir alimentos da agricultura orgânica vista como mais saudável pela não-utilização de fertilizantes e agrotóxicos; adquirir alimentos frescos, com maturação adequada, que não necessitam de armazenamento e nem transporte de longas distâncias, contribuindo para a redução das emissões de CO₂; promover a educação alimentar e nutricional como forma de criar hábitos e comportamentos alimentares que transcendem os portões das escolas, entre tantas outras.

Enfim, a experiência do PNAE mostra, de forma prática, como as compras públicas governamentais podem ser utilizadas a favor da sustentabilidade, e revela aos gestores públicos municipais que é estratégica e perfeitamente possível conciliar os processos de aquisições públicas com a persecução do desenvolvimento econômico e socioambiental.

3. METODOLOGIA

Visando alcançar o objetivo proposto por este trabalho, qual seja, avaliar a gestão das compras públicas como meio eficaz para promoção do desenvolvimento

sustentável, demonstrando como a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) revela-se um exemplo de caso concreto e efetivo de implementação da política de compras públicas sustentáveis, buscou-se amparo em estudos já realizados sobre o tema.

Foi utilizada como recurso metodológico a pesquisa de caráter bibliográfico e documental, fundamentando-se primordialmente em artigos científicos, livro, diplomas legais pertinentes e documentos oficiais disponibilizados em meio eletrônico para sustentação das ideias apresentadas.

Nessas circunstâncias, esta pesquisa trata-se de um estudo descritivo-exploratório, cuja abordagem qualitativa visa ampliar a discussão em torno do tema e demonstrar os aspectos que sustentam a ideia de implementação da gestão das compras públicas a favor do desenvolvimento sustentável, sobretudo quanto à experiência das aquisições para a alimentação escolar, que se desvela como exemplo tangível e observável na realidade dos municípios brasileiros.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os recursos metodológicos adotados para execução do presente estudo permitiram que fosse obtida uma visão ampla acerca do assunto, captando-se diversos pontos de vista acerca da matéria em análise, os quais se mostraram fundamentalmente convergentes, pois verificou-se a visão unânime dos autores pesquisados quanto à importância dos gestores públicos valerem-se do processo de compras públicas com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e socioambiental.

Em contrapartida, no que se refere à solução da questão problema, cumpre destacar algumas informações obtidas com a realização da pesquisa.

Quando se fala em implementação efetiva das compras públicas sustentáveis, alguns autores como Oliveira e Santos (2015, p. 196) discorrem sobre as principais barreiras para a realização destas no país:

(1) o hábito e a dificuldade de mudar o comportamento de compra; (2) a falta de fornecedores de bens ou serviços “sustentáveis”; (3) a complexidade de comparar custo/valor de avaliação real do dinheiro; (4) a dificuldade de incluir fatores mais amplos que as considerações ambientais; e (5) a percepção de que o processo e os resultados são mais dispendiosos e demorados.

Apontam ainda, como um dos desafios a serem superados para a efetivação das aquisições sustentáveis, a corrupção crônica no setor público brasileiro, que engessa a postura dos gestores públicos, os quais acabam por manter uma atitude omissa e direcionada ao atendimento de interesses individualizados, inculcando na comunidade um sentimento de ceticismo quanto a sanções e responsabilidade legal, o que dificulta a legitimação da prática de compras públicas sustentáveis nesse cenário de descrença.

Essa constatação permite inferir que a efetiva realização das compras públicas com foco na sustentabilidade não é um processo fácil. O método tradicional de aquisições submetido às imposições da Lei 8666/93, focado no preço e qualidade dos produtos/serviços, e substancialmente já consolidado na lida administrativa, mostra ser uma prática mais cômoda e que apresenta resultados superficiais imediatos. Por outro lado, reputa-se ser absolutamente possível superar os entraves burocráticos ou de ordem subjetiva. Havendo interesse por parte dos gestores públicos, soluções podem ser encontradas de modo superar os desafios e a tornar viável o processo de compras públicas sustentáveis.

Superados tais desafios, a utilização do poder de compra pelo Estado a favor da sustentabilidade torna-se algo real. O que leva à necessidade de realizar-se uma abordagem acerca da efetivação das compras públicas sustentáveis sob o ponto de vista da gestão municipal, tornando-se mister destacar posicionamento de Carvalho (2009), a qual afirma que as políticas públicas como estratégia para a prática do bem comum devem ser vislumbradas com um olhar para o “local”, pois é onde de fato vive o cidadão, sem, contudo, perder de vistas o “global”. Assim, a política pública pensada na dimensão local permite que estratégias como a promoção da sustentabilidade através do processo de compras públicas possam obter êxito.

Nesse contexto, a autora traz a definição de “desenvolvimento regional sustentável”, que seria o processo de mudança regionalizado que articula o crescimento da economia, o ganho em indicadores sociais e ausência de degradação ambiental.

No Brasil, isso significa que o DRS tem por objetivo impulsionar o crescimento das regiões do país de maneira sustentável; gerar e promover trabalho, renda e inclusão social; inserir as pessoas no mercado tanto consumidor como fornecedor; incentivar o associativismo, o cooperativismo, e o empreendedorismo; democratizar o acesso ao crédito e criar arranjos produtivos que contribuam para a formação do capital humano e social e para a circulação do capital econômico em âmbito local-regional; enfim, buscar condições que visem melhorar os indicadores de qualidade de vida e os Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) de determinada região, sem perder de vista as bases do desenvolvimento sustentável, aquele “que satisfaz

as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, conceito determinado pelo Relatório Brundtland (WCED, 1987). (CARVALHO, 2009, p. 120)

Essa mesma autora proclama ainda que as compras governamentais realizadas para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar revela-se uma potencial estratégia de desenvolvimento regional sustentável,

[...] haja vista que o sistema movimenta bilhões de reais e mobiliza importantes setores econômicos em escala local, regional, nacional e até internacional, o que demonstra a sua capacidade de fortalecer as economias municipais, estaduais e territoriais, bem como de amenizar as profundas desigualdades inter e intrarregionais, promovendo um desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado. (CARVALHO, 2009, p. 120)

Somando a esse entendimento, Sambuichi *et al* (2014) afirma que a agricultura familiar, desde que apoiada por políticas públicas adequadas, é capaz de atender às demandas do governo, possui a capacidade de fornecer alimentos que garantem a segurança alimentar, contribui para a segurança ambiental, para o estímulo da produção que atenda a padrões sustentáveis e para o crescimento do mercado local.

Assim, constatando que as aquisições de alimentos através desse setor produtivo alcançam tantos resultados positivos, fica claro que a permissão legal para efetuar essas compras sem a necessidade da realização de processo licitatório constitui um motor para a ampliação e desenvolvimento deste mercado, pois algumas exigências burocráticas podem constituir um entrave à implementação de compras dessa natureza, somando-se às dificuldades já presentes no enfrentamento da questão.

Mais uma vez vale citar ensinamento de Sambuichi *et al* (2014, p. 98):

Entre as maiores dificuldades observadas para a aplicação da lei, está a pouca organização dos produtores familiares para fazer frente a nova demanda, o que inclui, entre outras coisas, a falta de nota fiscal e o despreparo para atender as exigências sanitárias e de regularidade de fornecimento. [...] Além disto, havia a dificuldade logística: nem os agricultores conseguiam muitas vezes entregar, nem a escola ou a prefeitura possuía um centro para receber os produtos.

Como se vê, ainda que os institutos normativos que regem o PNAE tenham inovado e trazido uma série de disposições com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável através do processo de aquisição de alimentos para as escolas públicas, ainda é carente de ações que tornem esse procedimento tangível, sobretudo no que diz

respeito à participação da agricultura familiar como expressiva fornecedora do programa.

Mas o Estado, ciente de seu papel, conforme informações apresentadas por Sambuichi *et al* (2014), vem sinalizando através de algumas ações para superação dessas barreiras: a desoneração tributária dos produtos através da isenção do ICMS, observada em vários estados da federação; forma de comprovação de renda mais aprimorada, cessando a emissão de nota fiscal individual a cada entrega; obtenção, por parte dos agricultores, de comprovação de conformidade no caso de produção orgânica ou agroecológica; garantia de suporte por parte de instituições como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater.

Por todo o exposto, fica patente as contribuições que o PNAE, mormente em relação às aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, oferece quando o assunto é desenvolvimento sustentável, pois possui instrumentos capazes de serem utilizados a favor da sustentabilidade em sua tripla dimensão: ambiental, quando estimula a compra de produtos orgânicos ou agroecológicos, reduz a cadeia de produção e contribui para a redução de gases do efeito estufa, pugna pela aquisição de produtos *in natura*, trazendo vedações para a compra de alimentos industrializados, e impulsiona o aproveitamento da biodiversidade local; social, quando promove o respeito à cultura regional, às tradições e aos hábitos alimentares, e quando fortalece novos setores produtivos como pequenos produtores rurais, cooperativas, comunidades indígenas e quilombolas; e econômica, quando amplia o mercado institucional para contemplar novos fornecedores, dinamiza a economia local gerando emprego e renda, incentiva a criação de novos mercados produtores, que geram reflexos na competitividade do mercado privado, e favorecem a circulação de capital na própria comunidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização das compras públicas pelo Estado tem se revelado um importante instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. Amparada pela legislação pátria, sobretudo pela Lei 8666/93, as denominadas “licitações sustentáveis” são uma realidade na Administração Pública brasileira.

O peso em relação à aplicação desse mecanismo estratégico gira em torno da possibilidade e maneira pela qual as compras públicas sustentáveis podem ser efetiva

e eficientemente implementadas nos municípios brasileiros, tendo em vista as dificuldades e desafios enfrentados pelos gestores públicos quando da sua consumação.

Não obstante muitas sejam as barreiras existentes, não restam dúvidas de que a utilização do poder de compra governamental a favor da sustentabilidade é uma estratégia possível e plenamente executável. Com o amparo da lei, de posse das informações adequadas e de boa vontade política, a realização dos procedimentos de compras públicas com a incorporação de critérios sustentáveis tendem a produzir resultados positivos para a comunidade.

Tanto é verdade que foi apresentado o exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que possui diversos mecanismos que fomentam o desenvolvimento sustentável. Sob a ótica da gestão municipal, o incentivo para a aquisição de alimentos através da agricultura familiar para a alimentação escolar representa um grande avanço quando se fala em compras públicas sustentáveis, pois impulsiona o desenvolvimento econômico e socioambiental da localidade.

Em face da ampliação do mercado institucional, da valorização de novos setores produtivos através da injeção de recursos públicos e do incentivo à aquisição de produtos que comungam com a redução de impactos ambientais, o PNAE revela-se uma experiência concreta de utilização do poder de compra governamental a favor da sustentabilidade.

Noutro passo, restou claro que o fomento ao desenvolvimento sustentável pelo Estado não se esgota na legislação vigente nem nas práticas existentes. Há muito a ser feito. As leis brasileiras precisam ser modernizadas, omissões precisam ser supridas, as normas já existentes precisam ser aplicadas e barreiras burocráticas e ligadas ao fator humano precisam ser superadas.

O que restou claro, porém, é que é papel fundamental do Estado, tendo em vista o atual e decadente modelo econômico exploratório que produz impactos socioambientais negativos, intervir e agir ativa e positivamente com vistas à reversão ou mesmo redução de tais impactos. Através do seu expressivo poder de compra, a figura do Estado como grande consumidor do mercado capitalista brasileiro pode e deve oferecer contribuições para tornar o país mais desenvolvido economicamente, mais justo socialmente e mais equilibrado ambientalmente.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial da União de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências**. Diário Oficial da União de 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 08 de agosto de 2018.

CARVALHO, Daniela Gomes de. **Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional**: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *In*: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/12>>. Acesso em: 08 de maio de 2018.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. **Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil**: a opinião dos especialistas. *In*: Revista Administração Pública, Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n2/0034-7612-rap-50-02-00331.pdf>>. Acesso em: 02 de agosto de 2018.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação n. 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 08 de agosto de 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal.** *In:* Gespública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, Brasília: 2010. Disponível em:

<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guias_de_compras_publicas_sustentaveis_para_apf.pdf>. Acesso em: 02 de agosto de 2018.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável.** *In:* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42980>>. Acesso em: 06 de maio de 2018.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação. *In:* Regina Helena Rosa Sambuichi *et al.* (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas.** Brasília: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_politicasagroambientais.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

VILLAC, Teresa. Desenvolvimento sustentável e licitações: cenário e juridicidade das licitações sustentáveis. *In:* Teresa Villac, Marcos Weiss Bliacheris. Cadernos da Consultoria Geral da União: **Implementando licitações sustentáveis na Administração Pública Federal,** Brasília: 2013. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjPopbdy4TdAhUEk5AKHdS3DIIQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F28095669&usg=AOvVaw2aS69-TQok9Ct1g2fZ6iaA>>. Acesso em: 11 de agosto de 2018.