

Ecoeficiencia nos processos licitatórios para aquisição de utensílios de uso cotidiano na administração pública federal brasileira

*Eco-efficiency applied to the acquisition of everyday
utensils in the brazilian federal administration*

Márcio Luís de Oliveira*
Maraluce Maria Custódio**

Resumo: A sustentabilidade ambiental, no cotidiano da autogestão do Estado, deve ser objeto de políticas públicas eficientes, especialmente no gerenciamento do patrimônio público. Nesse sentido, e por intermédio da metodologia dedutiva, o artigo tem como foco a análise do funcionamento e do gerenciamento da administração pública, ao lidar com a compra de equipamentos consumíveis na prática cotidiana, de forma que atente aos princípios de Direito Ambiental, em especial o do desenvolvimento sustentável, em consonância com a Lei de Licitação e a ecoeficiência, realizando a chamada “licitação sustentável”. É importante ressaltar que, neste trabalho, será dada ênfase à União, uma vez

* Doutorado e Mestrado em Direito (UFMG); Aperfeiçoamento em Direito Internacional Público e Privado (Holanda); Graduação em Direito (UFMG). Professor adjunto de Direito Constitucional, no Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da UFMG. Professor adjunto na Graduação e no Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara. Consultor Jurídico e Advogado especializado e atuante em controle de constitucionalidade nos Tribunais.

** Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2000). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005) e Master en Derecho Ambiental pela Universidad International de Andalucía (2005). Doutorado em Geografia, na Universidade Federal de Minas Gerais (2006), em programa de cotutela com a Université d’Avignon (2008). Atualmente é professora adjunta na Escola de Direito do Centro Universitário Newton Paiva e professora na Graduação e permanente, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: paisagem, Direito Ambiental, Direito Urbanístico, Direito de Energia e Energia Renovável e História do Direito Ambiental.

que a legislação, no âmbito deste ente federado, apresenta-se mais detalhada e sistematizada. Para tanto, o artigo aborda as etapas da política pública e os princípios norteadores da administração pública para uma atuação ecoeficiente nas suas aquisições de utensílios de uso cotidiano. Em conclusão, o artigo atesta a inobservância, pela Administração Pública Federal, das etapas da política pública e dos princípios vetores da sua atuação nesta seara.

Palavras-chave: Políticas públicas. Princípio da eficiência. Patrimônio público. Sustentabilidade. Ecoeficiência.

Abstract: Environmental sustainability in the State's daily self-management should be the subject of efficient public policies, especially in the management of public assets. In this sense, and through the deductive methodology, the article focuses on the analysis of the operation and management of public administration in dealing with the purchase of everyday equipment, in order to watch out the principles of environmental law, especially the sustainable development, in accordance with the bidding laws and eco-efficiency, performing the called "sustainable bidding". It is important to emphasize that, in this work, accent will be given to the Union, because, this federal entity presents more detailed and organized legal system. Thus, the article discusses the steps of public policy and the guiding principles of public administration to pursue eco-efficient acts in its purchases of everyday items. In conclusion, the article attests the failure by the Brazilian federal government to observe the stages of public policy and the bidding legal principles in this matter.

Keywords: Public policy. Principle of efficiency. Public property. Sustainability. Eco-efficiency.

1 Introdução

O tema da sustentabilidade ambiental tem recebido progressiva atenção do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil, na gestão dos interesses públicos e privados. E como o Estado é a entidade que, por excelência, detém apresentação e a representação da soberania popular, os processos e procedimentos relacionados à sua autogestão têm sido objeto de estudos quanto à necessária observância de práticas administrativas sustentáveis.

Nesse sentido, o trabalho problematiza a sustentabilidade ambiental como parâmetro de eficiência a ser considerado na elaboração das políticas públicas de aquisição de utensílios consumíveis, na prática cotidiana da administração pública.

Normalmente, a chamada “licitação sustentável” tem merecido foco da doutrina e da jurisprudência, quando diz respeito a investimentos estatais de grande monta, como os projetos de infraestrutura. Entretanto, a atividade administrativa, em seu dia a dia, consome uma quantidade enorme de utensílios que, isoladamente, não causam danos ambientais quantificáveis; contudo, em grande escala, esses utensílios possuem enorme potencial danoso ao meio ambiente, caso a sua gestão e utilização não sejam pautadas por critérios sustentáveis, a começar pela sua aquisição. Esse é o caso de canetas, borrachas, papel, lâmpadas, etc.

Partindo desse problema, o trabalho tem por objetivo geral analisar a elaboração de políticas públicas de autogestão do Estado, sob o prisma da eficiência na aquisição desses utensílios. De modo específico, serão tratados alguns critérios legais e técnicos, que podem ser utilizados para pautar essas compras.

No contexto da sua problematização, o marco teórico deste trabalho assenta-se nas premissas dos princípios jurídicos da eficiência e da ecoeficiência, na realização de políticas públicas de licitações sustentáveis, a serem eventualmente adotadas na aquisição de tais utensílios.

Por conseguinte, e como hipóteses para a análise do problema apresentado, serão abordados alguns princípios jurídicos e os estágios do ciclo político-administrativo para a resolução aplicada de problemas, no âmbito da gestão pública. Os ciclos da política pública, aliados ao parâmetro da ecoeficiência, serão apresentados como hipóteses eventualmente eficientes, para pautarem a realização de licitações sustentáveis, na aquisição de utensílios de uso cotidiano pela administração pública. Ressalta, por oportuno, que, neste trabalho, será dada ênfase à União, uma vez que a legislação, no âmbito deste ente federado, apresenta-se mais detalhada e sistematizada.

Para tanto, utilizou-se metodologia dedutiva, concentrando-se na análise da literatura especializada sobre o tema, bem como da legislação e da jurisprudência concernentes à licitação e à sustentabilidade.

Portanto, em linhas gerais, o texto tratará do princípio da eficiência, dos ciclos de elaboração de políticas públicas, dos princípios jurídico-ambientais – especialmente o da ecoeficiência – e da aplicação de tais conceitos ao processo licitatório federal, na aquisição de utensílios de uso cotidiano, na administração pública.

Em sua conclusão, o texto oferecerá a visão dos autores se há, ou não, por parte da Administração Pública Federal, a observância das etapas de realização de políticas públicas, assim como da ecoeficiência e dos princípios vetores de sua atuação, na aquisição de utensílios cotidianos.

2 A atividade política de autogestão do Estado

A política, sob o aspecto pragmático, é o conjunto de ações, teleológica e ideologicamente motivadas, de mobilização de interesses – convergentes e divergentes, públicos e privados –, sob uma liderança – institucionalizada ou não –, centradas na tomada e na implementação de decisões com potencialidade para serem efetivadas e com repercussão pública de abrangência local, regional, nacional ou internacional. (OLIVEIRA, 2014).

Portanto, a questão central da atividade política é a *decisão* sobre alguma questão que possa ter repercussão pública. Por isso, discute-se, na Filosofia e na Teoria Política, temas como os *motivos* e os *fins* da política, a *racionalidade* e as *técnicas* da decisão política, os *regimes* e as *ideologias* políticas, a *institucionalização* da atividade política, os mecanismos de *controle* do exercício do Poder Político e a própria *legitimidade* do Poder Político.

Porém, mais recentemente, nos regimes democráticos, estudiosos e agentes públicos têm dado ênfase ao tema da *eficiência* na tomada e na implementação da decisão política. A maioria das análises tem como foco a qualidade da formulação e da execução de políticas públicas, nas relações entre o Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada. Assim, a *eficiência* tem se tornado um importante parâmetro para a aferição do delineamento e da satisfação de interesses públicos, e até privados, que possam ser considerados relevantes para a viabilização de serviços e para a oferta de bens correlacionados à melhoria da convivência pública, nas sociedades complexas, dinâmicas e plurais do mundo contemporâneo. (OLIVEIRA, 2013).

Entretanto, o tema da *eficiência* ainda não tem alcançado a devida importância na elaboração de políticas públicas, concernentes às atividades habituais de autogestão do aparelhamento e do funcionamento interno do Estado. Nesse sentido, instituições e órgãos estatais têm sido pouco eficientes no gerenciamento dos recursos e dos bens de automanutenção do Estado, sobretudo em aspectos que são aparentemente de pouca monta

ou importância. Neste preceito, vem sendo ignorado o princípio da ecoeficiência, essencial hoje nos Estados que buscam atender aos preceitos ambientais, em especial do desenvolvimento sustentável, neste gerenciamento de recursos.

A proteção do meio ambiente é hoje um dos pontos mais importantes de discussão internacional e nacional. Especialmente temas como a falta de água e as modificações climáticas têm induzido a esta discussão; e a necessidade de proteger e recuperar o meio ambiente vem sendo pauta de programas de governo de políticos, inclusive no Brasil.

Os Estados têm papel essencial em tal questão; afinal, desde a Convenção de Estocolmo de 1972, eles têm função de criar órgãos e legislação que visem controlar o uso do meio ambiente e de protegê-lo, para garantir a vida em todas as suas formas. Como ressalta Holmo:

Passamos do Estado Liberal para o Estado Social e, recentemente, estamos inseridos no contexto do Estado Socioambiental, ou Estado Constitucional Ecológico Democrático de Direitos, tendo em vista o surgimento dos direitos de natureza transindividual e universal que, por sua vez, tem na proteção do ambiente seu exemplo mais expressivo. Este novo contexto de estado ecológico exige uma nova cultura ética-ambiental na Administração pública e de toda a sociedade, bem como a abrangência ou nova valoração dos princípios constitucionais, em especial, abordado neste artigo, o princípio da eficiência na gestão dos recursos públicos pela Administração pública brasileira. (2009, s/p).

Ao abordar o tema, Silva esclarece que aquela Conferência refletiu “as discussões [que] ocorreram entre os países industrializados e os não industrializados, levando-se em consideração os aspectos relacionados à poluição atmosférica, desenvolvimento econômico e industrialização”. (SILVA, 2012, p. 67).

Neste novo contexto, a ecoeficiência deve ser buscada pela Administração Pública. A Ecoeficiência, segundo Sisino et al. (2011) “envolve a racionalização do uso dos recursos naturais, bem como a minimização da geração e do descarte de resíduos, efluentes e emissões atmosféricas. Essa busca passa por toda a cadeia de fornecedores de bens e serviços”.

Logo, deve-se buscar a questão da sustentabilidade ambiental no cotidiano da autogestão do Estado, a eficiência das políticas públicas de gerenciamento do patrimônio público. Este tema recebe, ainda, pouca atenção tanto dos órgãos públicos quanto da coletividade, que deveria fiscalizar o cumprimento dos princípios ambientais pela administração pública. E é este o tema proposto para análise neste artigo, o qual, como já dito, utilizará os métodos indutivo e dedutivo. Para realizar tal análise, iniciar-se-á descrevendo brevemente o funcionamento do gerenciamento na Administração Pública, para, posteriormente, realizar uma pequena análise dos princípios de Direito Ambiental aplicáveis ao tema, para por fim compreender como o governo federal brasileiro vem tratando a questão da ecoeficiência. Apesar de existir um incentivo legal, a ecoeficiência e a aplicação do desenvolvimento sustentável, nas licitações públicas no Brasil, pouco tem sido feito, seja por desconhecimento da norma, seja por falta de sanção pelo não uso dela.

3 Eficiência como parâmetro para a realização de política pública de autogerenciamento ambientalmente sustentável do Estado

As políticas públicas são elaboradas pelos agentes legislativos e administrativos do Estado. Nesta seara é muito comum o exercício da atividade colegislativa entre os Poderes Legislativo e Executivo. Nesses termos, uma vez positivada a norma determinante ou autorizativa de certa política pública, caberá aos agentes administrativos estatais ou aos particulares, no exercício de delegação de função estatal, implementar a norma “autorizativa” ou determinante, observadas a natureza vinculante ou discricionária da política pública.

Logo, a função administrativa é fundamental nos processo de instituição e de execução de políticas públicas. Portanto, precisamos compreender a função administrativa como a atividade político-jurídica estatal de implementação, vinculada ou discricionária dos regimes jurídicos previamente legislados, mediante a mobilização, o controle e a regulamentação – *ex officio* – de recursos financeiros, recursos humanos, patrimônio e técnicas de gestão – com ou sem a participação, por delegação, da sociedade civil e da iniciativa privada – na concretização de políticas públicas focadas nos direitos coletivos (direitos prestacionais primários), na proteção e viabilização dos direitos privados (direitos prestacionais secundários) e na própria automanutenção das instituições

e dos agentes de Estado, dando causa à prática de atos jurídico-administrativos e à formação de relações jurídicas intraestatais, interestatais, administrativo-civis, administrativo-empresariais, e entre o Estado e as pessoas e a sociedade, destinatárias de seus serviços e produtos.

Percebe-se, pois, que a atividade administrativa é responsável pela mobilização eficiente de quatro elementos importantes para a elaboração e a implementação das políticas públicas de gestão do interesse público e de autogestão do Estado. São eles: a) os recursos financeiros; b) os recursos humanos; c) o patrimônio; e d) as técnicas de gestão.

Neste texto, vamos limitar nossa abordagem à elaboração e à execução, pela administração pública, de política pública de gestão patrimonial ambientalmente sustentável e eficiente, especificamente na aquisição e mobilização de bens móveis de utilização cotidiana.

Começamos pela questão da política pública, cuja análise é essencial para compreender como a decisão de se comprar materiais é tomada e como suas interferências são essenciais para o cumprimento dos princípios ambientais e em especial da ecoeficiência.

3.1 Política pública: ciclos de elaboração e implementação

Política pública é

um conjunto de decisões interrelacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. (JENKINS, 1978, p. 44).¹

A política pública de gestão patrimonial ambientalmente sustentável e eficiente na aquisição e mobilização de bens móveis de utilização cotidiana

¹ Tradução livre do texto em inglês: “[...] public policy as a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve.” (JENKINS, William I. *Policy analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson, 1978, p. 44).

pela administração pública encontra respaldo tanto na Constituição quanto na legislação aplicável às licitações e contratações públicas. Consequentemente, a realização dessa política deve observar os estágios do ciclo político-administrativo, segundo a literatura especializada, tal como Howlett et al. (2013).

Quadro 1 – Estágios do ciclo político-administrativo

Resolução aplicada de problemas	Estágios no ciclo político-administrativo
1. reconhecimento do problema	1. montagem da agenda
2. proposta de solução	2. formulação da política
3. escolha da solução	3. tomada de decisão política
4. efetivação da solução	4. implementação da política
5. monitoramento dos resultados	5. avaliação da política

Fonte: HOWLETT; RAMESCH; PERL, 2013, p. 15.

Cada um dos estágios acima é estruturado em diversas etapas e procedimentos, e sob a perspectiva da incidência de inúmeras variantes sociológicas, econômicas, políticas, jurídicas, científicas e até naturais. Contudo, e de modo simplificado, podemos dizer que, em cada estágio, há situações padrão que os caracteriza.

No primeiro estágio, monta-se a agenda política em torno de problemas – situações controversas de interesses – que, uma vez percebidos e identificados, recebem, por motivações diversas, a atenção e a valoração dos agentes elaboradores de políticas públicas, repercutindo, consequentemente, em suas ações.

Kingdom (1995) descreve a agenda como a listagem das questões ou dos problemas que recebem real atenção por parte dos funcionários do governo, e que são percebidos por eles mesmos, ou que lhes são apresentados por terceiros. Logo, o foco da agenda política é menor do que o universo das questões e dos problemas reais que afetam a sociedade.

Com o ingresso de um problema na agenda pública e com a conscientização de que em relação a ele deverá haver algum posicionamento e até mesmo deliberação, inicia-se o processo de formulação da política pública, fundada na possibilidade de se criar e de se avaliar alternativas para a proposição de soluções ao problema. Neste

segundo estágio, o objetivo é, portanto, o de se fazer uma especificação das eventuais opções políticas, que poderão ser utilizadas para solucionar as questões e os problemas postos na agenda. (HOWLETT; RAMESCH; PERL, 2013).

O terceiro estágio é o da tomada de decisão política, ou seja, diz respeito à dimensão propriamente deliberativa da instância política. Por conseguinte, nesta etapa há um conjunto de questões a serem apreciadas, tais como: a) a competência para deliberar; b) o processo de deliberação; c) os efeitos da deliberação. Esta é a fase aberta à decisão sobre o problema pautado na agenda política e nas eventuais opções apresentadas para se lidar com ele. (HOWLETT; RAMESCH; PERL, 2013). Por conseguinte, neste estágio decide-se sobre as questões ou problemas apresentados, com a escolha de suas eventuais alternativas de solução, e de modo a se implementar, ou não, alguma ação. (BREWER; DELEON, 1983)

No quarto estágio – o da implementação da política pública – é que se deve fomentar a sinergia entre os atores, os recursos e os processos necessários para a realização do curso de ação que visa alcançar a solução que foi objeto de decisão pela instância política. Este é o estágio de maior duração e no qual a *eficiência gerencial* e a *otimização de resultados* devem ser permanentemente perseguidas. Consequentemente,

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio da implementação do ciclo político. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que uma política funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder. (HOWLETT; RAMESCH; PERL, 2013, p. 179).

Como corolário de todo o processo, o quinto estágio é o da avaliação de políticas públicas, não só quanto aos resultados obtidos e aos processos realizados, mas também em relação à aprendizagem que foi proporcionada. Neste contexto, o quinto estágio é muito importante para se avaliar a

eficácia e a continuidade, ou não, de determinada medida política que foi adotada, o que permitirá, inclusive, a sua revisão ou adequação. (HOWLETT; RAMESCH; PERL, 2013). Além de permitir a compreensão da necessidade de melhorar ou deixar de aplicar a política pública analisada, e num Estado Democrático de Direito já bem-estruturado, pode permitir inclusive que os cidadãos participem desta composição e modificação de forma mais intensa.

3.2 Políticas públicas e eficiência

Como decisão de repercussão coletiva, a política pública, em todos os seus ciclos, deve estar embasada em planejamentos adequados sobre as necessidades e os interesses reais da sociedade ou da autogestão estatal, de modo a se tentar oferecer respostas otimizadas às demandas e aos problemas.

Para que isso aconteça, a política pública deve ser elaborada e implementada com respaldo na coleta e na disponibilização de informações fidedignas, sobre questões que possam ter relevância e sinergia públicas, como é o caso da sustentabilidade ambiental.

Uma vez coletada e disponibilizada a informação fidedigna (aquela que abarca, com verossimilhança e detalhamento, o contexto do seu campo de investigação), a *eficiência* na política pública requer um planejamento a respeito do problema a ser objeto da decisão. Planejamento significa ter um diagnóstico real do problema a ser enfrentado e, a seu respeito, tecer um prognóstico, de modo a se tentar solucioná-lo da melhor maneira possível e no tempo mais rápido possível; quer dizer, buscar uma solução que seja potencialmente “ótima”, tanto na sua elaboração quanto na sua execução.

A *eficiência* na política pública requer continuidade na gestão do objeto da decisão política, considerando-se toda a questão técnica e financeira para a sua viabilização e as eventuais correções. Assim, o Estado precisa profissionalizar seus agentes e deve exigir profissionalização dos agentes privados que, com o Estado, realizem algum empreendimento. Além disso, a responsabilidade fiscal da política eficiente não pode ser meramente formal, sob pena de tornar precárias e até irrealizáveis todas as decisões tomadas. Nesse sentido, a burocratização deve ser aquela minimamente necessária para a boa gestão, de modo a não comprometer a viabilização do interesse público ou da autoadministração do Estado, mas apenas permitir o seu monitoramento e a sua execução eficientes.

Concomitantemente, as atividades de controle interno e externo da gestão devem ser prioritariamente educativas, e apenas complementarmente punitivas.

Enfim, a *eficiência* na política pública deve permitir o fluxo de ideias, de autoavaliações e de boas práticas, de maneira que haja sinergia entre os agentes públicos e privados, encarregados de decidir responsabilmente e de implementar suas decisões. E, claro, numa democracia, os meios de acesso à informação e à efetiva oportunidade de participação da sociedade – em seus diversos segmentos e compreensões de mundo – devem ser objeto de constante aprimoramento, sobretudo por meio das novas tecnologias de informatização.

O Estado deve, assim, atentar para as dimensões da *gestão eficiente*, em que se inclui a eficiência propriamente dita, a eficácia e a efetividade. Ao tratar do tema, Furtado (2007, p. 112) aborda a eficiência do ponto de vista da economicidade (relação entre custos/benefícios), correlacionando-a à eficácia da ação política (avaliação dos benefícios gerados para a sociedade) e a sua efetividade (se os objetivos traçados foram realmente obtidos).

Já para Modesto, o conteúdo do princípio da eficiência é pluridimensional, no qual se incluem diversos elementos, que não somente a economicidade (relação custo/benefício). Na compreensão do autor,

A imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis:

- a. a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios;
- b. a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

Não é apenas uma ou outra exigência, mas as duas idéias conjugadas. Eficiência, para fins jurídicos, não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, como é corrente entre os economistas e os administradores. A eficiência, para os administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto a otimização dos meios quanto a qualidade do agir final. Recorde-se que o administrador público está obrigado a agir tendo como parâmetro o melhor resultado, consultando-se o princípio da proporcionalidade. (2015).

Por sua vez, Batista Júnior, afirma que

[...] para a promoção do bem comum, no que toca à atuação da AP [Administração Pública], tanto os meios como os resultados assumem cabal importância. O PE [princípio da eficiência], assim, é um princípio biopotencial, na medida em que volta sua ação jurídica tanto para a ação instrumental realizada, como para o resultado por ela obtido. O princípio exige tanto o aproveitamento máximo das potencialidades existentes, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como resultado quantitativa e qualitativamente otimizado, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas. (2012, p. 99).

E o que seria, em síntese, a *eficiência* na política pública?

Como decisão de repercussão pública, a atividade política deve estar embasada em planejamentos adequados sobre as necessidades e os interesses reais da sociedade e da autogestão do Estado, de modo a tentar dar respostas otimizadas às demandas da coletividade e da administração do aparato estatal.

Para que isso aconteça, a política pública deve ser realizada, em todas as suas etapas, com respaldo em coletas e disponibilização de informações fidedignas sobre questões que possam ter relevância e sinergia públicas, como a segurança (preventiva, repressiva e investigativa), o acesso à educação (fundamental, científica e tecnológica), o acesso à saúde (tratamento e prevenção de doenças), o acesso à infraestrutura (viária, sanitária e energética), o acesso ao mercado de trabalho, o acesso ao empreendedorismo público e privado, a sustentabilidade ambiental, dentre outras.

Uma vez coletada e disponibilizada a informação fidedigna (aquela que abarca, com veracidade e detalhamento, toda a realidade do seu campo de investigação), a eficiência na política pública requer planejamento a respeito do problema a ser objeto de decisão e de eventual medida de solução. Planejamento significa, portanto, a realização de diagnóstico real do problema a ser enfrentado e, a seu respeito, a elaboração de prognóstico exequível, de modo a solucioná-lo da melhor maneira possível e no tempo mais curto; quer dizer, buscar uma solução que seja potencialmente *ótima*, tanto no seu levantamento quanto na sua execução.

Assim, a *eficiência* na política pública requer continuidade na gestão do objeto da decisão política, considerando-se toda a questão técnica e financeira para a sua viabilização. Por conseguinte, o Estado precisa profissionalizar os seus agentes e deve exigir profissionalização dos agentes privados que, com o Estado, realizem algum empreendimento. Além disso, a responsabilidade fiscal da política pública eficiente não pode ser meramente formal, sob pena de tornar precárias e até irrealizáveis todas as decisões tomadas. Nesse sentido, a burocratização de procedimentos deve ser aquela minimamente necessária para a boa gestão, de modo a não comprometer a viabilização do interesse público, mas apenas permitir o seu controle também eficiente. Em contrapartida, as atividades de controle interno e externo da gestão devem ser prioritariamente educativas, e apenas complementarmente punitivas.

Enfim, a *eficiência* na política pública deve permitir o fluxo de ideias, de maneira que haja sinergia entre os agentes públicos e privados encarregados de decidir politicamente e de implementar suas decisões. E, certamente, numa democracia, os meios de acesso à informação e à efetiva oportunidade de participação da sociedade – em seus diversos segmentos e compreensões de mundo – devem ser objeto de constante aprimoramento, sobretudo por meio das novas tecnologias de informatização.

4 Princípios ambientais e a construção do princípio da ecoeficiência na administração pública

O papel do Estado na proteção do meio ambiente é definido desde o surgimento do Direito Ambiental. Para garantir o cumprimento desta função, o Estado teve que, cada vez mais, desenvolver novas técnicas e se modernizar para proteger o meio ambiente, desdobrando-se em novas formas de prestação de serviços públicos, impor padrões cogentes de comportamento em tudo o que interesse à preservação do meio e desenvolver um sistema de estímulos e incentivos à ação privada, que concorra para os mesmos fins. (MOREIRA NETO, 1977). Como no Estado de Direito a aplicação do poder se dá nos limites pré-traçados pela lei, há de se compreender, obrigatoriamente, a necessidade de erigir-se um sistema normativo, que contemple essas novas formas de atuação do Estado, fundado nos princípios ambientais estabelecidos por tratados internacionais por ele reconhecidos.

O Direito Ambiental surge na década de 70, tendo como marco inicial a Convenção de Estocolmo de 1972. Como ciência autônoma, o Direito Ambiental possui princípios próprios que surgem com a Convenção de Estocolmo de 1972 e foram ampliados pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. (FIORILLO, 2009). Para estudar a inserção da ecoeficiência na administração pública e sua importância nas licitações sustentáveis, é necessária a análise dos princípios gerais do Direito Ambiental que norteiam estes processos.

O primeiro, é o Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental, que tem o direito ao meio ambiente como valor supremo da sociedade, em extensão ao direito fundamental à vida, na condição de direito de terceira geração, ou difuso, incorporado pelo Estado Democrático de Direito. (MILARÉ, 2009). Tendo em vista as diferenças entre sociedades e regiões, o cumprimento deste princípio conduz ao segundo princípio, o do Acesso Equitativo ao Meio Ambiente. Por esse princípio, impõe-se critério equitativo, ou seja, garantir a todos a igualdade material, destas e das próximas gerações.

Sendo direito de todos e com garantia de acesso a este meio ambiente, depreende-se o Princípio do Poluidor-Pagador. Segundo este, se um agente degrada um bem ambiental deve realizar a necessária compensação, protegendo o direito de acesso de toda sociedade, que foi ferido. Este princípio busca sancionar o ato lesivo e não dar direito do infrator de poluir, conforme alerta Milaré (2009). Trata-se do princípio que embasa de modo mais imediato a internalização dos custos sociais do dano ambiental pelo agente que o causa, estabelecendo mecanismo de base principiológica para a responsabilização do poluidor.

Já o Princípio do Desenvolvimento Sustentável é essencial para compreender como Direito Ambiental atual e sua inserção nas licitações sustentáveis. Surge na década de 80, como conceito criado pelo Relatório Brundtland, e estabelecido internacionalmente pela ECO/92. O desenvolvimento sustentável preconiza que se deve equalizar harmonicamente o ciclo de exploração dos recursos naturais, essenciais à produção econômica, com o ciclo de biodisponibilidade destes, resultando em incremento no bem-estar social, com melhoria das condições de vida desta e das próximas gerações. (DERANI, 2008). Cria uma harmonia entre o desenvolvimento e o meio ambiente, sempre sobre uma perspectiva cultural e histórica, buscando soluções apropriadas para cada sociedade, e com a participação dela, de satisfazer suas necessidades materiais,

imateriais e de qualidade de vida, sem ferir as ecológicas e culturais. Não objetiva impedir o desenvolvimento econômico, mas fazer com que este se dê por meio de instrumentos mais adequados que minimizem ao máximo o custo ambiental por degradação. E não deve ser confundido com sustentabilidade, que se interessa pela manutenção do estoque dos recursos naturais, sob o argumento de que esses recursos são indispensáveis para a continuidade da atividade econômica.

Outros princípios essenciais são da consideração da variável ambiental nas decisões públicas, que considera essencial que, a cada decisão tomada pelos órgãos públicos, os impactos e danos ao meio ambiente sejam considerados, de forma a garantir os princípios anteriores.

Por fim, mas não menos importante, o Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental, que subsidia os demais através da definição de um papel estatal abrangente perante a questão ambiental ao longo de todo o sistema protetivo desta.

Dito isto, tem-se que os recursos ambientais, ainda que pertencentes a particulares, não são disponíveis em suas qualidades ambientais, vez que estas são inseparáveis do bem comum: meio ambiente ecologicamente equilibrado. As atividades então devem ser reguladas pelo Estado para proteger este bem comum, mas ele também deve cumprir tal preceito. E incentivar, principalmente, dando o exemplo, mas também dando outros incentivos para atitudes que conduzam a impactos positivos e garantam a preservação e proteção do meio ambiente, já que este, uma vez devastado, nunca retorna ao seu estado anterior.

Nesse sentido, a natureza jurídica do bem ambiental assume uma modalidade de bem vinculada aos direitos de terceira geração na definição de Bobbio (1992), o que o diferencia dos outros tipos de recursos. Primeiro, porque se separa da clássica divisão entre bens públicos e privados, vez que este bem não está na disponibilidade particular de ninguém, já que é interesse transindividual e por serem os titulares do bem ambiental indeterminados. Segundo, por ser o bem ambiental de natureza indivisível, como expõe Milaré (2009), vez que qualidade de equilíbrio ecológico não pode ser individualizada, perpassando o interesse de todos. Daí a necessidade de se incentivar a redução do uso do meio ambiente, incentivando produções mais ambientalmente corretas. O que, ainda, demonstra como é importante o papel da administração pública ao adquirir produtos que cumpram preceitos ambientais e seu efeito na sociedade como um todo.

Nesse contexto, o direito e sua tutela estão presentes em toda a cadeia das atividades humanas e podem ser percebidos desde a exploração dos recursos naturais, até a ocorrência de possíveis danos ao ambiente e à sociedade.

Vale dizer: o impacto ambiental pode ser positivo ou negativo, conforme o efeito que dele resulte; pode ser direto ou indireto, reversível ou permanente. Segundo a Resolução Conama n. 01, de 1986:

Artigo 1º. Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais. (MEDAUAR, 2014, p. 705).

Ressalte-se novamente que impacto ambiental não é sinônimo de dano ambiental. O primeiro, pode trazer benefícios ou prejuízos à esfera na qual ocorre. O segundo, é necessariamente o prejuízo causado ao ambiente, entendido em seu sentido amplo, alcançando todos os bens tutelados pelo direito ambiental e seus instrumentos, ultrapassando o mero desequilíbrio ecológico, pois como já dito, atinge uma coletividade indefinida de indivíduos. Por isso, não se trata mais de repelir somente os danos causados aos indivíduos, enquanto tais, mas o dano que, com a agressão ao meio ambiente, é causado a toda comunidade, pois fere interesses difusos. Mas também buscar que as atividades tragam mais impactos positivos que negativos ao meio ambiente.

Por fim, insta dizer que, além do conceito de impacto ambiental, a Resolução Conama n. 01, de 1986, trouxe, em seu art. 2º, um rol exemplificativo de atividades que impactam o meio ambiente. Mas este rol de atividades apresentado não é exaustivo, haja vista que os impactos ambientais não são lineares nem estagnam no tempo.

É patente que o direito ao ambiente, aqui entendido como fundamental para a garantia do direito à vida, está acima dos benefícios econômicos que a compra de produtos por “menor preço” pode proporcionar em curto prazo. Não se deve, entretanto, utilizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como delimitador puro e simples do desenvolvimento econômico, sob pena de descumprir o princípio do desenvolvimento sustentável, já explicitado. A eficácia da utilização dos instrumentos para a proteção do meio ambiente está estritamente ligada à capacidade do Poder Público de conduzir a situação concreta, a fim de garantir à sociedade ao mesmo tempo proteção e desenvolvimento sustentável.

É necessário que o tratamento econômico das questões ambientais seja feito com seriedade e amplamente, pois, sem isso, a perspectiva econômica é apresentada de forma imediatista sem os devidos cuidados ambientais, fato visualizado diuturnamente hoje. Este distanciamento entre ambos é a crise ambiental, pois os processos econômicos estão sujeitos a uma lógica de mercado, que leva à degradação, já que não são contabilizadas as externalidades negativas ambientais naquela. É necessária uma reforma na visão desta lógica de mercado, pois as externalidades sociais e ecológicas se ampliam cada vez mais devido à irracionalidade (ou excessiva racionalidade) do capital, o que gerará, além da atual crise ambiental, a insustentabilidade do próprio mercado. Cabe aos órgãos públicos, através de políticas públicas, incentivar um processo econômico que atenda os preceitos do Desenvolvimento Sustentável, como atualmente definido no art. 3º da Lei de Licitações Públicas federal.

A proteção do meio ambiente é de fundamental importância tanto intersocial quanto intergeracionalmente. Quando ocorre o dano e este não é pago por quem o ocasionou, isso gera uma externalidade no sistema econômico, ou seja, “custos que afetam terceiros sem a devida compensação”. (MOTTA, 1997, p. 3). Logo, as externalidades ambientais têm que ser internalizadas no planejamento das atividades econômicas, como custos ambientais, pois sem isto gera-se a apropriação privada do capital natural, gerando uma massa de excluídos, tanto nas presentes quanto nas futuras gerações, do uso dos bens ambientais que não são compensados pelos que se apropriam. Assim, “embora o uso de recursos ambientais não tenha seu preço reconhecido no mercado, seu valor econômico existe na medida em que seu uso altera o nível de produção e consumo (bem-estar) da sociedade”. (MOTTA, 1997, p. 3). Muito além da questão

econômica, tem se o problema dos valores culturais, biológicos, estéticos, etc. dos bens ambientais, nem todos passíveis de monetarização, pois nem sempre estão associados a um uso. Assim, quando produtos são adquiridos pelos órgãos públicos, sem obedecer os preceitos ambientais, estes se tornam corresponsáveis pelos danos causados ao meio ambiente pela empresa da qual adquiriram os produtos. Isso porque não foi buscado observar se estas empresas cumpriram os requisitos necessários para garantia de preservação e proteção do meio ambiente como um todo.

Mas não pode ser olvidado que o consumismo é uma “doença” em nossa sociedade mundial e que precisa ser discutido de forma mais profunda. Deve ser demonstrando seu impacto real no meio ambiente, e isso deve ser informado e exigida, a redução, de forma que o indivíduo coopere para a proteção do meio ambiente, de forma contínua e intensa, não renegando-o somente para os governos e empresas.

Assim, a administração pública tem papel essencial nisso, pois, mais que punir ou simplesmente incentivar através de seus atos, pode impingir a proteção ao meio ambiente e incentivar o desenvolvimento sustentável e o consumo sustentável.

4.1 Ecoeficiência

A ecoeficiência, como explicitado, busca o uso mais racional possível de recursos ambientais, de forma a gerar menor impacto ao meio ambiente, reduzindo os resíduos e as emissões como um todo, e deve ser cumprido por toda a cadeia de fornecedores. Este princípio é de aplicação essencial no atual Estado que atende um dever ético ambiental, prolatado no art. 225 da Constituição e nas Declarações de Estocolmo (1972) e Rio (1992), ambas assinadas pelo Brasil. De tal forma, deve-se buscar, para atender tal princípio, menor consumo com maior uso; empresas que forneçam serviços e materiais que cumpram os preceitos do desenvolvimento sustentável e sustentabilidade.

Na atual crise de valores vivida no Brasil, onde o individual impera sobre o coletivo, a aplicação da ecoeficiência possibilitaria ao profissional público desenvolver uma gestão pública eficaz e capaz de atender os interesses coletivos, pois diminuiria o desperdício, a ineficiência e a dilapidação do bem de uso comum do povo. Além de influenciar positivamente as empresas que concorrem nos certames, de forma a torná-las mais ambientalmente corretas, influencia uma real aplicação de preceitos

ambientais pelas empresas concorrentes, que passariam a se preocupar não apenas com o desenvolvimento econômico, mas também com a proteção e menor uso do meio ambiente e com o desenvolvimento social brasileiro, cumprindo os preceitos do desenvolvimento sustentável.

Tal preceito busca cumprir os critérios do art. 37 da Constituição, mas principalmente compreender que a Constituição é um todo que se inter-relaciona e os artigos devem ser lidos de forma global e aplicados em conjunto segundo a perspectiva dworkiana (DWORKIN, 1999) de que o direito deve ser aplicado como bloco único de normas.

A compartimentalização do direito em muito dificulta também a aplicação das normas ambientais, já que o direito ambiental não deveria ser e não se prende a nenhuma área do direito, mas perpassa todas elas, inclusive o Direito Administrativo.

Assim, ao se aplicar o art. 37 da Constituição, este deve ser pensado em conjunto com o art. 170, inciso VI, e o art. 225, formando um todo, em que a União, ao realizar os processos licitatórios de compra, deve analisar não apenas os preceitos administrativos, mas também os de direito ambiental e de direitos humanos. Segundo Valente (2011, p. 7), “deve considerar, em função de sua obrigação de defender e preservar o meio ambiente, a escolha de produtos, serviços e bens que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, sem, entretanto, estabelecer restrições que comprometam o tratamento igualitário nos processos competitivos”.

A ecoeficiência, segundo Holmo (2009, s./p), “estimula um menor consumo, o aumento da produção, propondo ainda a possibilidade de novos usos para os mesmos produtos inseridos no processo, além de estimular a competitividade entre as empresas”. As empresas públicas seriam exemplos a serem seguidos e atenderiam o preceito do interesse comum de proteção do meio ambiente, previsto na Constituição Federal.

Os ganhos na aplicação da Ecoeficiência não são apenas econômicos e ambientais, mas também sociais. Com o despertar da consciência dos trabalhadores sobre os riscos para a sustentabilidade das gerações futuras causados pelo impacto negativo das suas ações sobre o ambiente, ocorre uma mudança de visão, acarretando em uma mudança de postura que acaba sendo disseminada para além do ambiente de trabalho. (SISINNO; RIZZO; SANTOS, 2011, p. 25).

A ecoeficiência aparece pela primeira vez no contexto nacional através da A3p “que se constitui numa visão integrada da administração pública, onde a redução da degradação ambiental é alcançada por meio da redução do desperdício, do impacto ao meio ambiente e pela otimização dos processos, com foco na prevenção”. (HOLMO, s./p.) e hoje encontra amparo legal no art. 3º da Lei 8.666, de 1993, e no Decreto 7.746, de 2012, tema discutido no próximo tópico.

5 A administração pública federal e a instituição da ecoeficiência nas licitações no Brasil

A Agenda 21 já especificava o princípio da consideração da variável ambiental nas decisões públicas. Comprar produtos é ato essencial para manter os órgãos funcionando, e a escolha do fornecedor dentro dos critérios legais é uma decisão pública importante e com custos altos em médio prazo, caso a questão ambiental seja ignorada. Tem-se que lembrar que a administração pública é um grande comprador e que suas atitudes ou exigências podem condicionar o mercado produtor de forma negativa ou positiva, em relação ao uso do meio ambiente.

Pensando nisso, o Ministério do Meio Ambiente propôs, em 1999, a Agenda Ambiental na administração pública (A3P), que tinha como objetivo estimular o governo federal a incluir critérios ambientais nas licitações.

Apesar de não ter natureza impositiva, trouxe à reflexão a ideia de gestão ambiental no Poder Público federal, bem como estimulou práticas mais ambientalmente corretas em todos os âmbitos e processos administrativos. Para compreender o impacto disso na questão ambiental, é importante lembrar que segundo Valente (2011), estima-se em 15% do PIB o impacto das compras governamentais. É um número muito expressivo, e se a administração pública atuar ou exigir a gestão ambiental aplicada à produção sustentável das empresas, que participariam do certame público, este ato pode ter um impacto positivo enorme na proteção do meio ambiente, propiciando o aumento das externalidades positivas.

Buscando este efeito, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão criou a Instrução Normativa 1, de 19 de janeiro de 2010, que propunha critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica, como forma de estabelecer um marco regulatório, para adotar critérios ambientalmente corretos e sustentáveis para as licitações

públicas e a imposição de compras públicas sustentáveis. Mas também estimular a competição entre as indústrias por desempenho ambiental de seus produtos em todos os estágios e, ao mesmo tempo, auferir preços baixos e maior oferta. Assim, a normativa efetiva o preceito da ecoeficiência, que também deve ser buscada como critério em investimentos, compras e contratações públicas federais.

O guia de compras sustentáveis para a administração pública federal (2011) divide em três tipos os principais produtos consumidos pela administração pública federal.

Inicialmente, tem-se os *insumos*, que são os chamados materiais de expediente, tais como: papel, produtos de limpeza, equipamentos técnicos e de tecnologia da informação, mobiliário. Em geral são bens duráveis e materiais de consumo.

O segundo tipo de produto são os *serviços*, tais como: manutenção, limpeza, suporte técnico para equipamentos, etc.

E, por fim, tem-se as *obras*, como as de engenharia civil: vias, edificações públicas, pontes, etc.

Neste trabalho nossa atenção se volta para a compra de insumos. Especialmente os mais consumidos e comuns, mas os que menos são vistos, apesar de serem necessários em toda organização. Lápis, caneta, borrachas, grampeadores, papel são vistos como pequenos objetos de uso diário, como se não interferissem de forma contundente no orçamento público ou nos danos ao meio ambiente, como ocorre com as obras e serviços de grande porte.

Estes objetos pequenos, em médio e longo prazo, têm impactos significativos, e, por serem parte da normalidade do dia a dia, acabam por se tornar invisíveis e por isso ignorados quando se pensa no certame para compra sustentável. Não se observa como foi realizada sua tendo atenção em sua produção, se é efetivamente eficiente, produzido dentro dos quesitos ambientais e se as fábricas cumprem seu papel de desenvolvimento junto à sociedade brasileira. Compondo assim a questão ambiental, e cumprindo o desenvolvimento sustentável e o preceito da ecoeficiência.

Levando em conta tal perspectiva a presidência da República propôs a Medida Provisória 495, de 2010, mudando a redação do art. 3º da Lei 8.666, de 1993, de forma a inserir o desenvolvimento nacional como preceito. O Congresso não teve dúvidas e vendo a perspectiva de aplicação

da Constituição, em sua unicidade, acrescentou o termo *sustentável* quando transformou a Medida Provisória 495, na Lei 12.349, de 2010.

Assim, o Congresso inovou na interpretação ao alterar a Lei 8.666/93 inserindo em sua redação que as licitações públicas devem ser sustentáveis:

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. (BRASIL, 1993).

Isso garantiu a obrigatoriedade de licitações que levem em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável e não apenas a sustentabilidade nos certames públicos federais.

A administração, então, mais que moralizar as compras públicas assume sua função de proteger o meio ambiente e se curva a esta nova realidade social, voltando seus olhos para a sustentabilidade e consciência ambiental. Ou seja, além de seguir o LIMPE definido por Meirelles, Kamimura e Oliveira (2012, p. 3), como “Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, princípios estes previstos em todos os atos praticados pela administração pública [...]”, passa a seguir também os critérios de redução de externalidades negativas ambientais e de danos ambientais, adotando critérios sustentáveis para as compras licitadas.

Regulamentando a Lei 8.666, de 1993, modificada pela Lei 12.349, de 2010, foi editado o Decreto 7.746, de 2012, que estabeleceu as diretrizes para a realização das licitações sustentáveis, bem como os parâmetros de sustentabilidade a serem observados.

O Decreto 7.746, de 2012, vem implementar o que já estava estabelecido no art. 3º da Lei de Licitações. O art. 2º define:

Art. 2º. A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, conforme o disposto neste Decreto. (BRASIL, 2012).

Tendo seu art. 4º definido diretrizes que claramente implementam o princípio do desenvolvimento sustentável, nos certames da administração pública, de forma clara e inequívoca, desde que os requisitos sejam claros e apresentados no instrumento de convocatório, de forma a não haver diferenciação ou restrição, que firmam os princípios constitucionais ou de Direito Administrativo. Dentre tais requisitos, pode-se exigir que os bens sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade.

Novidade instituída no Decreto que busca dar efetividade à norma é a instituição, em seu art. 9º da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (Cisap):

Art. 9º. [...] de natureza consultiva e caráter permanente, vinculada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes.

Art. 10. A CISAP será composta por:

I – dois representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo:

a) um representante da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, que a presidirá e;

b) um representante da Secretaria de Orçamento Federal;

II – um representante do Ministério do Meio Ambiente, que exercerá a vice-presidência;

III – um representante da Casa Civil da Presidência da República;

IV – um representante do Ministério de Minas e Energia;

V – um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

VI – um representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

VII – um representante do Ministério da Fazenda e;

VIII – um representante da Controladoria Geral da União. (BRASIL, 2012).

Esta comissão tem a função de organizar o processo de adoção da perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável por toda a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes, que deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável.

A lei inova no procedimento licitatório, mas ainda peca pela morosidade em ser implementada de forma ampla. Mas é um grande passo no sentido da proteção do meio ambiente pelos órgãos estatais brasileiros.

6 Conclusão

A consideração da sustentabilidade ambiental, como parâmetro de eficiência na elaboração das políticas públicas de aquisição de utensílios consumíveis, na prática cotidiana da administração pública, hoje, é essencial para a implementação da responsabilidade do Estado em proporcionar a efetivação dos princípios de Direito Ambiental, e isso também se efetiva através da *eficiência* na tomada e na implementação da decisão política. Esta, como demonstrado, tem se tornado um importante parâmetro para a aferição do delineamento e da satisfação de interesses públicos, e até privados, que possam ser considerados relevantes para a viabilização de serviços e para a oferta de bens correlacionados à melhoria da convivência pública, nas sociedades complexas, apesar de ainda não ter alcançado a devida importância na elaboração de políticas públicas, concernentes às atividades habituais de autogestão dos órgãos estatais. Isso ocorre porque as instituições e órgãos estatais têm sido pouco eficientes no gerenciamento dos recursos e dos bens de automanutenção do Estado, sobretudo em aspectos que são aparentemente de pouca monta ou importância.

A proteção do meio ambiente é hoje um dos pontos mais importantes de discussão internacional e nacional, desde a Convenção de Estocolmo de 1972, que trouxe responsabilidades do Estado para o meio ambiente; a Convenção Rio/92 e a inserção dos Princípios do Desenvolvimento Sustentável e da consideração da variável ambiental nas decisões públicas, para efetivar a ecoeficiência. Busca-se assim a sustentabilidade ambiental no cotidiano da autogestão do Estado e a eficiência das políticas públicas de gerenciamento do patrimônio público.

Como demonstrado, apesar de existir um incentivo legal, a ecoeficiência e a aplicação do desenvolvimento sustentável nas licitações públicas, no Brasil, pouco tem sido feito, seja por desconhecimento da norma, seja por falta de sanção pelo não uso dela. Isso, pois a política pública de gestão patrimonial ambientalmente sustentável e eficiente, na aquisição e mobilização de bens móveis de utilização cotidiana pela administração pública, encontra respaldo tanto na Constituição quanto na legislação aplicável às licitações e contratações públicas.

Mas não basta a lei, para que isso aconteça, a política pública deve ser elaborada e implementada com respaldo na coleta e na disponibilização de informações fidedignas sobre questões que possam ter relevância e sinergia públicas, como é o caso da sustentabilidade ambiental.

Assim, o Estado precisa profissionalizar seus agentes e deve exigir profissionalização dos agentes privados que, com o Estado, realizem algum empreendimento. Por isso, a burocratização deve ser aquela minimamente necessária para a boa gestão, de modo a não comprometer a viabilização do interesse público ou da autoadministração do Estado, mas apenas permitir o seu monitoramento e a sua execução eficientes.

Enfim, a *eficiência* na política pública deve permitir o fluxo de ideias, de autoavaliações e de boas práticas, de maneira que haja sinergia entre os agentes públicos e privados encarregados de decidir responsabilmente e de implementar suas decisões. Por isso, é essencial a aplicação do princípio da consideração da variável ambiental nas decisões públicas, que considera essencial que, a cada decisão tomada pelos órgãos públicos, os impactos e danos ao meio ambiente sejam considerados, de forma a garantir os princípios explanados.

A ecoeficiência, como explicitado, busca o uso mais racional possível de recursos ambientais, de forma a gerar menor impacto no meio ambiente, reduzindo resíduos e emissões como um todo, que deve ser cumprido por

toda a cadeia de fornecedores. Na atual crise de valores vivida no Brasil, onde o individual impera sobre o coletivo, a aplicação da ecoeficiência possibilitaria ao profissional público desenvolver uma gestão pública eficaz e capaz de atender os interesses coletivos, pois diminuiria o desperdício, a ineficiência e diminuiria a dilapidação do bem de uso comum do povo.

Assim, a normativa efetiva o preceito da ecoeficiência, que também deve ser buscada como critério em investimentos, compras e contratações públicas federais. Por isso, a administração, mais que moralizar as compras públicas, deve assumir sua função de proteger o meio ambiente e se curvar a esta nova realidade social, voltando seus olhos para a sustentabilidade e consciência ambiental. A lei, como visto, inova no procedimento licitatório, mais ainda peca pela morosidade em ser implementada de forma ampla. Mas é um grande passo no sentido da proteção do meio ambiente pelos órgãos estatais brasileiros, cumprindo a Agenda 21.

A mudança do art. 3º da Lei de Licitações e o Decreto 7.746, de 2012, que buscam efetivar em âmbito federal, no Brasil, da licitação sustentável, é um grande avanço jurídico institucional, no sentido do cumprimento da Agenda 21 Mundial e dos preceitos ambientais. Isso coloca o Brasil como um país que busca implementar de forma efetiva o desenvolvimento sustentável. A não efetivação destas normas de forma contundente, entretanto, mantém ainda a licitação pública, como processo que falha em cumprir o papel do Estado brasileiro, como gestor que prima pelo meio ambiente e acaba por gerar várias distorções, como a falta de estratégias para aperfeiçoar os processos de compras públicas, de forma a torná-los mais flexíveis, e reduzindo o excesso de formalidades, que tornam o processo de aquisição lento; ou mesmo o problema dos gestores fazerem da coisa pública uma extensão de sua residência. Demonstra a necessidade de mudar a postura da sociedade como um todo, e esta deve também cobrar o cumprimento dos preceitos ambientais na administração pública. Para tanto, tem-se que mudar a cultura sobre o tema, através da educação e o desenvolvimento da consciência ambiental. Ainda, tem-se a dificuldade da participação de todos os tipos de empresas, deve-se priorizar sempre que cumpram os preceitos do desenvolvimento sustentável e, por fim, mudar a cultura da administração pública em comprar produtos observando apenas o menor preço em curto prazo, sem uma análise do ciclo de vida do produto, levando em consideração apenas o valor final. Com o ciclo de vida aplicado à contabilidade, verificar-se-á se o produto

mais adequado, sob o ponto de vista ambiental, é realmente mais barato mesmo em longo prazo.

Apesar deste contexto ainda desolador, o Decreto 7.746, de 2012, traz o otimismo de que uma nova cultura de ética ambiental começa a se instaurar na administração pública brasileira, mesmo que em passos lentos; este é o início de um processo que pode modificar toda uma mentalidade e uma realidade econômico-empresarial, instaurando uma nova e efetiva proteção ao meio ambiente.

Referências

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7. reimp. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Lei 8.666, 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. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012*. Regulamenta o art. 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. *Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Instrução normativa 1, de 19 de janeiro de 2010*. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BREWER, Gary D.; DeLEON, Peter. *The foundation of policy analysis*. Monterey, CA: Brooks/Cole, 1983.

COGO, Giselle Alves Da Rocha. *A sustentabilidade na administração pública federal: um desafio às organizações*. 2011. Monografia apresentada na Universidade Tecnológica Federal Do Paraná Programa De Pós-Graduação Em Engenharia De Produção Curso De Especialização Em Gestão Industrial: Conhecimento E Inovação. Ponta Grossa: 2011. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1386/1/PG_CEGI-CI_VII_2011_11.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Trad. de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: M. Fontes, 1999.

FIORILLO, Celso A. P. Política nacional do meio ambiente. In: FIORILLO, Celso A. P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. Cap. II, p.10-73.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HOLMO, Karina Augusta Tambara Velho. Para Além da Eficiência Pública: a Ecoeficiência. In: *Revista Direito e Paz*, 2009. Disponível em: <[file:///C:/Users/Maraluce/Downloads/c55609e9b943df6d1109213c127b2b70%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Maraluce/Downloads/c55609e9b943df6d1109213c127b2b70%20(2).pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESCH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas; uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS, William I. *Policy analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson, 1978.

KINGDOM, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Harper Collins, 1995.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7. ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, Odete (Org.). *Constituição Federal, Coletânea de Legislação de Direito Ambiental*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. RT Mini-códigos.

MEIRELLES, Virgílio Ricardo Coelho; KAMIMURA, Quesia Postigo; OLIVEIRA, Edson Aparecida Araujo Querido. As vantagens da licitação sustentável para

administração pública. *The 4th International Congress on University-Industry Cooperation – Taubate, SP – Brazil – December 5th through 7th, 2012*. Disponível em: <<http://www.unitau.br/unindu/artigos/pdf528.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009.

MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_18/Artigos/art_paulomo.htm>. Acesso em: 8 mar. 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor*. 1977 (nota explicativa, ecologia, o estado e a ecologia; direito ecológico; perspectivas; urbanismo; urbanismo e ecologia; conceito de direito urbanístico.). Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOTTA, Ronaldo Serôa da. *Manual para valoração econômica de recursos ambientais*. IPEA- Coordenação de Estudos do Meio Ambiente e COBIO/MMA, 1997. Disponível em: <http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/manual_20serroa_20motta.p>. Acesso em: 2 mar. 2012.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A constituição juridicamente adequada: transformações do constitucionalismo e atualização principiológica dos direitos, garantias e deveres fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. A cultura da ineficiência política das gestões públicas brasileiras. Editorial. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 14, n. 51, p. 1 ss., jan./mar. 2014.

SILVA, Rodrigo Zouain da. Os desafios do direito ambiental no limiar do século XXI diante da ineficácia do sistema jurídico ambiental brasileiro. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 57-87, jul./dez. 2012.

SISINNO, Cristina Lúcia Silveira; RIZZO, Andréa C. Lima; SANTOS Ronaldo L. Corrêa dos. *Ecoeficiência aplicada à redução da geração de resíduos sólidos*. Rio de Janeiro: Cetem/MCT, 2011. 29p. (Série Estudos e Documentos, 79). Disponível em: <http://www.cetem.gov.br/publicacao/series_sed/sed-79.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Marco legal das licitações E. compras sustentáveis na administração pública*. Brasília: Câmara dos Deputados, MARÇO/2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.