

COMPRAS PÚBLICAS DE MADEIRA NATIVA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES DAS LEGISLAÇÕES SUBNACIONAIS¹

Autores: Marcelo H. M. Bezerra, Maryane B.T. Andrade e Marco W. Lentini.

RESUMO

As compras públicas sustentáveis têm ganhado cada vez mais importância no cenário nacional e internacional, sendo frequentemente traduzidas em acordos internacionais, leis, programas e diretrizes. Apesar disso, pouco tem sido relatado em publicações acadêmicas ou relatórios de pesquisas sobre compras públicas de madeira no Brasil. O estudo Acertando o Alvo 4, do IMAFLORA, buscou tentar fornecer mais transparência sobre o tema a partir da análise em cinco Estados e cinco capitais brasileiras, incluindo o mapeamento legislativo nestes entes subnacionais. O presente boletim é uma extensão do mapeamento legislativo sobre compras públicas de madeira para todo o Brasil, realizando um censo nos Estados e capitais nacionais. O método do estudo incluiu um mapeamento regulatório, a partir de um levantamento em diários oficiais dos Estados e das suas respectivas capitais, das legislações existentes referentes às compras públicas de madeira nativa. Em seguida, desempenhamos entrevistas com especialistas no tema. Como resultado, foram encontrados Leis e decretos em quatro Estados da federação (São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Piauí) e em oito capitais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Teresina, Salvador). Tais números são baixos quando consideramos a importância das compras públicas em termos econômicos e ao elevado histórico das taxas de desmatamento no país. As legislações encontradas possuem uma distribuição geográfica concentrada nas regiões sul e sudeste, historicamente as principais regiões consumidoras de madeira nativa da Amazônia. Porém, as regiões norte e nordeste, que vêm ganhando notoriedade no consumo de madeira proveniente da região amazônica, apresentam escassa regulamentação. Outro ponto importante é a concentração da publicação das legislações encontradas entre 2005 e 2010. As altas taxas de desmatamento no Brasil pré-2005 pressionaram os entes federativos a tomarem medidas enérgicas para resolver o problema e a Rede Amigos da Amazônia é percebida pelos especialistas como o principal catalisador das legislações de compras públicas. Apesar de importante, uma legislação de compra pública de madeira por si só não é suficiente para promover a compra de madeira de origem comprovadamente responsável. É preciso avançar na transparência de dados e no investimento em rotinas, procedimentos e sistemas robustos que possam propiciar de modo eficaz a execução de compras públicas com critérios sociais e ambientais e pautadas no cumprimento da Lei.

¹ Produzido pelo IMAFLORA em outubro de 2022. Produto gerado no âmbito do projeto Forest Legality and Transparency in the Brazilian Amazon, apoiado pela Good Energies Foundation. Os autores agradecem aos comentários providos por Larissa Barbosa e Rodrigo Pinto em versões anteriores deste manuscrito, assim como a Mauro Armelin, Denize Cavalcanti, Mônica Storolli, Marcos Bliacheris, Thiago Uehara e Thais Megid pelas entrevistas cedidas a esta pesquisa. As análises, reflexões e recomendações contidas neste estudo são de responsabilidade dos autores, e não representam necessariamente a opinião do IMAFLORA e de seus parceiros e apoiadores.



TIMBERFlow A plataforma da madeira



CONTEXTO DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS DE MADEIRA NO BRASIL

Por definição, compra pública sustentável ou licitação sustentável são processos licitatórios com o objetivo de promover uma maior sustentabilidade, incorporando critérios sociais e ambientais em alguma de suas fases ou instrumentos (Vilella et al., 2011; Moura, 2013). Uehara et al. (2020), ponderando sobre a necessidade de garantir maior equidade entre os pilares econômico, social e ambiental, define que “compra pública sustentável é um processo onde as organizações atendem suas necessidades de bens, serviços, trabalhos e utilidades de um modo que obtenha valor econômico baseado na análise de ciclo de vida, enquanto, ao mesmo tempo, endereça princípios equitativos para o desenvolvimento sustentável, com isso beneficiando sociedades e o meio ambiente ao longo do tempo e geografias” (tradução dos autores).

Este tema vem crescentemente ganhado destaque no âmbito internacional, a partir de sua discussão e respaldo como uma das fontes de desenvolvimento sustentável, iniciando-se em 1992 nos debates da ECO 92 e na definição da Agenda 21. O tema foi igualmente importante nas negociações para a definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em 2015.

Essa discussão internacional tem exercido influência também no cenário nacional. Porém, vale ressaltar que os princípios das compras públicas sustentáveis já aparecem no arcabouço legislativo brasileiro antes mesmo da ECO 92, por meio da Constituição Federal de 1988. A Constituição já estabelecia que é dever do Estado a defesa do meio ambiente, o princípio da livre concorrência como direito fundamental, e que as contratações governamentais devem se dar por meio de licitações públicas, regulamentada posteriormente pela Lei Federal 8.666/1993, ou Lei Geral de Licitações.

Contudo, somente em 2010 que o tema ganhou fôlego e foi introduzido de forma sistemática com a promulgação da Instrução Normativa (IN) 01/2010, do Ministério do Planejamento (MPOG), ao estabelecer critérios de sustentabilidade a serem observados nas compras públicas dos órgãos vinculados à administração pública federal. Por conta disso, em dezembro do mesmo ano, foi realizada uma alteração no artigo 3º da Lei Geral de Licitações, ao incluir a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” como um dos princípios norteadores do processo de licitação pública, endossando o papel do Estado como um indutor dessa agenda. Em 2012, às vésperas da Rio + 20, o governo brasileiro promulgaria o Decreto Federal 7.746/2012, regulamentando os critérios, diretrizes e práticas para a promoção do desenvolvimento sustentável nas compras públicas realizadas pela administração pública federal, fechando o arcabouço jurídico nacional sobre o tema (Silva & Gomes, 2019; Villac & dos Santos, 2020).

Recentemente, em abril de 2021, foi promulgada uma nova Lei Geral de Licitação e Contratação Pública (Lei Federal 14.133/2021) que, segundo Betiol et al. (2021), “nasce com DNA de sustentabilidade”, sendo o desenvolvimento nacional sustentável um objetivo e princípio orientador da mesma. Estes autores, a partir da oitiva de 35 especialistas em compras públicas sustentáveis no Brasil, estabelecem cinco desafios que a nova Lei precisa superar para colocar o tema em prática considerando a realidade brasileira:



TIMBERFlow A plataforma da madeira



- 1) A infraestrutura econômica deve servir a todos e todas, e não somente a empresas consolidadas, tendo a necessidade de habilitar e adotar estímulos para que micro e pequenas empresas, agricultura familiar e empreendimentos de populações vulneráveis e marginalizadas passem a fazer parte do processo;
- 2) A gestão de informações deve catalogar atributos de equidade para o desenvolvimento sustentável;
- 3) A capacitação contínua dos gestores e compradores públicos;
- 4) Uma maior transparência nos critérios para as compras sustentáveis e participação da sociedade civil nos processos decisórios estratégicos de regulação;
- 5) A avaliação do ciclo de vida, ferramenta que explicita custos econômicos e ambientais de forma sistêmica, sendo fundamental na tomada de decisão pelo comprador público.

O Brasil, portanto, já possui um arcabouço jurídico robusto sobre o tema, podendo se beneficiar de um conjunto de benefícios que as compras públicas sustentáveis podem acarretar. Isso é particularmente importante já que se estima que as compras públicas possam representar cerca de 10% a 20% do PIB nacional (Biderman, 2008; Oliveira & Santos, 2015; Oliveira et al., 2020).

OBJETIVOS E MÉTODOS ADOTADOS NESTE BOLETIM

Esta publicação faz parte de uma série editada pelo IMAFLORA com o objetivo de divulgar informações atualizadas sobre o setor florestal da Amazônia. Os boletins fazem parte de um esforço de construir uma plataforma de transparência para o setor florestal, apoiar a legalidade, encorajar o bom manejo de florestas e promover mercados para produtos florestais de origem responsável.

O IMAFLORA, em seu estudo *Acertando o Alvo 4* (Lentini et al., 2022) buscou investigar se o Estado, por meio das compras públicas, é um importante indutor do desenvolvimento sustentável do setor madeireiro brasileiro a partir de seu poder regulatório e de consumo. Para investigar tal hipótese, o estudo realizou um mapeamento em duas frentes de trabalho em uma amostra dos Estados e municípios brasileiros, sendo um mapeamento regulatório, a partir de um levantamento das legislações referentes às compras públicas de madeira nativa, e um mapeamento quantitativo e qualitativo, construído a partir de um levantamento exploratório dos gastos públicos com a compra de madeira nos portais oficiais de transparência.



TIMBERFlow A plataforma da madeira



Este estudo revelou que seis dos onze municípios/Estados analisados possuem alguma normativa que regula a compra pública de madeira nativa. Dentre as legislações mapeadas, mereceu destaque a legislação estadual de São Paulo, que estabeleceu a criação do CADMADEIRA, representado por um cadastro estadual das pessoas jurídicas que comercializam produtos e subprodutos da flora brasileira². Em relação aos resultados encontrados sobre os portais de transparência, em síntese, tais instrumentos não conferem a transparência necessária aos processos de compra de madeira nativa³.

Neste manuscrito, utilizando métodos similares aos utilizados em *Acertando o Alvo 4*, expandimos o escopo das análises realizadas anteriormente. Esta edição objetiva apresentar o mapeamento das legislações sobre compras públicas de madeira de forma censitária para os Estados e capitais brasileiros, bem como analisar suas contribuições e limitações para processos efetivos que possam garantir, no mínimo, que os entes e órgãos públicos comprem produtos de origem responsável. A metodologia empregada foi dividida em duas partes: (i) mapeamento regulatório, a partir de um levantamento em diários oficiais dos Estados e das suas respectivas capitais, das legislações existentes referentes às compras públicas de madeira nativa; e (ii) entrevistas semiestruturadas com especialistas no tema. As entrevistas foram conduzidas junto a seis especialistas, entre julho e setembro de 2022.

MAPEAMENTO NACIONAL DA LEGISLAÇÃO SOBRE COMPRAS PÚBLICAS DE MADEIRA

Apresentamos, visualmente, na Figura 1 e 2, os resultados do levantamento da legislação sobre compras públicas de madeira para todos os Estados e capitais brasileiros. Como resultado geral, foram encontradas legislações específicas sobre compras públicas de madeira em quatro Estados da federação, listando São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Piauí. Tais regulações também estão presentes em oito capitais nacionais, citando São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Teresina, Salvador⁴. É importante notar que, em alguns casos, embora não haja uma legislação municipal presente, as compras públicas nesta esfera federativa são reguladas pela regulação estadual, como é o caso de Teresina.

A partir de tais resultados, consideramos que o número de entes subnacionais que possuem legislação de compra pública de madeira nativa é baixo, dada a importância do tema, o poder de compra e o nível de gasto público em obras, construções e reformas no Brasil. Este número é de cerca de 15% dos Estados + Distrito Federal e de 30% das capitais brasileiras, incluindo Brasília.

² Embora a adesão ao CADMADEIRA seja voluntária, o cadastro é obrigatório a empresas interessadas em se habilitar aos processos licitatórios de compras públicas de órgãos da administração pública estadual e de vários municípios. Além disso, o Estado criou uma série de incentivos para que os municípios fizessem uma regulação municipal do CADMADEIRA e do uso do DOF (Documento de Origem Florestal), como priorização em acesso a recursos do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP).

³ Além da dificuldade do usuário em encontrar as informações de forma simples, todos os Portais apresentavam volume de compra de madeira ínfimo e subestimado, bem aquém da dinâmica de obras públicas e parte socioeconômico dos Estados e municípios analisados.

⁴ Vale destacar que Acre e Rio Branco tiveram decretos assinados no âmbito da Rede Amigos da Amazônia, mas não foram encontrados os números das legislações e registros oficiais de tais atos e nem houve confirmação da existência dos mesmos via Pedido de Acesso à Informação realizada durante a pesquisa.



TIMBERFlow A plataforma da madeira



Figura 1. Representação gráfica dos resultados do mapeamento de legislações estaduais de compras públicas de madeira nativa, 2022. (Fonte: IMAFLORA).

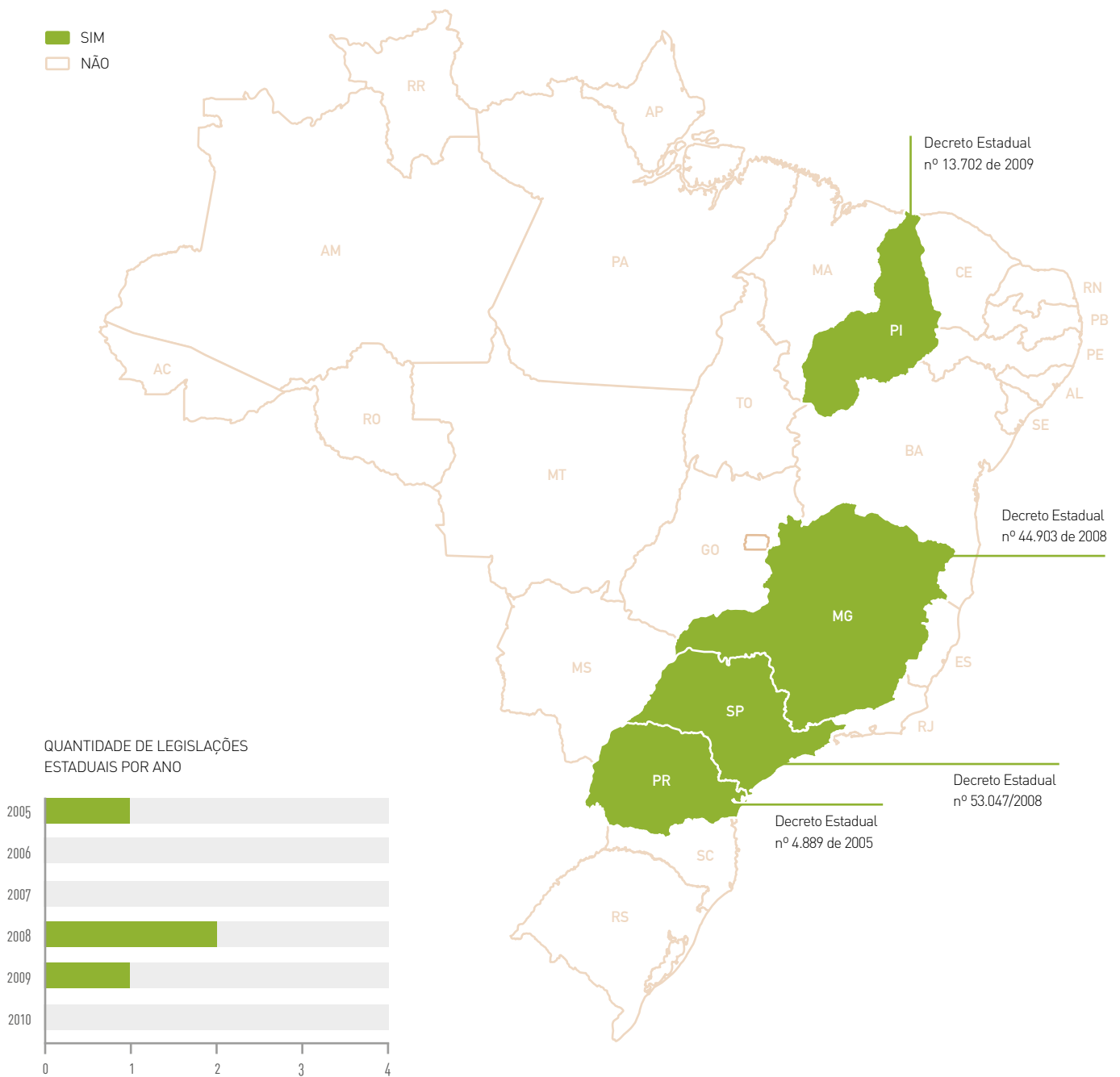
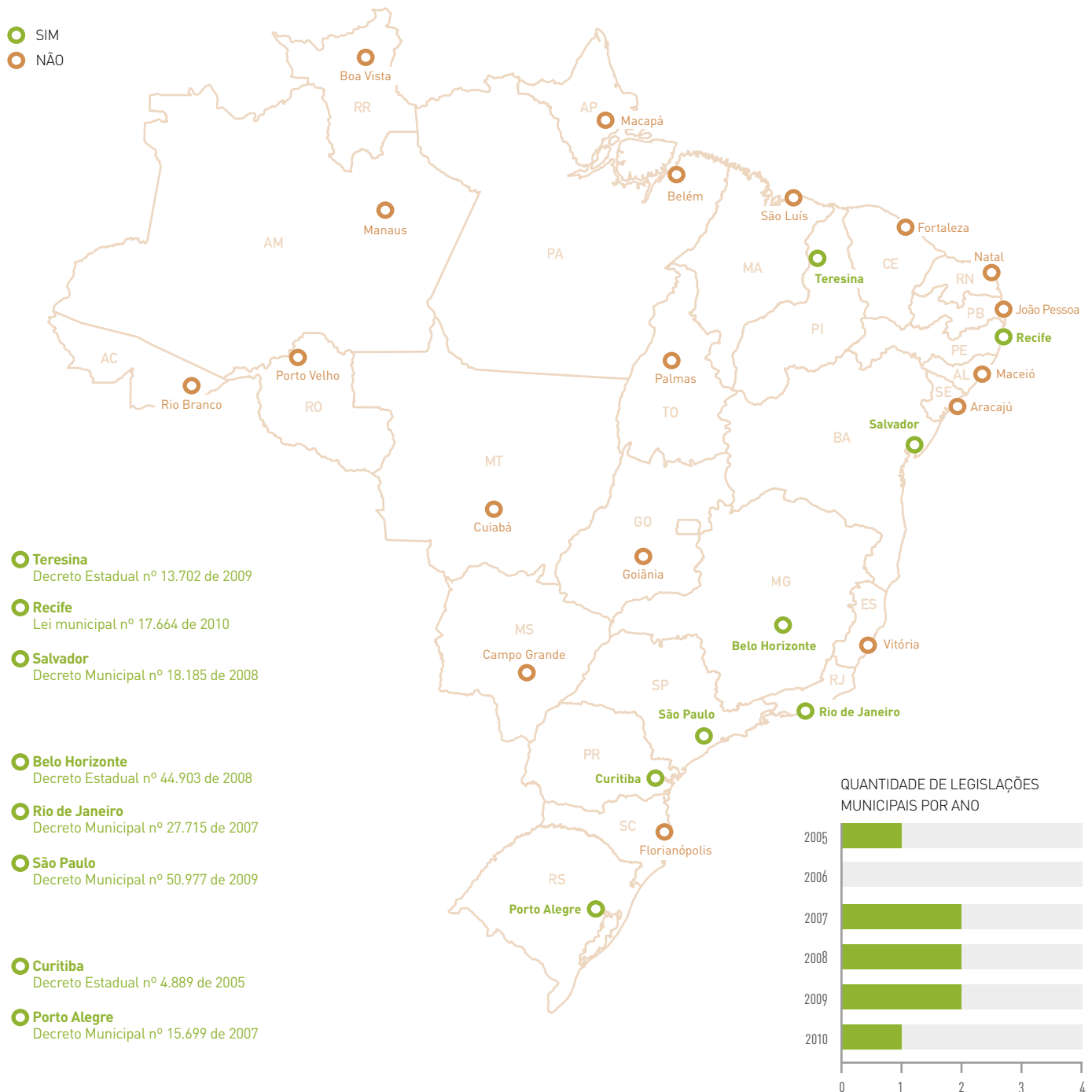




Figura 2. Representação gráfica dos resultados do mapeamento de legislações municipais ao nível das capitais brasileiras de compras públicas de madeira nativa, 2022. (Fonte: IMAFLORA).





DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRA DA MADEIRA

Geograficamente, está em destaque a distribuição das legislações sobre compras sustentáveis de madeira, concentradas nas regiões sul e sudeste do país. Tal resultado pode ser explicado, a priori, por se tratarem das regiões que historicamente constituem os principais consumidores de madeira nativa da Amazônia, logo com maior pressão pública para adotar tais instrumentos. Do mesmo modo, destaca-se o fato de que nenhum dos Estados e capitais do centro-oeste possuem legislação com objetivos similares. Isso pode ser também explicado pela região ter sido destino de apenas 5,6% dos produtos madeireiros gerados na Amazônia brasileira em 2018 (Lentini et al. 2020). Com isso, há uma tendência de forte relação entre o consumo de madeira e a existência de legislação regulando as compras públicas no Brasil.

Outro ponto que merece destaque é o escasso número de legislações nas regiões norte e nordeste. Em 2018, o consumo interno dos estados amazônicos já representava quase 1/3 do total do que era produzido na região. O consumo do nordeste brasileiro neste mesmo ano também era relevante, da ordem de 13% do total. Esse aumento do consumo dessas duas regiões, ocorrido principalmente na última década, ainda não se reflete em legislações de compras públicas, havendo a necessidade de suprir essa lacuna o mais brevemente possível.

CONTEÚDO E ABORDAGENS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS DE MADEIRA

O conteúdo das legislações mapeadas apresenta alta similaridade em estabelecer procedimentos de controle ambiental para a aquisição de produtos e subprodutos de madeira nativa nas compras públicas e contratações de obras e serviços de engenharia. Essencialmente, estas regulações buscam implementar formas de controle e de promoção da legalidade na compra de madeira nativa a partir de três instrumentos e processos:

- 1) Documentação de origem florestal. Tais mecanismos requerem a apresentação de documentos que comprovem a origem legal da madeira nativa, exigindo que os produtos e subprodutos de madeira sejam oriundos de supressão vegetal ou de manejo florestal que tenham sido aprovados pelos órgãos ambientais competentes, tais como o DOF e guias florestais.
- 2) Regras nos editais de licitação. Estas legislações impõem exigências na fase de habilitação do certame de licitação, no qual o licitante deverá apresentar declarações ou documentos comprobatórios de que os produtos e subprodutos de madeira nativa tenham procedência legal.
- 3) Cláusulas específicas nos contratos. Requerem dos licitantes vencedores, através dos contratos com o ente público, a obrigatoriedade de que a madeira nativa tenha procedência legal e de apresentação de documentos como o DOF e guias florestais e, em alguns casos, as notas fiscais.



TIMBERFlow A plataforma da madeira

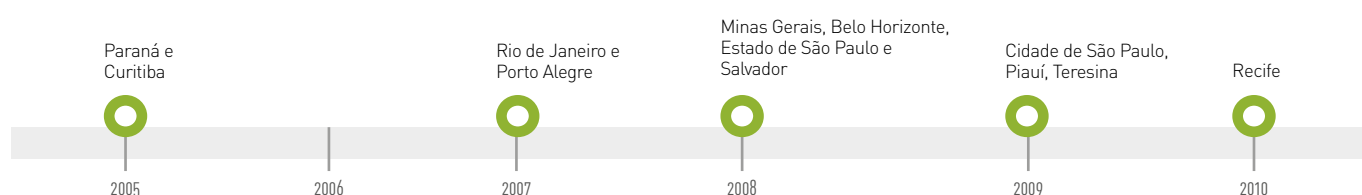


Esse delineamento é semelhante ao encontrado em *Acertando o Alvo 4*, que contou com um escopo menor de análise. Com isso, a análise estendida para todo o Brasil não trouxe nenhum caso distinto em que uma legislação mais recente poderia estar à frente das outras em termos de regulação, promoção ou incentivo para as compras públicas de madeira. De fato, um dos resultados mais surpreendentes deste trabalho foi justamente encontrar uma cópia de uma legislação de um Estado sendo aplicado por outro. Descobrimos que existe um programa CADMADEIRA no Piauí, sendo sua legislação exatamente igual à do Estado de São Paulo, criada um ano antes. Da mesma forma que isso pode representar uma espécie de benchmarking positivo, em que legislações avançadas como o CADMADEIRA podem ser assimiladas por outros Estados, o fato de não haver uma adaptação da legislação para as condições específicas do Piauí traz dificuldades em sua plena implementação. Soma-se a isto outros aspectos como as condições socioeconômicas locais, o dimensionamento da equipe disponível para implementar a política e o histórico local de atuação na agenda. Este contexto cria claramente uma adversidade por estabelecer um instrumento que não tem grandes chances de ser eficaz devido aos empecilhos ligados à sua execução e, conseqüentemente, com baixo impacto nas compras públicas de madeira e na operacionalização de ações de fiscalização dos agentes que comercializam produtos de origem florestal. Alternativamente, um processo híbrido, que incorpore o que há de mais eficaz na legislação nacional, mas ao mesmo tempo considere as particularidades de cada ente subnacional, pode ser um caminho para avançar na promulgação e implementação de novas legislações de compras públicas de madeira no Brasil.

LINHA DO TEMPO DAS POLÍTICAS DE COMPRA PÚBLICA DE MADEIRA

Outro resultado advindo do mapeamento legislativo que merece destaque é o fato de que todas as legislações encontradas terem sido publicadas entre 2005 e 2010 (Figura 3). O estudo *Acertando o Alvo 4* buscou entender o motivo das legislações encontradas terem um horizonte temporal tão curto de criação entre elas. Nosso entendimento é que o Programa Amigos da Amazônia, a princípio uma iniciativa do Greenpeace, posteriormente capitaneada pelo Centro de Estudos de Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVCes), foi o principal indutor do aparecimento destes instrumentos neste período de tempo relativamente curto. Neste trabalho, buscamos ir além no sentido de entender mais detalhadamente os motivos do aparecimento destas legislações nesse intervalo específico de tempo e as razões pelas quais o Brasil deixou de ter novos instrumentos principalmente a partir de 2010. Falaremos um pouco mais deste tema adiante neste manuscrito.

Figura 3. Horizonte temporal das publicações de compras públicas de madeira no Brasil. Fonte: elaborado por IMAFLORA.





TIMBERFlow A plataforma da madeira



PERCEÇÃO DOS ATORES-CHAVE CONSULTADOS E SUGESTÕES PARA AVANÇAR NA AGENDA DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS DE MADEIRA

A seguir será apresentado um compilado das percepções de especialistas no tema de compras públicas sustentáveis de madeira, entrevistados para responder cinco blocos de perguntas.

1) Quais fatores levaram a criação/formulação das legislações de compras públicas de madeira no Brasil entre 2005 e 2010?

Se destaca o cenário das altas taxas de desmatamento na Amazônia no início dos anos 2000 e sua consequente pressão para que os governo federal e os Estados adotassem medidas de controle. Na época, existia um entendimento de que os entes federativos, enquanto compradores de madeira nativa da região amazônica, poderiam estar agravando o problema ao realizar compras de madeira ilegal. A partir de 2004, o governo federal começa a adotar medidas estratégicas e coordenadas neste sentido, destacando-se o advento do Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). Outras medidas no período 2005-2008 foram adotadas, como a promulgação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, com a consequente criação do Serviço Florestal Brasileiro e a viabilização do sistema de concessão florestal no país. Em seguida, veio a criação do DOF (Documento de Origem Florestal) em 2006, ao adotar um sistema eletrônico de controle do transporte e comercialização dos produtos florestais. Terceiro, a criação de milhões de hectares de áreas protegidas e a repressão às atividades ilegais por ações de comando e controle. Tal conjuntura no cenário federal criou um estímulo para que os Estados e municípios tomassem medidas para auxiliar na resolução do problema.

Outro fator determinante para a criação das legislações de compras públicas de madeira no Brasil foi o Programa Amigos da Amazônia, lançado em 2003 por meio de uma campanha do Greenpeace voltada a gerar maior pressão sobre os mercados por produtos responsáveis. A gênese deste programa está ligada a formação de um grupo de compradores de madeira da Amazônia, capitaneado pela Amigos da Terra – Amazônia brasileira (AdT), para debater e gerar soluções aos desafios relacionados às compras responsáveis. No cenário global, o Greenpeace, no começo dos anos 2000, também entendia que o consumo de madeira de florestas tropicais tinha que ser endereçado através de campanhas. No Brasil, o Greenpeace estruturou uma campanha focada em municípios chaves do sul e sudeste no Brasil, por meio do programa Cidade Amiga da Amazônia, seguido, em 2006, pelo programa Estado Amigo da Amazônia. A partir de 2008, o Greenpeace começou a focar em nas commodities agrícolas, e a questão de compras públicas de madeira perdeu prioridade. Em 2008, o Greenpeace se aliaria à FGV, por meio do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) e ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (GVCEAPG), para gerir ambos os programas, agora denominada Rede Amigos da Amazônia (RAA), que na época já contava com a adesão de 41 municípios e 4 estados (Vilella et al. 2011). A RAA se dedicou ao apoio técnico e jurídico direto para a elaboração das legislações subnacionais. Esse apoio, somado ao advocacy e a campanhas de conscientização, foram determinantes para que praticamente todas as legislações que foram mapeadas neste trabalho fossem criadas entre 2003-10. A RAA chegou ao seu fim por volta de 2015. Após seu término, não houve outra iniciativa similar dando continuidade a este esforço.



TIMBERFlow A plataforma da madeira



2) As legislações criadas diminuíram a ilegalidade? É possível mensurar seu impacto?

A mensuração da efetividade destes instrumentos foi considerada uma tarefa complexa. A publicação da legislação é um ponto de partida do processo de compras públicas, sendo que uma série de fatores influenciam a sua implementação eficaz, como conscientização e treinamento dos gestores públicos, assim como recursos humanos e financeiros disponíveis. É praticamente impossível afirmar que as legislações, por si só, contribuíram efetivamente em melhores práticas de compras. A dificuldade em monitorar o volume comprado e demais dados importantes das compras públicas de madeira também dificultam a mensuração desse impacto. Por outro lado, os especialistas entrevistados ressaltaram a importância das legislações para uma melhor qualificação e conscientização do mercado, principalmente no Estado de São Paulo, ao adotar o cadastro do CADMA-DEIRA, contando com ações de fiscalização mais efetivas, acarretando em uma maior pressão para que os fornecedores ilegais encerrassem suas atividades e uma maior adequação daqueles que continuaram a atuar no Estado.

3) A publicação de uma legislação específica é suficiente para garantir a legalidade da compra pública de madeira?

Para os especialistas, a legislação contribui e é importante, mas não resolve o problema isoladamente. O processo de compras públicas é feito em várias etapas, passando por diversas secretarias e servidores, sendo que, se alguma etapa apresenta uma falha, todo o processo pode ser comprometido e a exigência de algum ponto da Lei se perde. É preciso uma aplicação efetiva ligada a destinar recursos e capacitação para os gestores públicos. Também é imperativo um desenho do processo da compra pública bem definido, de preferência com instrumentos de monitoramento, controle e correção, prevenindo lacunas operacionais. Para além da efetividade do processo burocrático, outro ponto de destaque é a questão das falhas do DOF em garantir legalidade. Várias publicações, relatórios e ações de fiscalização comprovam que o DOF pode ser facilmente burlado por diferentes vias, sendo frequentemente empregado como uma chancela para ações de lavagem de madeira. Sem solucionar tais problemas, ou adotar e exigir processos de comprovação de origem da madeira de modo mais robusto e que abranja toda a cadeia produtiva, é difícil garantir a legalidade da compra pública.

4) O que é necessário para termos um avanço em termos de regulação e processos das compras públicas de madeira no Brasil?

Os textos das legislações são considerados bons e apresentam um arcabouço jurídico que beneficia o avanço do tema. O que falta, muitas vezes, é a implementação da Lei pelos gestores públicos. Inclusive, já existe uma jurisprudência dos órgãos de controle (Tribunais de Contas da União e dos Estados) em darem pareceres favoráveis aos órgãos públicos que adotam editais que exigem critérios socioambientais no processo de licitação. Apesar disso, é ressaltado que ainda há receio dos gestores públicos em adotarem tais critérios e terem o processo de licitação judicializado ou questionado por algum ente licitante ou órgão de controle. Portanto, ainda é necessário conscientizar os órgãos públicos da possibilidade de adoção de melhores critérios. Foi destacado também que estes instrumentos (Decretos ou Leis) são apenas uma parte do arcabouço jurídico sobre o tema, dando importância para as legislações infralegais (como Portarias e Instruções Normativas, por exemplo), que podem trazer um maior detalhamento e operacionalização prática dos procedimentos. Em relação aos processos, a criação de um procedimento padrão de compra pública de madeira, mapeando cada etapa e seu respectivo gestor responsável, é vital para



TIMBERFlow A plataforma da madeira



sua efetiva implementação. Também foi bastante enfatizada a necessidade de realizar capacitação e treinamento técnico dos gestores públicos. Muitas vezes o responsável por fazer o edital de licitação não possui conhecimento técnico sobre qual espécie de madeira tem melhores características técnicas ou tem melhor custo-benefício para construir uma escola, por exemplo. É preciso avançar nestas lacunas de conhecimento, através de parcerias com instituições especializadas e de pesquisa, para auxiliar os órgãos públicos desde a elaboração dos editais até na identificação de espécies em ações de fiscalização.

5) Quais os benefícios de um Estado ou cidade publicar uma legislação de compra pública de madeira?

As legislações auxiliam os entes subnacionais a serem parte da solução. Além disso, as legislações de compras públicas de madeira ajudam em ganhos reputacionais em termos de captação de recursos, investimentos e de imagem institucional perante outros entes internacionais. O estabelecimento de uma legislação também serve como um sinal político forte de que o ente subnacional está focado nessa agenda, podendo ter impacto no mercado consumidor ou fornecedor local, como aconteceu em São Paulo. Como comentado nos outros tópicos, a legislação também ajuda na estruturação da gestão dos processos de compra pública, auxiliando no planejamento governamental na destinação de recursos orçamentários e humanos para a temática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O governo brasileiro, incluindo os entes federativos subnacionais, na figura dos Estados e municípios, tem um papel determinante na indução do desenvolvimento sustentável e na adoção de critérios que reconheçam e até mesmo recompensem os produtores que adotam boas práticas. Este papel não se limita às diferentes políticas públicas que regulam o entendimento acerca de legalidade, incluindo as medidas de comando e controle, mas o próprio papel do governo em relação aos seus próprios hábitos de compra. Neste trabalho, investigamos os instrumentos legais gerados pelos Estados e capitais brasileiros com foco nas compras públicas sustentáveis de madeira nativa da Amazônia, a partir de questões que têm sido levantadas pelo IMAFLORA desde a publicação do estudo *Acertando o Alvo 4*, no início de 2022.

Como resultados, encontramos que as políticas de compras sustentáveis ainda são relativamente raras ao nível subnacional no país, presentes em cerca de 15% dos Estados + DF e em 30% das capitais brasileiras (incluindo Brasília). Além disso, observamos que a maior parte destes instrumentos foram criados nas regiões sul e sudeste do país, historicamente as regiões com maior consumo de madeira nativa da Amazônia. Também é interessante observar as questões ligadas ao período no qual a maior parte destas políticas foram criadas, majoritariamente entre 2005 e 2010. As altas taxas de desmatamento na Amazônia no começo dos anos 2000 e a atuação da sociedade civil brasileira, destacando a Rede Amigos da Amazônia, foram elementos cruciais para a promulgação das legislações mapeadas neste trabalho. À luz dos resultados levantados, assim como das percepções dos especialistas consultados, tecemos algumas reflexões e recomendações, expressas abaixo.



TIMBERFlow A plataforma da madeira



1) A importância dos governos subnacionais. A participação dos entes subnacionais é fundamental para avançar na assertividade das políticas de compra de madeira. Vale salientar que, apesar dos esforços realizados entre 2004 e 2010, com destaque para o PPCDAm na Amazônia, as taxas do desmatamento na Amazônia e em outros biomas, como o Cerrado, estão novamente em níveis alarmantes, comprometendo o estabelecimento de metas internacionais firmadas pelo governo brasileiro. Portanto, reitera-se a necessidade do debate sobre a importância e o papel dos entes subnacionais em priorizar a agenda de criação de legislações específicas sobre compras públicas de madeira, retomando mais de uma década de hiato neste tema. Não apenas a criação destes instrumentos é importante, mas também ações de capacitação de servidores, a operacionalização de tais políticas com a destinação de recursos e de pessoal, e a geração de instrumentos infralegais que provejam o detalhamento das rotinas a serem seguidas.

2) O papel da sociedade civil organizada. A sociedade civil desempenha um papel crucial no tema de políticas de compras sustentáveis. Depois que a Rede Amigos da Amazônia deixou de ser financiada, nenhuma outra rede ou coletivo tratou desta agenda de forma direcionada. A desativação da rede foi concomitante a um hiato na promulgação das legislações subnacionais no Brasil. Isso reforça a ideia de que é necessário um processo de advocacy ou pressão da sociedade civil, de forma articulada, para que essa agenda volte a ganhar escala no país. Do mesmo modo, por outro lado, é importante que os entes federativos subnacionais entendam que a sociedade civil pode apoiar de modo significativo a operacionalização dos mecanismos de compras públicas sustentáveis no país, provendo conhecimento técnico, informações, inteligência e capacitação aos gestores públicos.

3) Adaptação regional dos mecanismos legais. Legislações eficientes devem respeitar às especificidades de cada região. Falando especificamente das regulações acerca de compras públicas de madeira, encontramos textos de legislações muito similares entre si, o que pode ser benéfico ao facilitar ações de benchmarking, mas com o risco de estabelecer regras que não dialogam com as particularidades e necessidades do mercado consumidor local, fazendo com que sua implementação se torne inviável.

4) Foco no norte e no nordeste brasileiro. Encontramos neste estudo que há escasso número de legislações nas regiões norte e nordeste ligados às compras públicas sustentáveis de madeira. Em 2018, o consumo interno dos estados amazônicos já representava quase 1/3 do total produzido na região, sendo que o consumo do nordeste brasileiro era da ordem de 13% do total. Além disso, é mérito de nota que estas regiões detêm poucas florestas plantadas com a finalidade de produção de madeira para usos estruturais, de modo que há riscos da ampla maioria dos processos licitatórios ligados a compra de madeira nestas regiões de consumirem madeira nativa sem comprovação de origem legal. É preciso priorizar a agenda política destas regiões para avanços rápidos na aprovação e operacionalização de mecanismos legais ligados a esta agenda.



TIMBERFlow A plataforma da madeira



5) Avanços nas especificações dos editais de obras públicas. É fundamental que os editais de compras públicas exijam um mínimo de detalhamento sobre a matéria prima utilizada nas obras, como a origem e a identificação da madeira. Atualmente, nos editais de obras públicas, raramente é detalhado a espécie ou o gênero da madeira utilizada. Para caminhar para a sustentabilidade do uso da madeira em obras públicas, é fundamental que os entes subnacionais determinem regras específicas para as madeiras utilizadas, ressaltando se as mesmas compõem a lista de espécies ameaçadas da flora brasileira. Além das especificações a nível de gênero e espécie, um adicional às políticas de estímulo às compras responsáveis seria incentivar o uso de espécies alternativas e ecologicamente abundantes, em substituição às espécies com alto valor de mercado atualmente super-exploradas.

6) Transparência efetiva dos portais de compras públicas. Apesar de não ter sido foco deste estudo, encontramos durante a condução do Acertando o Alvo 4 que existem graves problemas referentes à transparência dos dados e informações disponibilizadas à sociedade relativas às compras públicas de madeira. A despeito de haver inegáveis avanços, encontramos que os portais de transparência dos governos subnacionais não estão estruturados para demonstrar de modo eficiente os volumes, valores, espécies e especificações dos produtos madeireiros tropicais adquiridos através de compras diretas ou contratos administrativos. A dificuldade de centralização de todos os processos em uma única plataforma (considerando as ações da administração direta, autarquias, concessionárias, etc.), dificuldades na indexação das especificações dos produtos realizadas em todos os processos lançados, limitações tecnológicas dos sistemas, falta de alimentação dos dados com a periodicidade necessária, e as carências de treinamento e capacitação dos agentes públicos estão entre alguns dos principais elementos que levam a esta situação. Acreditamos que muitas destas dificuldades podem ser superadas com o apoio de especialistas da academia e da sociedade civil.



TIMBERFlow A plataforma da madeira



LITERATURA CONSULTADA

Betioli, L. S.; Bliacheris, M. W.; Uehara, T. K. 2021. O novo marco legal de compras e contratações: um novo espaço para anticorrupção, equidade e inovação em compras sustentáveis. Estadão Blogs: Gestão, Política & Sociedade. 12 de julho de 2021.

Biderman, R. et al. 2008. Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. FGVces. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15417>.

Lentini, M., Sobral, L., Vieira, R. 2020. Como o mercado dos produtos madeireiros da Amazônia evoluiu nas últimas duas décadas (1998-2018)? Boletim Timberflow 2, abril de 2020. IMAFLORA, Piracicaba.

Lentini, M.W, Bezerra, M. H. M., Dias, A.S., Bernardes, A.T., Erdmann, A.A. 2022 Acertando o Alvo 4 : Panorama Atual e Tendências para Mercados Sustentáveis de Madeira da Amazônia Piracicaba, Estado de São Paulo: IMAFLORA, 2022. 96 pp.

Moura, A.M.M. 2013. As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil. IPEA Boletim Regional, Urbano e Ambiental, 7, Jan-Jun 2013.

Oliveira, M., Simão, J., Caeiro, S. 2020. Stakeholders' categorization of the sustainable public procurement system: the case of Brazil. Journal of Public Procurement.10.1108/JOPP-09-2018-0031. Oliveira, B.C.S.C.M.; Santos, L.M.L. 2015. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro 49(1): 189-206.

Silva, A. M. M.; Gomes, J. M. A. 2019. Revista FSA, Teresina, v. 16, n. 5, art. 11, p. 203-224, set./out. 2019.

Uehara, T.H.K; Hoare, A. 2020. Public Procurement for Sustainable Development: A framework for the public sector. Chatham House. Disponível em <https://www.chathamhouse.org/2020/11/publicprocurement-sustainable-development/about-author-and-contributors-0Uehara>.

Villac, T. & dos Santos, M.C.L. 2020. Sustainable Public Procurement in Brazil. In: Amaral Junior, A.; Almeida, L.; Vieira, L.K. 2020. Sustainable Consumption: the right to a healthy environment. Springer: 2020. 500p.

Vilella, M., Betioli, L., Teixeira, M. A., Gomes, M., Uehara, T.K., Neto, M. (2011). Consumo responsável de madeira amazônica: A adoção do instrumento da licitação sustentável por governos subnacionais membros da Rede Amigos da Amazônia. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 16. P. 106-125. 10.12660/cgpc.v16n58.3568.



Sobre o Imaflora:

O Imaflora (Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola) é uma organização brasileira, sem fins lucrativos, criada em 1995 para promover a conservação, o uso sustentável dos recursos naturais e para gerar benefícios sociais nos setores florestal e agropecuário.

www.imaflora.org

[instagram.com/imaflorabrasil](https://www.instagram.com/imaflorabrasil) 

[youtube.com/imaflora](https://www.youtube.com/imaflora) 

twitter.com/imaflora 

[facebook.com/imaflora](https://www.facebook.com/imaflora) 

imaflora.org/noticias 

[linkedin.com/in/imaflora](https://www.linkedin.com/in/imaflora) 



doe.imaflora.org

TIMBERFlow A plataforma da madeira