

# CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA: A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA

**RESPONSIBLE CONSUMPTION OF AMAZON TIMBER: THE ADOPTION OF THE SUSTAINABLE PROCUREMENT INSTRUMENT BY BRAZILIAN SUBNATIONAL GOVERNMENTS MEMBERS OF THE FRIENDS OF AMAZON NETWORK**

## RESUMO

O presente artigo aborda o tema licitação sustentável enquanto instrumento econômico para os processos de compras e contratações da administração pública. A análise do tema se dá por meio de sua abordagem no projeto Rede Amigos da Amazônia (RAA) e tem como recorte de estudo os produtos e subprodutos de madeira nativa amazônica. A análise de como o tema da compra responsável de madeira nativa amazônica ingressa no âmbito da gestão pública subnacional é realizada a partir das experiências dos governos dos municípios de Sorocaba, Porto Alegre, São Paulo e do estado de São Paulo. Ao estudar os diferentes motivos pelos quais esses governos aderiram aos programas Cidades e Estados Amigos da Amazônia – antes desenvolvidos pelo Greenpeace Brasil e desde 2008 integrados em uma rede articulada pela Fundação Getúlio Vargas – foi possível identificar os principais fatores que influenciaram o desenvolvimento das práticas de compras públicas responsáveis da madeira.

**PALAVRAS-CHAVE** Licitação sustentável; compras públicas; madeira; Amazônia; gestão pública

**Malu Vilella** malu.vilella@fgv.br

Coordenadora da Rede de Amigos da Amazônia, um programa de iniciativa conjunta dos centros de estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg) e em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP)  
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces)

**Luciana Stocco Betiol** luciana.betiol@fgv.br

Coordenadora do programa de consumo sustentável do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e doutoranda em direitos difusos e coletivos na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)  
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) – Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces)

**Marco Antonio Carvalho Teixeira** marco.teixeira@fgv.br

Professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP), onde também é vice-coordenador do curso de graduação em Administração Pública e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg).  
Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP)

MALU VILELLA · LUCIANA STOCCO BETIOL · MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA · MARCUS VINÍCIUS PEINADO GOMES  
THIAGO HECTOR KANASHIRO UEHARA · MARIO PRESTES MONZONI NETO

**Marcus Vinícius Peinado Gomes** marcus.gomes@fgv.br

Doutorando do curso de Pós-graduação em administração pública e governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP), e pesquisador do centro de estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e Professor do Centro Universitário da FEI

Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e Centro Universitário da FEI

**Thiago Hector Kanashiro Uehara** thiago.uehara@fgv.br

Pesquisador da Rede de Amigos da Amazônia, um programa de iniciativa conjunta dos centros de estudos em Administração Pública e Governo (GVceapg) e em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP)

Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces)

**Mario Prestes Monzoni Neto** Mario.Monzoni@fgv.br

Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e coordenador do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Afiliação institucional: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP)

Artigo submetido no dia 13.04.2011 e aprovado em 02.06.2011.

**ABSTRACT** *This paper discusses sustainable procurement as an economic tool for purchasing and contracts processes of the public administration. To undertake this task, the article analyses native timber products and byproducts from the Amazon within the approach of the Friends of Amazon Network (FAN). It analyzes how the purchasing of native timber joins the subnational public administration of the cities of Sorocaba, São Paulo, Porto Alegre and the state of São Paulo. The article identifies the main factors that influence the development of responsible public procurement practices through the analysis of the reasons that led governments to join the programs Cities and States Friends of the Amazon, developed by Greenpeace Brazil till 2008 and integrated in a network coordinated by Fundação Getúlio Vargas ever since.*

**KEYWORDS** *Sustainable procurement, public purchases, timber, Amazon, public management.*

## INTRODUÇÃO

O crescimento da problemática ambiental é diuturnamente percebido, manifestação da degradação ecológica e de seus efeitos locais, regionais e globais. O Brasil se destaca na exploração irresponsável de seus recursos naturais, dentre eles a madeira de origem amazônica (FAO, 2010).

A constatação dos graves danos causados às florestas por atividades predatórias e o reconhecimento de que os governos têm um papel de destaque nesse cenário – seja diante de sua competência para autorizar e controlar a exploração madeireira seja como grande consumidor de madeira que é – fomentaram a idealização de movimentos pela gestão pública responsável da cadeia produtiva da madeira.

Um desses movimentos é a Rede Amigos da Amazônia (RAA), que almejava estabelecer, com o apoio de parceiros locais, um ambiente de cooperação visando fomentar a elaboração de políticas públicas voltadas para a compra responsável de madeira e o monitoramento e controle do setor madeireiro, ambas as atividades que devem ser realizadas concomitantemente, a fim de induzir a regulação da cadeia produtiva.

Este artigo mostra como o tema da compra responsável de madeira nativa amazônica ingressa na gestão pública subnacional de quatro governos membro da RAA. Nesse sentido, visa-se dar luz aos sucessos, desafios e aos problemas enfrentados pelos governos em questão, no tocante à compra responsável de madeira, apontando para a necessidade de idealização de uma iniciativa da sociedade civil para fomentar e monitorar a aplicação das políticas e atividades que estimulem uma exploração responsável da madeira. Objetiva-se, em última instância, dar destaque a um importante instrumento de proteção ao meio ambiente, baseado no consumo governamental: a licitação sustentável.

Foram desenvolvidos quatro estudos de caso envolvendo as prefeituras municipais de Sorocaba (SP), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP), e o governo do estado de São Paulo, todos eles membros da RAA. O objetivo, ao trazer esses estudos de caso para o debate, é buscar, inicialmente, descrever como o processo de compra responsável de madeira nativa amazônica passa a ser alvo de políticas públicas, e apontar para a necessidade de uma maior compreensão dos processos inter e intragovernamentais que consubstanciam essas políticas.

O artigo parte da discussão sobre licitação sustentável e sobre a compra responsável da madeira. Em seguida, apresentam-se o contexto histórico da RAA e os quatro casos estudados. Com base neles, as considerações finais apresentam sugestões quanto às potencialidades e desafios para o aprimoramento da articulação da RAA.

## CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA: O PODER DE COMPRA DO PODER PÚBLICO

Verificam-se, nos últimos séculos, inúmeras conquistas em diversos campos do conhecimento decorrentes de invenções científicas e de progressos tecnológicos, entre outros, que geraram algum bem-estar social (MAZEAUD *et al*, 2006). Em contrapartida, visando a obtenção desse progresso, muitas externalidades negativas foram geradas pelo consumo de recursos naturais e ambientais (ANDRADE, 2005). Mantido esse modelo de progresso, o prognóstico é a redução do potencial de uso futuro (ou mesmo exaustão) de recursos naturais e consequentes prejuízos às formas de bem-estar social.

A busca por um desenvolvimento que possa ser sustentável surge como resposta a esse modelo convencional. Nesse sentido, Veiga (2010,

p. 39) enfatiza “a necessidade de compatibilizar as principais aspirações da espécie humana com a necessidade de conservar os ecossistemas que viabilizam sua própria existência enquanto espécie”.

A partir da década de 1970, a discussão sobre os impactos do desenvolvimento no meio ambiente começa a tomar corpo, especialmente com o lançamento do relatório *Limites do crescimento* (MEADOWS *et al.*, 1972), elaborado por uma equipe do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, denominado Clube de Roma. Esse relatório apresenta uma análise das consequências decorrentes do rápido crescimento da população mundial sobre os recursos naturais em relação à produção de alimentos. O argumento da publicação é que a população mundial, a industrialização, a poluição e o esgotamento dos recursos naturais aumentam exponencialmente, enquanto a disponibilidade dos recursos aumentaria linearmente. Em vista disso, somente mudanças drásticas no estilo de vida da população mundial permitiriam evitar um colapso da civilização (MUELLER, 2007).

Em resposta ao relatório, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou em 1983 uma comissão, presidida pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, para analisar o problema, dando-se início ao que Portilho (2005) denominou década do ambientalismo público.

A conclusão dessa comissão veio por meio de um documento denominado *Our Common Future* (WCED, 1987), recomendando um padrão de uso de recursos naturais que atendesse às necessidades da humanidade presente, preservando o ambiente de modo que futuras gerações também pudessem atender às suas necessidades, cunhando, assim, o conceito de desenvolvimento sustentável.

Esses ideais firmaram-se na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 – conhecida

por Eco 92 ou Rio 92.

A redução considerável ou a eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo mundiais foi uma das mais importantes mensagens da Rio 92. Para isso, sugeriu-se a adoção de instrumentos econômicos inovadores, baseados em incentivos e na interiorização dos custos ambientais, dos quais a licitação sustentável é uma dessas ferramentas (BIDERMAN *et al.*, 2008).

Além disso, estimulou-se a adoção de um plano de ação para o desenvolvimento sustentável por meio da Agenda 21<sup>1</sup> com o intuito de promover ações efetivas. As recomendações da Agenda 21 para a implantação de um modelo de consumo sustentável constam de três de seus 40 capítulos: mudança dos padrões de consumo (cap. 4); manejo ambientalmente saudável de resíduos sólidos e questões relacionadas com esgotos (cap. 21); fortalecimento do papel do comércio e da indústria (cap. 30) (UNITED NATIONS, 1992).

O quarto capítulo – de maior interesse para este estudo – propõe programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças desses padrões. Em seu parágrafo 4.23, prevê-se que o poder público lidere iniciativas para a promoção do consumo sustentável por meio das compras públicas (UNITED NATIONS, 1992).

A introdução do tema das compras públicas sustentáveis na agenda política mundial ganhou força após a discussão sobre a responsabilidade dos governos pelos impactos advindos de suas compras, realizada na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, em Johannesburg, na África do Sul. Acordou-se, então, um esforço para a promoção de políticas públicas de compras para incentivar o desenvolvimento de bens e serviços ambientalmente adequados (BRAMMER; WALKER, 2007).

A busca de um desenvolvimento sustentável vem ganhando atenção do poder público nacio-

nal, que está percebendo a dependência existente entre o desenvolvimento de uma sociedade e a maneira pela qual ela aproveita os benefícios decorrentes de seu desempenho econômico (BARADEL, 2009).

Para controlar os impactos socioambientais, o poder público tem à sua disposição um conjunto de ferramentas de proteção ao ambiente e à sociedade, cunhadas de instrumentos de comando e controle (ou de regulamentação) e de instrumentos econômicos. Segundo Sterling (2002), esses instrumentos devem ser aplicados conjuntamente, possibilitando a intervenção do governo para a regulação do mercado por meio de incentivos econômicos, tornando os mecanismos de controle ambiental uma estratégia de vantagem competitiva (STERLING, 2002). Além de utilizar instrumentos econômicos e de regulamentação, é ainda recomendável agregar instrumentos educativos e de informação (*suasive instruments*) às políticas públicas.

Um instrumento econômico útil à administração pública é a licitação. Critérios ambientais e sociais de sustentabilidade podem ser incluídos em seus procedimentos, como nos editais de compras e contratações. Assim, a administração pública – grande consumidora de produtos e serviços – pode fazer diferença e dar exemplo de responsabilidade enquanto compradora.

As organizações governamentais gastam, em todo o mundo, de 8% a 25% de seu produto interno bruto (PIB) em bens e serviços (OECD, 2006). No Reino Unido esses gastos somaram, em 2007, 18% do PIB, e nos Estados Unidos consumiram 14% de seu PIB (PREUSS, 2009). Em países em desenvolvimento, esse percentual varia de 9% a 13% do PIB (CHOI, 1999 *apud* IPEA, 2010). No Brasil, as compras do setor público respondem, aproximadamente, por 10% do PIB nacional (BIDERMAN *et al.*, 2008).

Em decorrência desse olhar sobre o impacto das compras governamentais, parte da administração

pública passou a agregar critérios de sustentabilidade em suas contratações – entendido o conceito de contratação sustentável como aquele que promove o consumo com o menor impacto negativo ao ambiente, socialmente benéfico e economicamente viável. Percebe-se, então, um alinhamento desse tipo de contratação com os princípios do desenvolvimento sustentável (UNOPS, 2009), podendo ser esta entendida, ainda, como um instrumento para a sua realização.

Embora existam algumas iniciativas exemplares no Brasil, a maior parte dos governos subnacionais desconhece o potencial da licitação enquanto instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável, apesar da existência desde 1999, em âmbito federal, da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), programa liderado pelo Ministério do Meio Ambiente, que tem por objetivo responder ao papel que o governo federal possui de transformação do atual modelo de produção e consumo, e na adoção de novos referenciais em busca da sustentabilidade socioambiental. Dentre os eixos temáticos abordados está a licitação sustentável (MMA, 2009).

Dentre os governos subnacionais que estão na vanguarda no tema da licitação sustentável, trabalhando-a como política pública, é possível mencionar o estado de São Paulo, com o seu programa de contratações públicas sustentáveis (Decreto Estadual nº 53.336, de 2008), o governo de Minas Gerais, com a sua cartilha de compras sustentáveis, e a prefeitura de São Paulo, ao ter aderido, em 2005, ao programa da A3P e trabalhado o tema como compras ecoeficientes, por meio do Decreto nº 45.959, de 2005. Em outras localidades, nas compras públicas com critérios de sustentabilidade, ora o critério é setorial, ao envolver materiais e processos do setor da construção civil, ora é de fundo eminentemente econômico, tendo como objetivo principal a eficiência energética ou economia de água, ora é temático ao mirar especificamente um produto. Ainda que parciais, es-

sas iniciativas devem ser estudadas e fomentadas, com vistas ao seu aperfeiçoamento e à replicação das boas práticas.

Também há diferenças entre os instrumentos de regulamentação utilizados pelos governos para incluir o consumo responsável na agenda política. Por exemplo, existem capítulos específicos de licitação sustentável dentro de políticas municipais e estaduais de mudanças climáticas – como ocorre com o município de São Paulo (Lei nº 14.933, de 2009) e estado do Amazonas (Lei nº 3.135, de 2007) –, mas também decretos, instruções normativas e portarias que atingem somente a administração pública direta vinculada ao órgão expedidor, com abrangência reduzida.

Dentre os produtos adquiridos pelos governos está a madeira de origem amazônica. Considerando que o índice de ilegalidade do setor madeireiro brasileiro oscile entre 40% e 80% da produção total (ADEODATO *et al.*, 2011) e que o poder público é responsável tanto pela gestão dessa exploração quanto por parte significativa do consumo (direto ou indireto) de madeira de origem amazônica, é provável que aqueles que têm responsabilidade constitucional de proteger o meio ambiente estejam participando de sua destruição (SANTANA; SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

Diante desse cenário, existem movimentos em prol de compras e de contratações públicas responsáveis envolvendo a madeira de origem nativa amazônica. A RAA é um desses movimentos, tendo em vista os impactos gerados pela compra irresponsável (ou consumo ilegal ou predatório) de madeira, como mudanças climáticas, redução da biodiversidade, estímulo à utilização de mão de obra infantil e análoga à escrava, e a evasão fiscal que gera impacto negativo aos cofres públicos.

## AS ORIGENS E A FORMAÇÃO DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA

A década de 1990 foi marcada por fortes campanhas de organizações não governamentais (ONGs) cobrando ações de governos e do setor privado quanto às questões ambientais. Dentre as ONGs que lideraram campanhas com esses temas estava o Greenpeace, que, ao chegar ao Brasil em 1992, iniciou suas atividades no tema de florestas.

Em 2003, o Greenpeace liderou uma campanha internacional com foco no tema da madeira e identificou que o mercado externo consumidor de madeira não era o grande vilão na degradação da floresta Amazônica, como se imaginava, e sim o próprio mercado interno. Aproximadamente dois terços da madeira amazônica produzida ficavam no Brasil (SMERALDI; VERÍSSIMO, 1999; PEREIRA *et al.*, 2010) e, segundo o Greenpeace, boa parte desse volume era consumido pelo poder público. Diante desse cenário, entendeu-se necessário criar um programa que disseminasse os princípios do consumo responsável da madeira dentro das instâncias de governo, desenvolvendo massa crítica localmente e aproximando a preocupação com a conservação da floresta dos polos consumidores. O programa estava baseado na premissa econômica de que a demanda gera a oferta, ou seja, uma demanda qualificada por madeira de origem legal e não predatória pressionaria toda a cadeia no sentido de garantir uma oferta também qualificada. Assim, em 2003, foi lançado o programa Cidade Amiga da Amazônia com foco nas principais regiões consumidoras de madeira de origem tropical amazônica, o sudeste e o sul do Brasil (PEREIRA *et al.*, 2010).

As compras públicas responsáveis, no entanto, não atingiram seus esforços sem antes contar com o papel de regulamentação (comando e controle) dos estados-membro, uma vez que desempenhavam papéis complementares. A participação dos estados era fundamental para viabilizar a constatação de indícios de legalidade nos processos de compras e contratações. Assim surgiu, em 2006,

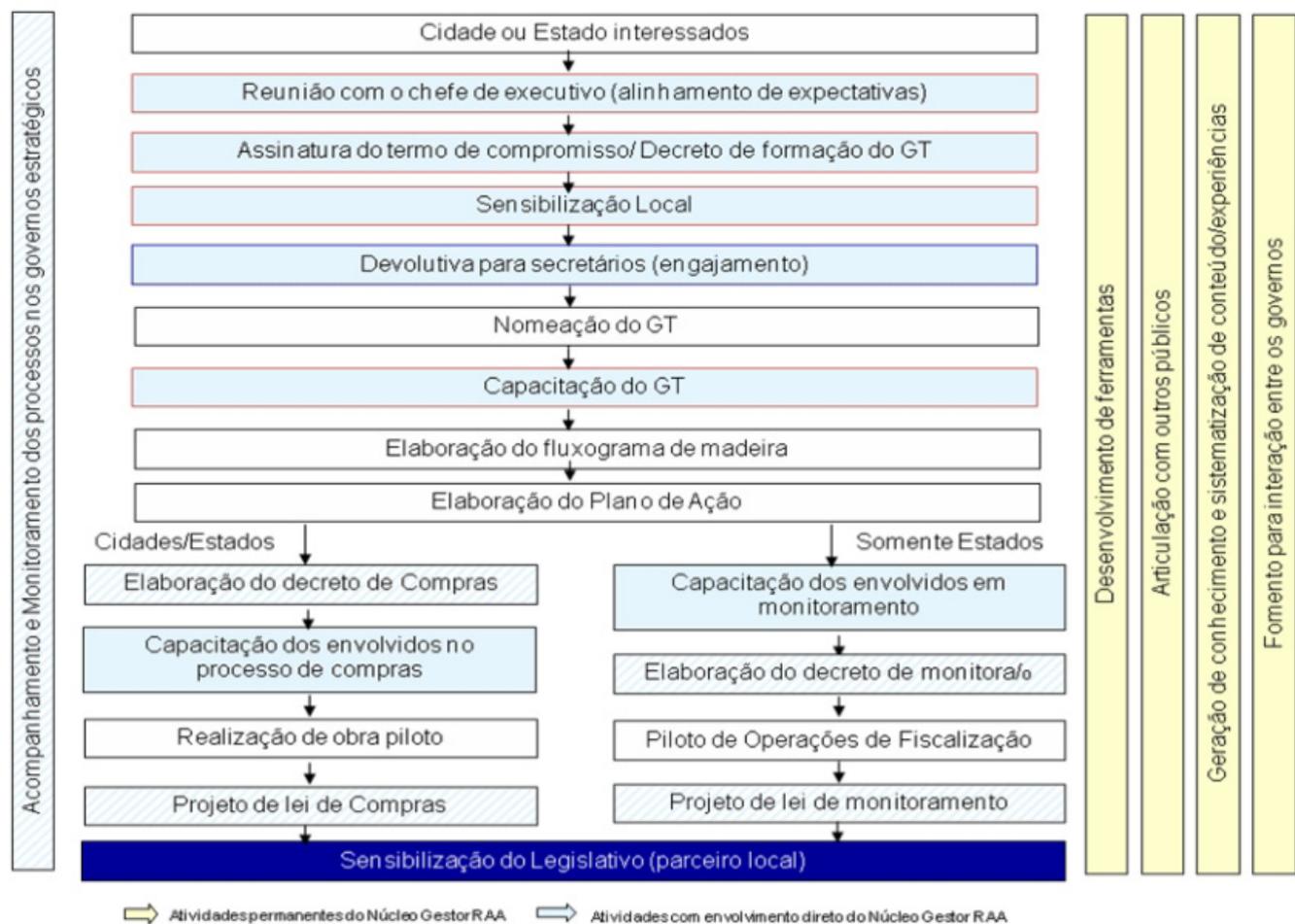
ARTIGOS - CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA:  
A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA

o programa Estado Amigo da Amazônia, com a adesão do estado de São Paulo, que agregava duas fortes características: era o maior consumidor de madeira tropical amazônica do mundo (SME-RALDI; VERÍSSIMO, 1999) e tinha competência para aplicar esforços de fiscalização e monitoramento em seu território.

A partir de então, a expansão do programa se deu rapidamente, agregando mais cidades e estados do que o Greenpeace tinha condições de gerenciar e financiar. Em 2008, cinco anos após

o início do programa, quatro estados e 41 municípios<sup>2</sup> já haviam aderido a esses programas (RAA, 2010), por meio da assinatura de um “Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta”, documento que rege a atuação dos governos nos programas, apresentando seus passos de implementação (Figura 1) e critérios que devem ser adotados pela governança pública na elaboração de políticas e na articulação e diálogo com os demais setores da sociedade civil.

Figura 1 - Fluxograma das etapas de implementação dos programas Cidades e Estados Amigos da Amazônia



Fonte: Elaboração própria.

Constatada a possibilidade que esses dois programas tinham de promover a interação dos atores em uma rede – a fim de proporcionar a troca de experiência entre os governos e possibilitar o ingresso de mais atores no movimento de proteção da floresta –, o Greenpeace buscou a Fundação Getulio Vargas (FGV) para reunir ambos os programas, ainda em 2008.

A partir daquele ano, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV, por meio dos Centros de Estudos em Sustentabilidade (GVces) e em Administração Pública e Governo (GVceapg), passou a articular os programas sob a rubrica Rede Amigos da Amazônia (RAA). Para fortalecer a RAA, o objetivo inicial da FGV foi criar um ambiente de cooperação entre governos municipais e estaduais, visando a inovação em políticas públicas para a compra responsável de madeira e o monitoramento e controle do mercado de madeira nativa, de forma a induzir a regulação da cadeia produtiva. Para tanto, eram mobilizados os seguintes eixos de atuação e ferramentas: (i) diagnóstico e monitoramento: eixo central que objetiva avaliar os processos por meio de indicadores; (ii) engajamento dos governos; (iii) formação, por meio da produção de materiais, para informar e capacitar servidores públicos, bem como sistematizar as experiências dos governos membro; (iv) interação; (v) inovação; e (vi) comunicação interna e externa à RAA.

Dessa maneira, a articulação em rede se torna interessante para a troca de experiências e conhecimento, onde os mais avançados podem auxiliar os ainda em desenvolvimento, replicando as políticas e práticas, trocando informações, construindo conhecimento e empoderando os participantes no tema para que possam monitorar e supervisionar a implementação dos ideais dos programas, em uma construção conjunta (MINAMI, 2010).

## **EXPERIÊNCIAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UM CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA**

Como o objetivo deste artigo é compreender como se deu a inserção da gestão pública de madeira em governos, por meio da compra responsável da madeira, buscou-se analisar a inserção do tema consumo responsável de madeira amazônica nas organizações (administração pública e suas políticas públicas), a partir do contexto específico da RAA, uma vez que as experiências em questão estão inseridas nessa Rede, e da qual não se pode isolá-las. Assim, observam-se alguns processos organizacionais e a articulação entre atores que envolvem a compra responsável de madeira. Utilizar o método de estudos de caso torna-se interessante diante dos objetivos e dificuldades de separação do objetivo de análise e o seu contexto, tendo em vista que os mesmos procuraram observar as particularidades e especificidades de um determinado objeto de estudo que está imerso em um contexto específico, do qual não se pode separá-lo (YIN, 2003; STAKE, 2000; GODOY, 2006).

Os casos apresentados consistem em práticas da gestão pública da madeira de governos membros da RAA. Para selecionar os casos, preferiu-se estudar os governos com (i) alto envolvimento nas atividades da RAA, (ii) mais antiguidade na implementação da iniciativa e (iii) alto consumo de madeira. Contou-se, ainda, com o (iv) interesse e a disponibilidade dos atores locais em prestar informações, sendo que as entrevistas com esses atores se tornou-se a principal fonte de dados. Para garantir a transparência com os procedimentos de pesquisa, segue-se abaixo o Quadro 1 com a lista dos entrevistados.

Os casos apresentados a seguir são relativos aos municípios de Sorocaba (SP), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), e ao estado de São Paulo. Trata-se de registro inédito dessas práticas de gestão pública.

**ARTIGOS - CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA:  
A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA**

**Quadro 1 – Lista dos Entrevistados para a realização dos estudos de caso**

CASO	ENTREVISTADO	CARGO	ORGANIZAÇÃO
GERAL	Tica Minami	Consultora de mídia	Greenpeace
ESTADO DE SÃO PAULO	Pedro Ubiratan E. Azevedo	Secretário	Secretaria do Meio Ambiente
	Carlos Beduschi	Gerente do São Paulo Amigo da Amazônia	Secretaria do Meio Ambiente
	Denize Cavalcanti	Coordenadoria de Planejamento Ambiental	Secretaria do Meio Ambiente
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	Eduardo Aulicino	Equipe do Departamento de Educação Ambiental e Cultura de Paz (UMAPAZ)	Secretaria do Verde e do Meio Ambiente
	Eduardo Jorge M.A. Sobrinho	Secretário	Secretaria do Verde e do Meio Ambiente
SOROCABA (SP)	Jussara de Lima Carvalho	Secretária	Secretaria do Meio Ambiente
	Solange R.L.M. Soriano	Assistente técnica	Secretaria do Meio Ambiente
	Paulo Sgroi	Diretor da ONG Amainan Brasil	ONG Amainan Brasil
PORTO ALEGRE (RS)	Tânia Pires	Ex-voluntária	Greenpeace
	Carlos A. O. Garcia (prof. Garcia)	Secretário	Secretaria do Meio Ambiente
	Urbano Schmitt	Secretário	Secretaria da Fazenda
	Beto Moesch	Vereador	Câmara Municipal de Vereadores
	Salete Carbonara	Chefe da Divisão de Cadastro	DEFAP - Secretaria Estadual de Meio Ambiente
	Rogério Carlos Rost	Diretor de Conservação e Manutenção de Parques e Praças	Secretaria do Meio Ambiente

Fonte: Elaboração própria.

### **MUNICÍPIO DE SOROCABA (SÃO PAULO)**

Em Sorocaba, foram entrevistados dois representantes da prefeitura municipal: a secretária de Meio Ambiente, Jussara Carvalho, e sua assistente técnica, Solange Soriano. Representando uma organização não governamental (ONG) local, foi en-

trevistado Paulo Sgroi, diretor da Amainan Brasil.

Sorocaba aderiu ao programa Cidade Amiga da Amazônia em 2004, em decorrência de manifestação pública organizada pelo Greenpeace na cidade (SORIANO, 2010).

A formação de um grupo técnico de trabalho foi

atribulada: estava próxima a um período eleitoral, houve alta rotatividade dos membros nas reuniões e os trabalhos não se desenvolviam a contento (SORIANO, 2010). O programa foi inicialmente alocado na Secretaria de Habitação e Urbanismo, pois na época Sorocaba não dispunha de uma Secretaria de Meio Ambiente, que foi criada apenas em janeiro de 2009 (SORIANO, 2010).

Foram realizados esforços de capacitação e sensibilização de servidores públicos, prefeito e secretariado, em um total de quatro “oficinas do saber” oferecidas pelo Greenpeace. Como resultado, dois instrumentos foram elaborados: um memorial descritivo para a compra de madeira e um edital de licitação envolvendo produtos e subprodutos madeireiros (SORIANO, 2010).

O passo seguinte, segundo as etapas de implementação do programa, seria executar uma obra-piloto para testar esses instrumentos. Entretanto, essa obra gerou polêmica: para a prefeitura, o monitoramento da obra-piloto não foi realizado em decorrência de haver baixo consumo de madeira e de se utilizarem materiais alternativos à madeira (SORIANO, 2010), como aço ou concreto. Para o representante da Amainan Brasil, faltou transparência no processo de fiscalização e acompanhamento da obra (SGROI, 2010).

Mesmo sem testar os instrumentos, na prática, o Decreto nº 15.820, de 2007, foi estabelecido, instituindo normas para a aquisição de produtos e subprodutos florestais de origem nativa e não nativa para a utilização em obras (SORIANO, 2010).

Como os instrumentos não foram testados apropriadamente, identificou-se a necessidade de produzir uma cartilha que orientasse quanto à aplicação dessa norma. Entretanto, a falta de um modelo de referência foi apontada como motivo para a inviabilização de sua elaboração, uma vez que o Greenpeace não possuía esse modelo (SORIANO, 2010).

Com a adesão de Sorocaba ao Projeto Muni-

cípio Verde-Azul do Governo do Estado de São Paulo, por meio da assinatura de um Protocolo de Intenções, que inclui dez diretivas ambientais, o decreto foi transformado na Lei nº 8.811, de 2009. Nesse projeto, o estado de São Paulo visa a descentralização da gestão ambiental e, assim, beneficiar os municípios mais bem classificados em um *ranking* que considera as políticas municipais de gestão ambiental, inclusive aquelas ligadas a habitação e construção civil sustentáveis (SORIANO, 2010).

Em 2009, a prefeitura de Sorocaba renovou o Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta com a RAA. Entretanto, além das exigências legais criadas e mantidas, não houve avanços adicionais (SORIANO, 2010).

Como principais entraves para o avanço do programa em Sorocaba, foram mencionados: (i) a falta de servidores comprometidos com sua execução, (ii) a alegação de as obras da prefeitura utilizarem materiais alternativos à madeira, (iii) a ausência de modelos a serem seguidos e de ferramentas de apoio, como, por exemplo, uma cartilha educativa (SORIANO, 2010). Soriano destaca, ainda, a importância de haver um monitoramento do consumo da madeira e relata a expectativa frustrada de firmar um convênio com o Ibama para controlar *on-line* a comercialização da madeira.

Agrava a situação o fato de a Secretaria de Obras – responsável pela fiscalização dos carregamentos – ter pouco conhecimento qualificado sobre madeira. Assim, segundo a Secretaria do Meio Ambiente, não existem garantias seguras quanto ao cumprimento das normas; isso demandaria um esforço maior de capacitação junto às diversas secretarias municipais para que o processo licitatório como um todo fosse coberto. Para a secretária de Meio Ambiente, Jussara Carvalho (2010):

[...] falar de meio ambiente para a gente [da Secretaria Municipal de Meio Ambiente] é uma coisa, mas

**ARTIGOS - CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA:  
A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA**

falar para a Secretaria Administrativa, a Secretaria Financeira – que efetivamente fazem os projetos, os processos e as compras – seria o grande diferencial desse programa [Cidade Amiga da Amazônia]. Porque aí sim, estamos capacitando as pessoas que fazem parte do processo licitatório para, na base, colocar os itens importantes para analisar o andamento [...]. (CARVALHO, 2010).

Alguns fatores, como a adesão de Sorocaba ao programa ter se dado em resposta a uma manifestação do Greenpeace no local e não de forma voluntária e proativa, somado à entrada do programa via Secretaria de Habitação e Urbanismo em virtude da não existência de uma Secretaria de Meio Ambiente devem ser considerados ao se analisar os desdobramentos do tema da compra responsável de madeira no município. As complicações acerca da formação do grupo técnico de trabalho, bem como a polêmica sobre o monitoramento da obra piloto evidenciam a não priorização do tema na agenda pública do município.

Assim, percebe-se que os avanços caminharam em direção ao cumprimento dos requisitos de programas e projetos, como o Cidade Amiga da Amazônia e o Município Verde-Azul, na forma de legislações aprovadas, mas não foram implementados. Há que se destacar, por fim, a grande carência do município com relação à capacitação dos seus servidores e até mesmo a ausência de materiais informativos e educativos para a disseminação do tema entre as secretarias e órgãos envolvidos.

## **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (RIO GRANDE DO SUL)**

Em Porto Alegre, foram entrevistados uma ex-voluntária do Greenpeace, Tânia Pires; um representante da Câmara Municipal, vereador Beto Moesch; uma representante do governo estadual, Salete Carbonara (da Divisão de Cadastro) e representantes da prefeitura municipal, especifica-

mente Urbano Schmitt (secretário da Fazenda), Carlos Alberto Oliveira Garcia, (secretário de Meio Ambiente em 2010) e Rogério Carlos Rost, coordenador do grupo de trabalho da temática da madeira e diretor de conservação e manutenção de parques e praças.

Em 2006, o Greenpeace fez um esforço para envolver os municípios gaúchos de Santa Maria, Cachoeirinha, São Leopoldo, Rio Grande e Porto Alegre no Programa Cidade Amiga da Amazônia. Dentre esses municípios, Porto Alegre foi o último a aderir ao Programa (PIRES, 2010).

O secretário do Meio Ambiente ao início do programa, Beto Moesch, que atualmente é vereador de Porto Alegre, afirmou que abordar a legalidade e a sustentabilidade do consumo da madeira foi importante para o município, mas, diferentemente da aquisição de papel reciclado (um exemplo de caso que não enfrentou grandes entraves), alterar procedimentos para o consumo da madeira encontrou resistência dentro da prefeitura. Ainda segundo o ex-secretário, isso decorreu do fato de o consumo de madeira provocar maiores movimentações estruturais e burocráticas da prefeitura, além de haver preocupação do Poder Executivo com os impactos dessa ação no mercado e junto à sociedade civil.

Contudo, a preexistência desse programa em outros municípios e o reconhecimento público da importância das questões ambientais ajudaram a convencer o prefeito a aderir ao programa Cidade Amiga da Amazônia em março de 2006 (MOESCH, 2010; PIRES, 2010).

Ainda assim, segundo Pires (2010), o então prefeito municipal, José Fogaça, desconhecia as implicações desse compromisso até 48 horas antes do evento programado para a assinatura do “Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta”. Para instigar essa assinatura, Pires advertiu o prefeito da iminência de uma manifestação pública movimentada por um navio do Greenpeace no porto do rio Guaíba. Dessa forma, ainda segundo

Pires (2010), o evento da assinatura ocorreu de forma tranquila, contando com a cobertura da imprensa local. Paralelamente, o secretário da Fazenda comenta que o processo de adesão das secretarias ao programa foi natural, já que a decisão partira do prefeito (SCHMITT, 2010).

Um grupo técnico de trabalho (GT) foi formado em março de 2006, logo após a assinatura do compromisso, com a participação de diversas secretarias e do Ibama. Para dar eficácia ao GT, servidores foram indicados nominalmente. As primeiras reuniões do grupo foram de sensibilização. Segundo o seu coordenador, Rogério Rost (2010), foram “importantes para que não fosse uma iniciativa só para assinar o decreto, de criação do grupo, mas depois para que não houvesse uma reação contra o decreto propriamente dito das outras secretarias”.

Elaborado o Decreto nº 15.699, de 2007 – que regulamenta compras e contratações públicas de produtos e subprodutos madeireiros –, o GT foi dissolvido (PIRES, 2010). Entretanto, logo em seguida, um pequeno grupo acompanhou a obra-piloto de teste do decreto (construção de uma escola pública), tendo permanecido como grupo vigilante do programa dentro da prefeitura, segundo uma ex-voluntária do Greenpeace (PIRES, 2010).

Para os secretários Municipais de Meio Ambiente e da Fazenda, as questões ambientais e a questão da sustentabilidade sempre receberam cuidados da prefeitura de Porto Alegre, destacada a existência da primeira Secretaria Municipal do Meio Ambiente do país, criada em 1976 (SCHMITT, 2010; GARCIA, 2010).

Segundo o secretário do Meio Ambiente em exercício no ano de 2010, professor Garcia, o decreto é muito tímido para representar um movimento propositivo. Garcia entende que ele deveria contemplar as compras do setor privado. O Poder Legislativo “pode fazer uma interlocução bem maior com a sociedade” quando comparado

ao Poder Executivo (GARCIA, 2010). Ainda em sua opinião, o maior desafio do programa hoje é atingir toda a sociedade, por meio da disseminação dos aprendizados e conquistas, a fim de gerar um movimento orgânico de adesão à causa e incorporação de novas práticas. Segundo Garcia (2010), o poder público já dá um bom exemplo e agora deve pressionar o mercado para que também desempenhe o seu.

Para o secretário da Fazenda, Urbano Schmitt, o processo de compras de madeira em Porto Alegre é satisfatório: todas as licitações públicas obedecem aos critérios estabelecidos no Decreto nº 15.669, de 2007, sendo a qualidade da compra controlada, não se atendo somente a critérios de preço e quantidade (SCHMITT, 2010).

Atualmente, o programa Porto Alegre Amiga da Amazônia compõe o programa municipal Cidade Integrada, que foi criado enquanto uma ação ambiental no âmbito do extinto programa Porto Verde (ROST, 2010).

Visando garantir a qualidade do programa, o coordenador do GT de Porto Alegre, Rogério Rost (2010), entende serem importantes: (i) o decreto evoluir para uma lei; (ii) assegurar a participação de servidores públicos efetivos; (iii) haver vontade política; (iv) expor os benefícios da regulamentação do mercado, já que fomenta uma concorrência leal; e (v) conscientizar a sociedade sobre a importância do consumo responsável da madeira amazônica, que pode impactar positivamente a conservação florestal, ajudando a manter a “floresta em pé”.

Ainda que a adesão de Porto Alegre ao programa tenha se dado de forma tranquila, não se pode ignorar o fato de a manifestação do Greenpeace ter sido seu grande propulsor. Para que o programa pudesse se desenvolver no município, no entanto, foi preciso predisposição e envolvimento de secretarias-chave. Porto Alegre possui uma cultura ambientalista forte, marcada pela atuação de organizações e movimentos sociais de prote-

ção ambiental. Some-se a isso a sensibilidade do secretário de meio ambiente à época para essa temática e a disposição em liderar a implementação do programa.

A política ambiental de Porto Alegre nasceu da sociedade, não nasceu do setor público. A primeira entidade ecológica da América Latina, e talvez a primeira do mundo, que existe até hoje é a AGAPAN (Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural), fundada em 1971 (MOESCH, 2010).

### MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, SÃO PAULO

No município de São Paulo foram entrevistados, dentre os representantes da prefeitura municipal, o secretário do Verde e do Meio Ambiente, Eduardo Jorge, e um servidor do Departamento de Educação Ambiental e Cultura de Paz (UMA-PAZ), Eduardo Aulicino.

O que motivou a prefeitura municipal de São Paulo a normatizar a compra de madeira foi o reconhecimento do papel dos governos consumidores na cadeia produtiva da madeira e a percepção de sua corresponsabilidade pela degradação e desmatamento da Amazônia (AULICINO, 2010; JORGE, 2010).

Nós aqui de São Paulo, mesmo muito longe da Amazônia, temos muito a ver com a questão ambiental em dois lados: um é produção e outro é consumo. Se nós dermos qualidade a esse consumo com o uso legal e sustentável da madeira a gente começa a coibir as questões predatórias lá na origem. É um movimento novo que usa o poder do consumidor, em que através da minha escolha eu posso mudar um panorama, um perfil e um cenário de destruição. (AULICINO, 2010).

A preocupação com a origem da madeira na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), segundo Aulicino (2010), surgiu em 2002 no projeto de compras públicas sustentáveis, parte de um programa municipal de qualidade ambiental. A madeira e seu uso na cidade de São Paulo

era um item emblemático desse projeto (AULICINO, 2010).

As espécies de árvore mais utilizadas na construção civil em São Paulo eram ameaçadas de extinção. Ademais, constatou-se junto ao Sindicato da Construção Civil de São Paulo (Sinduscon-SP) que essas eram as espécies disponíveis para aquisição no mercado (AULICINO, 2010).

Com a *expertise* do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), foram levantadas espécies alternativas para substituir aquelas mais utilizadas (e ameaçadas) pela construção civil (AULICINO, 2010). Assim, por meio de uma parceria entre IPT, Sinduscon-SP e SVMA, foi elaborado o manual *Madeira: uso sustentável na construção civil* (FERREIRA, 2003), que divulga e estimula o uso de madeiras alternativas nas diferentes aplicações para a construção civil.

O município de São Paulo foi convidado a integrar o programa Cidade Amiga da Amazônia em 2005, após ter realizado as iniciativas supracitadas. Uma vez no programa coordenado pelo Greenpeace, a prefeitura criou o Decreto nº 45.958, de 2005, exigindo apresentação de Autorização de Transporte de Produtos Florestais (ATPF) para as obras municipais, documento que atestava a origem da madeira antes de a gestão florestal ser descentralizada para os estados (AULICINO, 2010).

Após essa descentralização, o decreto foi atualizado (Decreto nº 46.380, de 2005) e passou a exigir, para garantir indícios de legalidade, o Documento de Origem Florestal (DOF), além de cadastro do fornecedor de madeira no CadMadeira (Cadastro de Depósitos de Madeiras do Estado de São Paulo), sistema de cadastro criado pelo estado de São Paulo para monitorar a conformidade legal dos depósitos de madeira em todo o território estadual (AULICINO, 2010).

O Decreto nº 50.977, de 2009, fruto de uma atualização dos anteriores, já é aplicado às obras públicas. Ele estabelece procedimentos de con-

trole ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa nas contratações de obras e serviços de engenharia e nas compras públicas realizadas pela Administração Pública Municipal Direta e Indireta. A fiscalização dos procedimentos é feita pelas próprias secretarias (de Obras, das Subprefeituras e da Educação – aquelas que mais consomem produtos madeireiros), cabendo à SVMA articular as partes (JORGE, 2010). “A empresa que não cumprir [o conteúdo do Decreto nº 50.977, de 2009] [...] corre o risco de ficar inabilitada de participar de licitações em São Paulo” (JORGE, 2010). Segundo Aulicino (2010), o decreto vem sendo cumprido por imposição institucional, e não voluntária ou conscientemente.

Outra ferramenta a que a prefeitura aderiu foi o programa Madeira é Legal, criado em 2009 justamente para promover o consumo responsável da madeira (legal ou certificada) pela sociedade em geral, especialmente pelo setor da construção civil no estado e no município de São Paulo. Esse programa conta atualmente com a adesão de outras 22 entidades (AULICINO, 2010).

Por meio de ferramentas de disseminação de informações para a sociedade civil, os signatários do programa Madeira é Legal planejam desenvolver um sítio eletrônico contendo informações para diversos públicos consumidores de madeira. Segundo Aulicino (2010), o esforço de disseminação de informações ainda é tímido.

Apesar da orientação do Greenpeace quando da adesão do município por meio do Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta, São Paulo não criou um grupo técnico de trabalho (GT) sobre o tema da madeira. Para o representante da UMAPAZ, a centralização das ações foi positiva para a edição e publicação dos decretos, ressaltando a probabilidade de um GT ser instável, seja porque os representantes podem não ter poder de decisão, seja por não serem permanentes (AULICINO, 2010).

Atualmente, a compra responsável de produtos madeireiros é disposta na Política de Mudanças Climáticas no Município de São Paulo (LEI MUNICIPAL Nº 14.993, de 2009):

O projeto básico de obras e serviços de engenharia contratados pelo município que envolva o uso de produtos e subprodutos de madeira somente poderá ser aprovado pela autoridade competente caso contemple, de forma expressa, a obrigatoriedade do emprego de produtos e subprodutos de madeira de origem exótica, ou de origem nativa, que tenha procedência legal. (SÃO PAULO [município], 2009. LEI Nº 14.993, ART. 17).

Ao tratar da Lei de Mudanças Climáticas, Jorge (2010) aponta que existe um grupo de trabalho sobre compras públicas sustentáveis no âmbito dessa política municipal, e que esse grupo deve necessariamente envolver outras secretarias, como as de Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de que o tema perpassasse toda a administração municipal, e não fique apenas nas mãos da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente.

Sobre a fiscalização, a prefeitura realiza algumas ações em cooperação com o estado de São Paulo. Entretanto, essas são pontuais e não são prioritárias, tendo em vista que muitas madeireiras não têm pátios na área da capital paulista (AULICINO, 2010).

O secretário Eduardo Jorge (2010) aponta a necessidade de se repensar o processo de compras sustentáveis pelo poder público brasileiro, que, engessado pela atual lei de licitações, muitas vezes não consegue realizar compras mais sustentáveis:

A principal dificuldade é que não existe tradição de compra sustentável no Brasil. A tradição no Brasil é de comprar mais barato, mesmo que seja de qualidade inferior. [...] essa tradição é que tem que ser rompida. (JORGE, 2010).

**ARTIGOS - CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA:  
A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA**

Além dessa dificuldade, aponta-se para a necessidade de se registrar quantitativa e qualitativamente a madeira adquirida e utilizada pela prefeitura, bem como a continuidade do programa de incentivo ao uso de madeira legal (AULICINO, 2010).

### **ESTADO DE SÃO PAULO**

No estado de São Paulo foram entrevistados três representantes da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA): o então secretário, Pedro Ubiratan; o gerente do Projeto São Paulo Amigo da Amazônia, Carlos Beduschi, e Denize Cavalcanti, do Programa de Compras Públicas Sustentáveis da Coordenadoria de Planejamento Ambiental.

O marco que referencia o surgimento das compras públicas sustentáveis no estado de São Paulo foi a criação em 2004 de um Grupo Técnico, por meio da resolução CC-53, de 2004, no âmbito do Comitê de Qualidade e Gestão Pública da Casa Civil, que deu origem à instituição de três subgrupos voltados à análise específica do procedimento para a contratação de bens, obras e serviços pela administração pública, ficando a coordenação técnica desses trabalhos sob a responsabilidade da SMA.

O objetivo dessa resolução foi elaborar estudos e prestar assessoria técnica e jurídica na área ambiental, visando a introdução de critérios de sustentabilidade ambiental, compatíveis com as políticas do governo do estado de São Paulo, com foco nos sistemas eletrônicos de aquisição de bens e serviços.

A partir das atividades do mencionado grupo, foi criado o Selo Socioambiental, que se instrumentalizou por meio do Decreto Estadual nº 50.170, de 2005, com o objetivo de inserir as variáveis sociais e ambientais nas compras e contratações da administração, bem como fomentar a escolha de produtos inovadores por parte dos compradores públicos.

Em 2008, instituiu-se o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis por meio do Decreto Estadual nº 53.336, de 2008, documento que “inaugurou uma nova fase na implantação desse processo, estendendo as ações em cada um dos órgãos do governo para a aderência às especificidades do perfil de compra local” (SMA, 2010, p. 7).

O olhar específico para a madeira se deu em 2006, quando o então governador Geraldo Alckmin aderiu ao Programa São Paulo Amigo da Amazônia (BEDUSCHI, 2010). Identificado como tema estratégico, perpetuou-se nas administrações que se seguiram, estimulando a elaboração de ferramentas de fiscalização e monitoramento (BEDUSCHI, 2010) e compras responsáveis de madeira, com foco específico no setor da construção civil, momento em que foi assinado o protocolo da construção civil sustentável, e a posterior adesão do estado ao protocolo Madeira é Legal (CAVALCANTI, 2010).

Ao justificar a adesão ao programa Estado Amigo da Amazônia, o secretário Pedro Ubiratan (2010) enfatizou a responsabilidade de São Paulo enquanto maior consumidor mundial de madeira amazônica (de 15% a 20% de toda a madeira produzida). Por esse motivo, em 2007, o programa se tornou um dos 21 projetos ambientais estratégicos da SMA, havendo expectativas de replicação do modelo para outros produtos florestais amazônicos, além da madeira (UBIRATAN, 2010).

O tema das compras públicas sustentáveis, apesar de estar sob responsabilidade da SMA, vem tendo a adesão das demais secretarias de estado. O secretário explica que a relação das secretarias com o tema “é a melhor possível. Nós nunca tivemos aqui nenhuma dificuldade com nenhuma área do governo com relação ao consumo sustentável de qualquer produto” (UBIRATAN, 2010).

A única dificuldade apontada por Ubiratan (2010) é com relação ao princípio da competição, previsto na Lei Federal nº 8.666, de 1993, que não permite que a madeira certificada seja uma

exigência nos processos licitatórios. “A maior dificuldade que a gente tem é mais tecnojurídica porque a gente precisa prestigiar as compras públicas sustentáveis, mas isso tem que ser conciliado com o critério de competitividade e preço” (UBIRATAN, 2010).

O secretário acredita que o sucesso do programa esteja na combinação de instrumentos de fiscalização (comando e controle) e de estímulo (incentivos) a boas práticas em compras responsáveis (UBIRATAN, 2010).

Na ponta da fiscalização, em quatro anos de programa, foram apreendidos 9 mil metros cúbicos de madeira. Já na ponta dos incentivos, o maior deles, segundo o secretário, foi a criação do projeto estratégico Município Verde-Azul, que trouxe um estímulo econômico aos municípios que criam legislação para as compras de madeira, entre outros itens. No total, R\$ 30 milhões já foram repassados pelo programa aos municípios (UBIRATAN, 2010).

Se, por um lado, é papel do estado-membro desempenhar a fiscalização, por outro, é também fundamental estimular uma mudança no atual padrão de consumo do poder público para que, aos poucos, o mercado seja “contaminado” positivamente e comece a se adaptar a esse novo padrão (UBIRATAN, 2010).

Mas, para que isso aconteça, o secretário acredita ser fundamental a clareza na missão da SMA e a existência de um grupo de servidores bem capacitados e engajados: “Você precisa ter gente capacitada, gente comprometida, gente mobilizada, e todo mundo que trabalha na Secretaria do Meio Ambiente tem que ter clareza da sua missão” (UBIRATAN, 2010).

A questão do menor preço na hora da aquisição volta a ser mencionada como desafio com relação à disseminação da causa e conscientização da sociedade como um todo para os impactos da compra de madeira ilegal ou predatória, uma vez que, segundo Beduschi (2010), “estamos pre-

ocupados com o melhor preço, seja pessoa física, jurídica, seja poder público, e melhor preço nem sempre é o melhor negócio”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, ressalta-se que os quatro estudos de caso apresentados neste trabalho não representam a totalidade das experiências da RAA: eles retratam, em diferentes contextos, como a questão da compra de madeira nativa amazônica entrou no escopo das políticas públicas locais (municipais e estaduais).

Ao privilegiar o estudo dessas experiências mais antigas e consolidadas, procurou-se identificar elementos para reflexão sobre a inserção da compra responsável de madeira nas políticas públicas, seus desafios e problemas, visando sinalizar um potencial caminho para outros estados e municípios onde o processo está incipiente ou em vias de desenvolvimento. Ainda assim, algumas similaridades e diferenças entre os casos analisados podem ser destacadas.

O estado de São Paulo e sua capital já possuíam políticas relacionadas à licitação sustentável antes mesmo de os programas temáticos do Greenpeace suplementarem suas agendas políticas. Esses governos, segundo os seus representantes, já tinham ciência do papel que desempenhavam enquanto grandes consumidores de madeira nativa amazônica e enquanto potenciais consumidores de madeira de origem ilegal ou predatória. Como a pauta em questão já compunha a agenda da prefeitura de São Paulo e do governo paulista, o desenvolvimento das ações em prol do consumo responsável da madeira transcorreu com mais naturalidade.

Por outro lado, verificou-se que a militância da ONG Greenpeace – com sua estratégia de organizar manifestações populares com apelo midiático – foi útil para provocar as prefeituras de Por-

**ARTIGOS - CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA:  
A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA**

to Alegre (RS) e de Sorocaba (SP) a assinarem o Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta. Iniciados sob pressão externa, o desenvolvimento das atividades nesses municípios enfrentou mais dificuldades, como a desorganização inicial do grupo técnico de trabalho (Sorocaba e Porto Alegre) e a paralisação dos processos de trabalho (em Sorocaba). Na prefeitura de Porto Alegre, verificou-se uma interiorização da agenda do consumo responsável da madeira com envolvimento de diferentes secretarias municipais, o que é recomendável para o desenvolvimento das atividades correlatas.

Outra constatação deste estudo é que a licitação sustentável deve ser trabalhada de maneira transversal, isto é, articulando horizontalmente a estrutura administrativa dos governos, envolvendo a Secretaria do Meio Ambiente e as demais secretarias, especialmente aquelas que efetivamente consomem a madeira, ou são responsáveis pela fiscalização de sua comercialização e depósito. Essa transversalidade se faz necessária, pois, mesmo que a Secretaria do Meio Ambiente promulgue decretos ou normas regulamentando o processo de compra de madeira, ela não é responsável pela elaboração dos memoriais descritivos, editais de compras da madeira ou de construção de obras, tampouco é uma grande consumidora de madeira.

Em termos de governança, verificaram-se dois fenômenos distintos. As ONGs desempenharam papel de extrema importância nos casos de Sorocaba e Porto Alegre, onde as prefeituras sofreram pressão do Greenpeace para aderir à causa. Além disso, a sociedade civil, em especial em Porto Alegre, colaborou para a manutenção dessa pauta na agenda política local. O outro fenômeno observado foi a relativa autonomia do governo do estado de São Paulo e da prefeitura municipal de São Paulo. Em ambos os casos os governos assumiram a liderança dos processos, com menor dependência de suporte não governamental. Ainda assim,

o estado de São Paulo possui atualmente uma Câmara Técnica de Assuntos Florestais (CTAF), composta por membros de universidades, ONGs, empresas e servidores públicos para promover a governança florestal. Já o município de São Paulo centralizou as ações de elaboração dos decretos e foi o único, dentre os casos estudados, a prescindir de um grupo técnico de trabalho, considerando tal estratégia positiva.

Evidenciou-se, nos casos analisados, a importância da vontade política dos governos e da sociedade civil organizada para a implementação de programas e projetos com ações efetivas e contínuas. Ademais, foi verificada que a falta de comprometimento dos níveis hierárquicos superiores da administração pública prejudica o desempenho de iniciativas públicas, mesmo quando essas partem da sociedade civil organizada.

Um maior reconhecimento da importância do tema pela sociedade pode levar a uma maior pressão da população sobre os governantes, inserindo na agenda governamental o tema de compras responsáveis. Um pouco desse espírito conduziu este trabalho, permitindo reflexão, debate e exposição do tema, buscando favorecer a sua inserção na agenda governamental. Contudo, não se pode cair na armadilha de acreditar que o fomento do interesse dos governantes garante a implementação das políticas necessárias. É também nesse sentido que os estudos de caso podem ser úteis, pois apresentam um bom panorama de fatores e interesses que se relacionam na consecução das ações.

Em todos os quatro casos analisados o poder local criou regulamentos para a compra da madeira de origem amazônica. Atualmente, Porto Alegre dispõe de Decreto (15.699, de 2007); o município de São Paulo possui um Decreto (50.977, de 2009), o programa A3P, que trata da gestão ambiental também como foco nas compras públicas sustentáveis, e uma Lei de Mudanças Climáticas que expressamente trata da questão da madeira

e da licitação sustentável como instrumento econômico de proteção ao meio ambiente (Lei nº 14.933, de 2009); o estado de São Paulo dispõe de um decreto que estabelece a Política Estadual de Compras Públicas Sustentáveis (Decreto nº 53.336, de 2008) e uma Lei de Mudanças Climáticas, que trata expressamente da licitação sustentável e do controle do uso da madeira (Lei Estadual nº 13.798/09), e Sorocaba já criou uma lei sobre o tema de compra da madeira (Lei nº 8.811, de 2009). Percebe-se que o aparato jurídico destes três últimos, todos do estado de São Paulo, é mais consistente e tem mais chances de perenidade que o de Porto Alegre.

A instituição de decretos e leis representa um avanço, mas não garante o sucesso de políticas públicas. Além dos instrumentos normativos, faz-se necessário sensibilizar, capacitar e articular diferentes atores sobre o tema, garantindo que conhecimento e habilidades permeiem as estruturas administrativas. Assim, evidencia-se a necessidade da composição de políticas públicas com instrumentos econômicos, educativos, informativos e de regulamentação.

Importante é reforçar que os governos analisados estão em contextos diversos, com percepções e necessidades diferentes. As regras idealizadas na origem do programa Cidades e Estados Amigos da Amazônia, pelo Greenpeace e retratadas no Termo de Compromisso pelo Futuro da Floresta geraram movimentos heterogêneos para os municípios e governos pesquisados, e, em geral, pode-se dizer que essas ações compreendem melhorias na gestão pública da madeira.

Ainda vale lembrar que, para se evitar que haja a compra de madeira ilegal ou predatória, há que se conjugarem instrumentos educativos a um processo licitatório qualificado, com critérios ambientais e sociais de sustentabilidade, com ferramentas de fiscalização, e caminhar para processos de certificação da madeira. Nesse sentido, parece haver uma tendência para transcender a rigidez de cer-

tas estruturas da administração pública com vistas à promoção de espaços de governança, nos quais os diversos atores envolvidos, governamentais ou não, possam discutir os problemas enfrentados e criar sistemas de gestão ambiental efetiva na liquidação da ilegalidade existente na cadeia de custódia da madeira nativa de origem amazônica, e os consequentes impactos negativos do desmatamento e da degradação de florestas tropicais.

## Agradecimentos

Aos técnicos e gestores entrevistados, as principais fontes de informação para este estudo, e a Carolina Reis, pelo suporte à pesquisa.

## NOTAS

<sup>1</sup> A Agenda 21 é um plano formulado para ser adotado em todos os níveis de governo e por atores sociais relevantes, a partir da integração de objetivos econômicos, sociais e ambientais, e para a promoção do atendimento das necessidades das atuais gerações sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras (WCED, 1987). O documento foi ratificado por mais de 179 países, entre eles o Brasil.

<sup>2</sup> Para conhecer mais sobre a Rede de Amigos da Amazônia, bem como acompanhar os seus membros, acesse: <http://www.raa.org.br>.

## REFERÊNCIAS

ADEODATO S.; VILLELLA, M.; BETIOL, L. S.; MONZONI, M. *Madeira de ponta a ponta: o caminho desde a floresta até o consumo*. São Paulo: FGV-RAE, 2011.

ANDRADE, E. C. Externalidades. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Orgs.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 16-33.

AULICINO, E. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Villella e O. Prado. Jun. 2010. CD-ROM.

BARADEL, E. M. *Análise do Programa Municipal de Qualidade Ambiental da Cidade de São Paulo*. SEMEAD, XII, 2009, São Paulo – SP. Empreendedorismo e Inovação. Disponível em: <[www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/923.pdf](http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/923.pdf)>. Acesso em: 10.10.2010.

BEDUSCHI, C. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*,

**ARTIGOS - CONSUMO RESPONSÁVEL DE MADEIRA AMAZÔNICA:  
A ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL POR GOVERNOS SUBNACIONAIS MEMBROS DA REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA**

por L. Betiol e M. Villela. Set. 2010. CD-ROM.

BIDERMAN, R.; MACEDO, L. S. V.; MONZONI, M.; MAZON, R. *Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. University of Bath School of Management. Working Paper Series, 2007. Disponível em: <[www.unpcdc.org/media/15770/sustainable%20procurement%20practice%20in%20the%20uk.pdf](http://www.unpcdc.org/media/15770/sustainable%20procurement%20practice%20in%20the%20uk.pdf)>. Acesso em: 20.12.2010.

CARBONARA, J. L. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Teixeira e M. Villela. Out. 2010. CD-ROM.

CARVALHO, J. L. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por O. Prado e M. Villela. Jun. 2010. CD-ROM.

CHOI, I. Long and winding road to the Government Procurement Agreement: Korea's Accession Experience. Foro de Política Comercial do Banco Mundial e do Conselho de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico. Manila, Filipinas: Banco Mundial, 1999.

FERREIRA, O. P. (Coord.). *Madeira: uso sustentável na construção civil*. São Paulo: IPT; SVMA; Sinduscon-SP, 2003. (Publicação IPT, 2980).

GARCIA, C. A. O. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Villela e M. Teixeira. Out. 2010. CD-ROM.

GODOY, A.S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Transparência nas compras governamentais*. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/comercioglobal/\\_capit15.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/comercioglobal/_capit15.pdf)>. Acesso em: 05.10.2010.

JORGE M.A.S., E. *Entrevista à Rede Amigos da Amazônia*, por L. Betiol e M. Gomes. Jul. 2010. CD-ROM.

MAZEAUD, H.; MAZEAUD, J.; MAZEAUD, L.; CHABAS, F. *Derecho civil: obligaciones*. Tradução: Luis Andorno. Buenos Aires: Zavalia, 2006.

MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. *Limites de crescimento*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MINAMI, T. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por L. Betiol e M. Villela. Set. 2010. CD-ROM.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Agenda ambiental na administração pública*. 5. ed. Brasília: MMA, 2009.

MOESCH, B. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Villela e M. Teixeira. Out. 2010. CD-ROM.

MUELLER, C.C. *Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente*. Brasília: UnB/Finatec, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). *FAO publica principais conclusões de avaliação dos recursos florestais mundiais*. 2010. Disponível em: <[www.fao.org.br/ddmcramp.asp](http://www.fao.org.br/ddmcramp.asp)>. Acesso em: 03.01.2011.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD Factbook 2006*. Paris: OECD, 2006. PEREIRA, D.; SANTOS, D.; VEDOVETO, M.; GUIMARÃES, J.; VERÍSSIMO, A. *Fatos florestais da Amazônia 2010*. Belém: Imazon, 2010.

PIRES, T. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Villela e M. Teixeira. Out. 2010. CD-ROM.

PORTILHO, F. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005.

PREUSS, L. Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management*, v. 14, n. 3, p. 213-223, 2009.

REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA (RAA). *Membros atuais*. Disponível em: <<http://raa.org.br/index.php?r=site/contendo&id=15&idmenu=13>>. Acesso em: 01.04. 2011.

ROST, R. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Teixeira e M. Villela. Out. 2010. CD-ROM.

SANTANA, A. C.; SANTOS, M. A. S.; OLIVEIRA, C. M. *Preço da madeira em pé, valor econômico e mercado de madeira nos contratos de transição do estado do Pará*. 2010. Disponível em: <[www.ideflor.pa.gov.br/files/u3/ACS\\_Cap0F\\_CT\\_IntroducISSaIfo\\_Ideflor.pdf](http://www.ideflor.pa.gov.br/files/u3/ACS_Cap0F_CT_IntroducISSaIfo_Ideflor.pdf)>. Acesso em: dez. 2010.

SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE (SMA). *Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis: relatório 2008/2009*. 2010. Disponível em <[www.ambiente.sp.gov.br/cpla](http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla)>. Acesso em: abr. 2011.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei nº 14.933 de 5 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. Secretaria do Governo Municipal, São Paulo, 05/06/2009.

SCHMITT, R. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Teixeira e M. Villela. Out. 2010. CD-ROM.

SGROI, P. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por O. Prato e M. Villela. Jun. 2010. CD-ROM.

SMERALDI, R.; VERÍSSIMO, J. A. O. *Acertando o alvo: consumo de madeira no mercado interno brasileiro e promoção da certificação*

**MALU VILELLA · LUCIANA STOCCO BETIOL · MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA · MARCUS VINÍCIUS PEINADO GOMES  
THIAGO HECTOR KANASHIRO UEHARA · MARIO PRESTES MONZONI NETO**

florestal. São Paulo: Amigos da Terra; Piracicaba: Imaflora; Belém: Imazon, 1999.

SORIANO, S. R. L. M. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por O. Prado e M. Villela. Jun. 2010. CD-ROM.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.

STERLING, A. Y. Instrumentos jurídico-públicos de protección del medio ambiente: enumeración y caracterización de los mismos. In: STERLING, A. Y; MOLINA, P. M. H. (Orgs.). *La protección fiscal del medio ambiente: aspectos económicos y jurídicos*. Madrid: Marcial Pons, 2002. p. 127-137.

UBIRATAN, P. *Entrevista concedida à Rede Amigos da Amazônia*, por M. Gomes e L. Betiol. Set. 2010. CD-ROM.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: DIVISION FOR SUSTAINABLE

DEVELOPMENT. *Agenda 21*. Rio de Janeiro. 1992. Disponível em: <[www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_04.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_04.shtml)>. Acesso em: 7.11.2010.

UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES (UNOPS). *Supplement to the 2008 Annual Statistical Report on United Nations Procurement: Sustainable Procurement Supplement*. 2009. Disponível em: <[www.unops.org/Publications/Documents/ASR\\_2008\\_SP\\_supplement.pdf](http://www.unops.org/Publications/Documents/ASR_2008_SP_supplement.pdf)>. Acesso em: 10.11.2010.

VEIGA, J. E. *Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor*. São Paulo: Senac, 2010.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University, 1987.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2003.