

1º ENCONTRO TÉCNICO – AVALIAÇÃO DE CICLO DE VIDA COMO FERRAMENTA DE APOIO ÀS AÇÕES DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

RELATO

No dia 23 de outubro de 2015, foi realizado, na sede da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – Escola Superior da CETESB, o 1º Encontro Técnico “Avaliação de Ciclo de Vida como ferramenta de apoio às ações de Compras Públicas Sustentáveis”, ocasião que reuniu atores do setor governamental, do setor privado, de organizações do terceiro setor e da Academia, envolvidos, de alguma forma, com os temas de ACV e compras públicas.

A realização do Encontro foi fruto de uma parceria entre a Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA) da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGV/GVces), e teve como objetivo essencial promover uma discussão de alto nível sobre como a ferramenta da Avaliação de Ciclo de Vida (ACV) pode ser utilizada para apoiar as ações do Programa Estadual de Contratações Públicas (Decreto Estadual nº 53.336/2008), especialmente com relação aos critérios utilizados para concessão do Selo Socioambiental, instituído pelo Decreto Estadual nº 50.170/2005.

A Programação do Encontro consta do Anexo I do presente documento.

Após a apresentação dos participantes, foi feita uma contextualização sobre os objetivos do Encontro, apresentada pela FGV/GVces, na pessoa da Luciana Stocco Betiol, com o objetivo de nivelar a informação entre os participantes, especialmente a conexão entre as compras públicas e a ACV. Em seguida, a SMA/CPLA, na pessoa da Denize Cavalcanti, apresentou a evolução e o status atual da política de contratações públicas sustentáveis do Estado de São Paulo, com o objetivo de demonstrar a necessidade de aperfeiçoamento dos critérios considerados para atribuição do Selo Socioambiental.



Seguiu-se a isso uma dinâmica em formato World Café, dividindo-se os participantes em 7 grupos, cada um com a missão de responder a perguntas específicas (conforme Anexo II). Os membros dos grupos circularam entre as 7 mesas, a fim de que o guardião responsável por cada uma delas registrasse as considerações e reflexões dos participantes sobre cada uma das perguntas formuladas. Ao final da dinâmica, os guardiões/responsáveis pelas mesas apresentaram os resultados das discussões em plenária.



CONCLUSÕES

Os resultados das discussões levaram a conclusões relevantes, que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

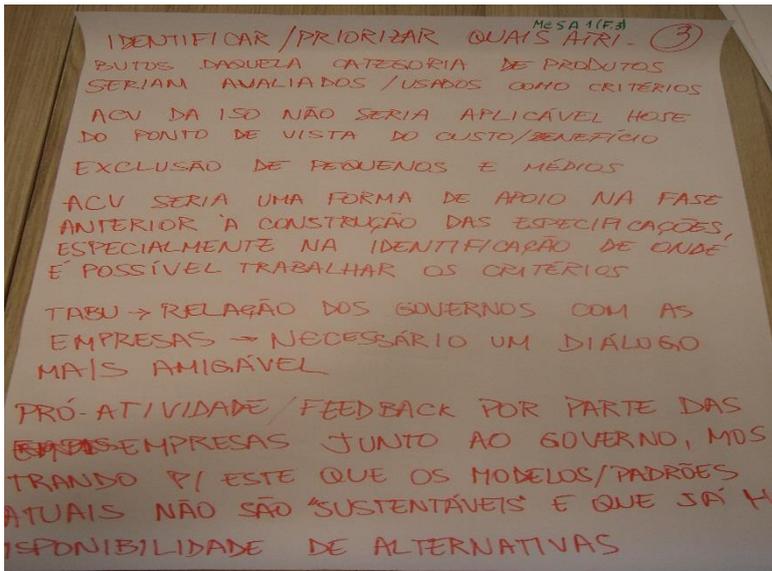
Pergunta 1

Como trabalhar a aplicabilidade do conceito de ciclo de vida nas compras públicas, tanto em seus aspectos quantitativos (ACV) quanto qualitativos (pensamento/abordagem de ciclo de vida)?

Inicialmente, entendeu-se que a ACV quantitativa só seria aplicável em licitações do tipo “técnica e preço” e “melhor técnica”, para fins de pontuação das propostas técnicas e que a mesma não seria viável em licitações do tipo “menor preço” (como é o caso do Pregão, modalidade mais utilizada pelos órgãos governamentais de todas as esferas), sendo viável somente para produtos com processo de produção padronizado. Porém, em seguida, chegou-se à conclusão de que o fato de uma empresa ter realizado uma ACV não a torna necessariamente melhor do que uma que não tenha o estudo e, portanto, não a torna merecedora de uma pontuação “extra” nas licitações. Entendeu-se, ainda, que a ACV qualitativa (pensamento/abordagem de CV) seria viável, desde que houvesse um órgão ou instituição que pudesse “homologar” essa ACV. Ressaltou-se que os aspectos quantitativos não são sinônimos de ACV.

Concluiu-se que devem ser usadas como base para a definição dos critérios a serem utilizados nas compras públicas as regras de categorias de produtos que já estejam abrangidos por sistemas de rotulagem. Além disso, verificou-se a necessidade de um diálogo do poder público junto aos fornecedores e fabricantes dos produtos considerados prioritários (curva ABC), para o fim de diagnosticar quais os aspectos mais relevantes de cada um desses produtos, validando-se a regra previamente à licitação, e não durante a mesma. O diálogo poder público-setor produtivo deve ser mais amigável e deve haver uma pró-atividade das empresas junto ao governo, mostrando que os modelos e padrões atuais não são sustentáveis e que há disponibilidade de alternativas no mercado.

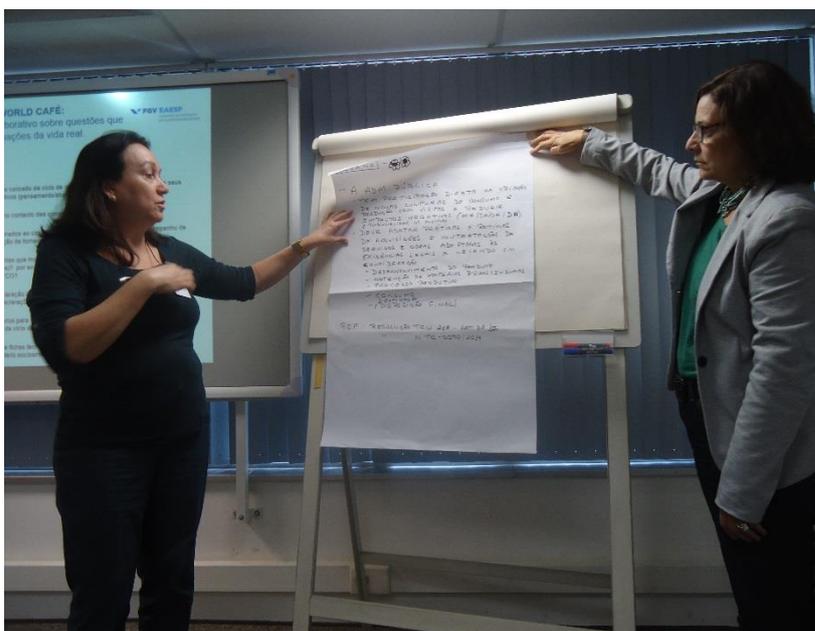
Por fim, entendeu-se que a ACV, segundo a regra da norma ISO 14040 não seria viável, hoje, do ponto de vista do custo/benefício e que sua exigência em licitações poderia excluir as MPes. Assim, a ACV poderia ser uma forma de apoio na fase anterior à construção das especificações de produtos, especialmente na identificação dos pontos passíveis de se trabalhar os critérios.



Pergunta 2

Qual a definição de ciclo de vida no contexto das compras públicas?

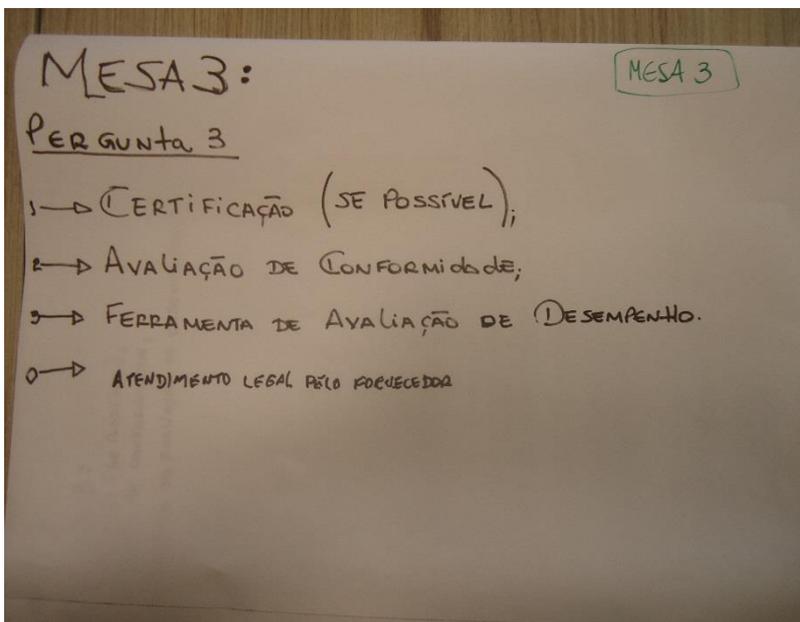
A construção da resposta para essa pergunta levou em consideração que a Administração Pública tem participação direta na criação de novas culturas de consumo e produção, devendo, portanto, estimular as que reduzam impactos negativos ao meio ambiente, à saúde e aos direitos humanos. Para tanto, deve adotar práticas e rotinas de aquisições e contratações de serviços e obras adaptadas às exigências legais e considerando aspectos relacionados a: desenvolvimento do produto, obtenção de matérias primas e insumos, processos produtivos, consumo e destinação/disposição final. Em suma, deve considerar o ciclo de vida dos bens ao realizar suas escolhas.



Pergunta 3

Como aplicar os conceitos relacionados ao ciclo de vida para uma classificação de desempenho de fornecedores? É possível uma pré-qualificação de fornecedores?

A resposta a essa pergunta foi apresentada de forma bastante objetiva e contempla os seguintes mecanismos: uso de certificações (sempre que possível); avaliação da conformidade; ferramenta de avaliação de desempenho e atendimento da legislação pelo fornecedor. Tais mecanismos devem ser aplicados de forma distinta, analisando-se o caso concreto, dado que as regras variam de acordo com o tipo de produto a ser trabalhado. Assim, em alguns momentos, será possível utilizar todos esses mecanismos. Em outros, somente algum ou alguns deles.



Pergunta 4

Como viabilizar o uso de ferramentas que monitorem os ganhos econômicos, ambientais e sociais do ciclo de vida de produtos (bens e serviços)? Por exemplo, a partir do que trazem os conceitos de Life Cycle Costing e Total Cost of Ownership – TCO?

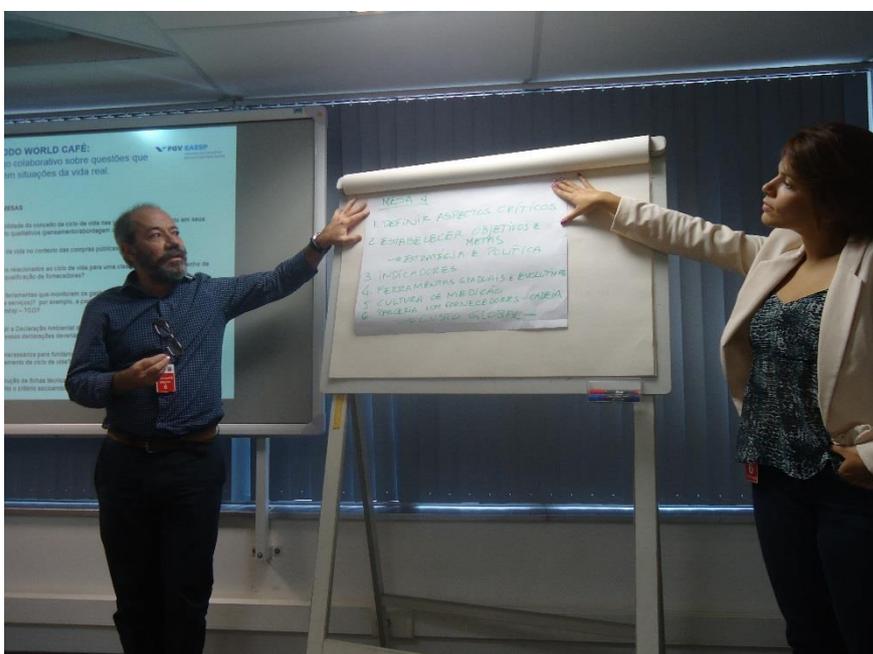
A resposta para essa pergunta contemplou um aspecto relevante, que diz respeito não à visão dos produtos em si, mas da organização que os consome. Assim, a definição deve levar em conta, segundo o grupo responsável pela resposta, os aspectos críticos da organização, considerando os tipos de atividades por ela desenvolvidas. A partir da identificação desses aspectos críticos, devem ser estabelecidos objetivos e metas voltados à melhoria dos processos, de forma a minimizar os impactos negativos desses pontos críticos identificados, baseados em uma estratégia e em uma política que deve ser transversal à organização como um todo.

Ao estabelecer os objetivos e metas, deve-se atentar, ainda, para a construção de indicadores, os quais permitirão o monitoramento das ações de melhoria. As ferramentas a serem adotadas

devem ser graduais e evolutivas, pois essa gradualidade minimizará a possibilidade de riscos ao se fazer escolhas, devendo a evolução acontecer de forma constante, aprimorando-se os critérios adotados a partir da superação de cada uma das metas estabelecidas.

Um dos aspectos mais relevantes nesse processo diz respeito à chamada cultura de medição, que não existe em todas as organizações. Normalmente monitora-se o consumo de itens como água e energia, porém sem monitorar os verdadeiros ganhos proporcionados por escolhas melhores nas aquisições e contratações de bens e serviços. Essa medição deve incluir outros ganhos, de caráter ambiental e social, e não apenas ganhos econômicos de curto prazo.

Por fim, uma forma de viabilizar tais medidas consiste no fomento às parcerias com fornecedores de toda a cadeia que atende àquela organização, as quais permitirão calcular o custo global dos bens e serviços adquiridos, que deverá ser considerado em substituição ao preço imediato, que hoje é, muitas vezes, o único critério considerado.



Pergunta 5

Qual a viabilidade de exigir a Declaração Ambiental de Produto (DAP) em editais para orientar as compras públicas? Quais questões essas declarações deveriam abordar?

Nessa questão, deveriam ser adotados como suporte legal os seguintes itens:

- a. Compatibilização dessa ferramenta com o permissivo constitucional art. 170, VI¹;

1 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

- b. Artigo 30, IV da Lei 8.666/93.
- c. Cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 7º, III), de estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços.
- d. Cumprimento do princípio da Política Estadual de Resíduos Sólidos/SP (art. 2º) de estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços.
- e. Aplicação do art. 30, § 3º do Decreto 55.947/2010 que regulamenta a Política Estadual de Mudanças Climáticas de SP.²

A partir disso, concluiu-se que a exigência da DAP pode ser considerada viável, desde que haja consistência com as regras por categoria de produto. Além disso, deve haver alinhamento com programas internacionalmente reconhecidos, bem como deve haver um Programa nacional consolidado nesse sentido.

Essa viabilidade esbarra, no entanto, na existência de alguns gargalos a serem superados, dentre os quais a existência de um banco de dados e de recursos humanos qualificados. O custo de realização de uma ACV também é algo que deve ser levado em conta.

Com relação à necessidade de um Programa nacional apontada pelo grupo, ressaltou-se que não necessariamente seria o Programa a ser desenvolvido pelo INMETRO, podendo haver outro(s), instituído(s) em caráter oficial.

Por fim, chegou-se à conclusão de que, no curto prazo, a exigência da DAP é inviável, devendo ser precedida da superação dos gargalos acima identificados. Como proposta de passos para a implantação, sugeriu-se que as licitações sejam realizadas pela função que se espera daquele produto (e não usando uma especificação previamente definida), a fim de que as propostas a serem apresentadas pelas empresas concorram não somente do ponto de vista do preço, mas permitindo identificar soluções que possam ser mais adequadas à finalidade pretendida pela Administração.

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

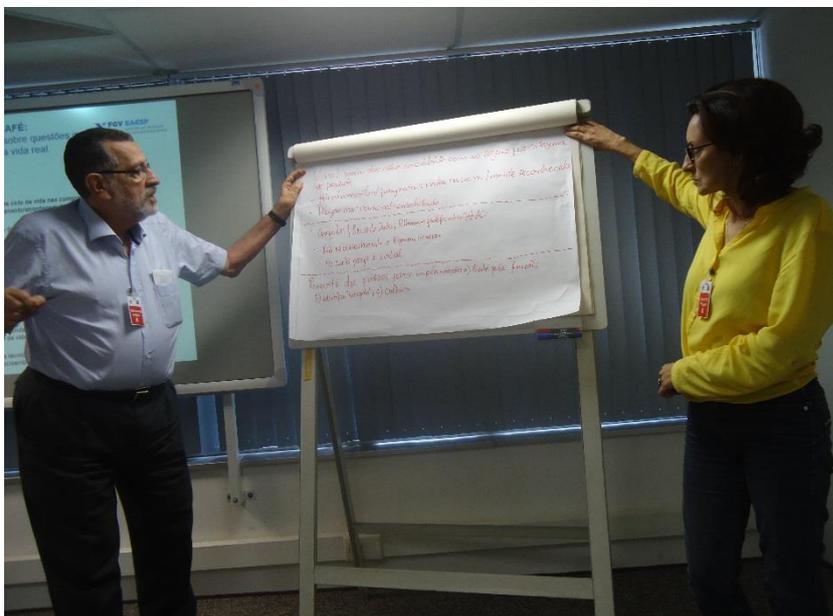
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\).](#)

² **Artigo 30** - A CETESB, ouvido o Comitê Gestor, iniciará a proposição, até dezembro de 2010, de uma lista básica de padrões de desempenho ambiental de produtos comercializados em seu território, especialmente de:

Parágrafo 3º - Os padrões de desempenho ambiental de produtos, definidos pela CETESB em parceria com o Conselho Estadual do Meio Ambiente, deverão ser adotados gradualmente nas compras públicas, conforme definido pela Secretaria de Gestão Pública e Secretaria da Fazenda, em conjunto com a Secretaria do Meio Ambiente e a CETESB, observadas as seguintes diretrizes:

1. garantia de que o produto ou serviço poderá ser ofertado por vários competidores, preservando a competição entre os licitantes;
2. garantia de que a adoção dos padrões de desempenho ambiental de produtos e serviços nas compras públicas não acarretarão despesas adicionais à Administração Pública Estadual.

Dessa forma, seria possível identificar “hot spots” (pontos críticos) a serem priorizados nessas contratações e contribuir para uma mudança de caráter cultural no poder público, no sentido de buscar soluções mais eficientes, considerando o uso pretendido para os bens e serviços.



Pergunta 6

Quais avanços se fazem necessários para fundamentar o Selo Socioambiental do Estado de SP em um método de abordagem/pensamento de ciclo de vida?

Para responder a esta pergunta, o grupo teceu algumas recomendações, que incluem, como foi mencionado na questão anterior, a definição da compra utilizando-se o conceito de função esperada, e não de produto. Para tanto, dever-se-ia fazer uso dos atributos para especificar características e requisitos de acordo com a função. Isso poderia, inclusive, levar à conclusão de que eventualmente a troca de produtos por serviços restaria mais eficiente. Esse processo seria caracterizado pelo desenvolvimento dos fornecedores.

Nesse sentido, o governo deve hierarquizar as categorias de impacto, em geral ou por tipo de produto, devendo ter uma atitude proativa para inclusão de itens no Catálogo, a partir da realização de estudos específicos para respaldar tecnicamente a inclusão desses itens, inclusive a sua viabilidade.

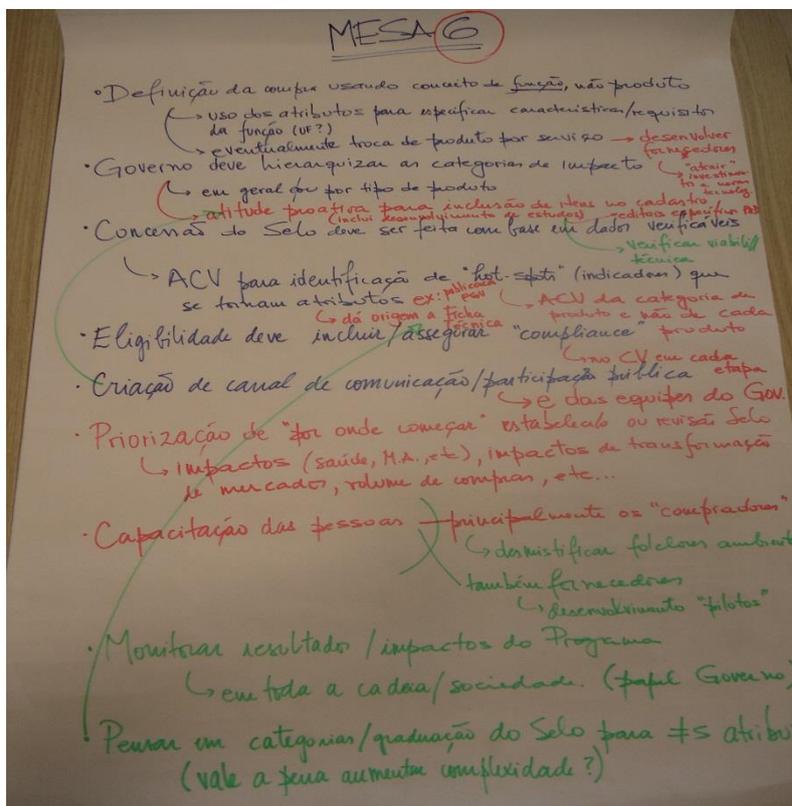
Um aspecto relevante apontado pelo grupo diz respeito à necessidade de que a concessão do Selo Socioambiental seja feita com base em dados verificáveis. Nesse quesito, a ACV serviria para identificação de “hot spots” (pontos críticos), porém, seria uma ACV da categoria de produtos e não de cada produto isoladamente. A partir disso seriam identificados os atributos desejáveis, os quais teriam o condão de embasar as Fichas Técnicas pretendidas pela SMA/SP no âmbito do Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis. A elegibilidade dos produtos deve incluir ou assegurar mecanismos de *compliance* em cada etapa do ciclo de vida.

Dentre as sugestões formuladas pelo grupo, surgiu a ideia da criação de um canal de comunicação e participação pública, com envolvimento de equipes do governo, para a inclusão de novas opções de itens no Catálogo estadual. Atualmente, a criação de novos itens é realizada a partir de formulação específica dos órgãos interessados em adquirir os materiais, os quais são responsáveis pela elaboração da especificação técnica, a qual eventualmente sofre reparos por parte do gestor do respectivo Grupo de Materiais onde a mesma se encaixa, sem que haja um respaldo técnico específico sobre a questão do ciclo de vida desses bens.

A priorização dos itens (“por onde começar”) o estabelecimento do mecanismo descrito e do processo de revisão do Selo Socioambiental deverá considerar os graus de impacto à saúde e ao meio ambiente, os impactos relativos à transformação de mercados e o volume das compras governamentais, dentre outros quesitos.

Os atores nesse contexto devem ser capacitados, principalmente os que atuam nas áreas de compras, a fim de desmistificar os “folclore ambientais”. A capacitação deve se estender aos fornecedores, estimulando o desenvolvimento de “pilotos” para atendimento dos novos requisitos a serem estabelecidos.

Por fim, concluiu-se que os resultados e impactos do Programa de CPS devem ser monitorados em toda a cadeia e na sociedade, não devendo restringir-se a dados relativos a valores despendidos em produtos com o Selo Socioambiental, sendo este papel do próprio governo. A graduação ou categorização do Selo para diferentes atributos também foi sugerida no contexto da presente pergunta.



Pergunta 7

O que favoreceria a construção de fichas técnicas por família de produtos para orientar o comprador público? Em qual momento o critério socioambiental deve ser introduzido?

Assim como nos dois grupos analisados anteriormente, a resposta a essa questão teve início com a proposta de definição de “Família de Produto” a partir da “Função do Produto”, de forma que a busca no sistema fosse pela função e não por produto. Assim, por exemplo, ao se fazer a busca pela função “secar as mãos”, os produtos possíveis seriam: papel toalha, secador elétrico e toalha. A escolha, dentre estes, de qual o melhor do ponto de vista ambiental seria uma decisão do próprio comprador. Essa decisão seria apoiada pelas Fichas Técnicas.

Para tanto, a Ficha Técnica deve conter a visão do ciclo de vida, identificando os impactos em cada etapa, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, a partir dos pontos críticos (“hot spots”) do ciclo de vida do produto. Como exemplo de impactos possíveis, foram mencionados: geração de resíduos (sim/não); vida útil e durabilidade; modelo de produção; insumos utilizados; presença de componente reciclado ou reciclável (sim/não); presença de componentes modulares ou intercambiáveis (sim/não).

Dessa forma, o grupo entende ser pertinente a criação de um Grupo de Trabalho para a definição dos requisitos técnicos e das especificações a serem utilizadas nas contratações. Estas devem incluir, dentre outros, critérios de descarte/logística reversa, no caso de haver geração de resíduos, e de qualidade do produto.

Com relação à decisão do comprador, conforme mencionado, além do embasamento via Fichas Técnicas, seria recomendável realizar ações de capacitação para internalização do conceito de pensamento de ciclo de vida, bem como estabelecer níveis de evolução do Selo Socioambiental, conforme proposto na resposta anterior, de forma a incentivar a melhoria dos produtos e da competitividade entre os fornecedores.



PRÓXIMOS PASSOS

A partir das conclusões apresentadas pelos participantes do Encontro, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, por meio de sua Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA) adotará as seguintes providências:

- 1) Encaminhamento do presente documento aos participantes do Encontro e a outros convidados que não puderam estar presentes, mas que tenham a contribuir com as discussões sobre o tema, com o intuito de formar uma rede de especialistas para a promoção de discussões de alto nível sobre os caminhos a serem percorridos para adoção da avaliação/pensamento de ciclo de vida nas compras e contratações governamentais.
- 2) Apresentação dos resultados à coordenação do Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis (que envolve não apenas a Secretaria do Meio Ambiente, mas também a Secretaria da Fazenda e a Secretaria de Planejamento e Gestão).
- 3) Verificação da viabilidade de incorporação de algumas das recomendações em caráter imediato e definição de prioridades para incorporação dessas recomendações.
- 4) Planejamento das ações para construção das Fichas Técnicas que subsidiarão as ações de CPS e reformulação dos critérios atualmente considerados para concessão do Selo Socioambiental, com base nas recomendações e propostas oriundas do Encontro, de forma a permitir a participação, não apenas de membros do governo, mas também do setor produtivo, da Academia e de instituições normalizadoras e certificadoras, de forma a legitimar o processo.
- 5) Planejamento das ações de capacitação de servidores para o período 2016 – 2018, as quais deverão abordar os temas relacionados ao ciclo de vida dos produtos (avaliação de ciclo de vida, pensamento de ciclo de vida, custo total de propriedade etc.).
- 6) Definição do conteúdo para os próximos Encontros Técnicos sobre ACV e CPS, que deverão ocorrer no período 2016 – 2018, identificando-se novos parceiros a serem integrados na rede formada a partir da realização do 1º Encontro, bem como atendendo às sugestões a serem formuladas pelos membros dessa rede sobre o conteúdo dos futuros Encontros.

São Paulo, 23 de novembro de 2015.

ANEXO I



1o Encontro Técnico - Avaliação de Ciclo de Vida como ferramenta de apoio às ações de Compras Públicas Sustentáveis

Agenda 23 de outubro de 2015

Horário	Atividade	Objetivos	Responsável
8h30	Recepção dos participantes com café	Recepcionar os participantes	Equipe FGV + SMA
9h00	Abertura e Dinâmica de apresentação dos participantes	Abertura, apresentação da agenda do dia e apresentação dos participantes.	Equipe FGV
9h30	Contextualização	Apresentação dos objetivos do encontro, método da dinâmica e nivelamento de informação partindo do briefing encaminhado, conectando compras públicas e ACV	Equipe FGV
10h00	Contextualização compras públicas sustentáveis no Estado de São Paulo	Apresentação da evolução e status das compras públicas sustentáveis no Estado de São Paulo – aspecto jurídico – econômico e político	SMA
10h30	Dinâmica World Café para discutir perguntas apresentadas aos participantes com 3 rodadas de 20 minutos cada	Aplicação da dinâmica do world café em 7 grupos, cada grupo com 1 pergunta diferente. Rodam 3 vezes, mas o guardião da pergunta permanece na mesa.	Equipe CPS + SMA
12h00	Relato dos guardiões das mesas	Os guardiões dos temas vão para a plenária apresentar principais pontos colhidos nas mesas de discussão	Equipe CPS + SMA
13h00	Definição de próximos passos e encerramento	Definir com os participantes como o tema irá prosperar	Equipe CPS e SMA

ANEXO II



Questões para discussão nos grupos a serem divididos para a aplicação do world café.

ALINHAR ANTES: Produto = BENS e SERVIÇOS

- 1) Como trabalhar a aplicabilidade do conceito de ciclo de vida nas compras públicas, tanto em seus aspectos quantitativos (ACV) quanto qualitativos (pensamento/abordagem de ciclo de vida)?
- 2) Qual a definição de ciclo de vida no contexto das compras públicas?
- 3) Como aplicar os conceitos relacionados ao ciclo de vida para uma classificação de desempenho de fornecedores? É possível uma pré-qualificação de fornecedores?
- 4) Como viabilizar o uso de ferramentas que monitorem os ganhos econômicos, ambientais e sociais do ciclo de vida de produtos (bens e serviços)? Por exemplo, a partir do que trazem os conceitos de Life Cycle Costing e Total Cost of Ownership – TCO?
- 5) Qual a viabilidade de exigir a Declaração Ambiental de Produto (DAP) em editais para orientar as compras públicas? Quais questões essas declarações deveriam abordar? Tomar como suporte legal para essa conversa os seguintes itens:
 - a. Compatibilização dessa ferramenta com o permissivo constitucional art. 170, VI³;
 - b. Artigo 30, IV da Lei 8.666/93.

3 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

- c. Cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 7º, III), de estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços.
 - d. Cumprimento do princípio da Política Estadual de Resíduos Sólidos/SP (art. 2º) de estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços.
 - e. Aplicação do art. 30, § 3º do Decreto 55.947/2010 que regulamenta a Política Estadual de Mudanças Climáticas de SP.⁴
- 6) Quais avanços se fazem necessários para fundamentar o Selo Socioambiental do Estado de SP em um método de abordagem/pensamento de ciclo de vida?
- 7) O que favoreceria a construção de fichas técnicas por família de produtos para orientar o comprador público? Em qual momento o critério socioambiental deve ser introduzido?

⁴ **Artigo 30** - A CETESB, ouvido o Comitê Gestor, iniciará a proposição, até dezembro de 2010, de uma lista básica de padrões de desempenho ambiental de produtos comercializados em seu território, especialmente de:

Parágrafo 3º - Os padrões de desempenho ambiental de produtos, definidos pela CETESB em parceria com o Conselho Estadual do Meio Ambiente, deverão ser adotados gradualmente nas compras públicas, conforme definido pela Secretaria de Gestão Pública e Secretaria da Fazenda, em conjunto com a Secretaria do Meio Ambiente e a CETESB, observadas as seguintes diretrizes:

1. garantia de que o produto ou serviço poderá ser ofertado por vários competidores, preservando a competição entre os licitantes;
2. garantia de que a adoção dos padrões de desempenho ambiental de produtos e serviços nas compras públicas não acarretarão despesas adicionais à Administração Pública Estadual.