

A Lei 12.349/2010 e a preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais em licitações

Uma análise crítica à luz do princípio do desenvolvimento nacional sustentável

Gabriela Verona Pércio, Flávio Ramos
e Ricardo Stanziola Vieira

Sumário

Introdução. 1. A busca pelo desenvolvimento nacional e as políticas públicas no Brasil. 2. Desenvolvimento nacional, intervenção do Estado na economia e licitações públicas. 3. Aspectos controversos da política pública de preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais em licitações. 4. Conclusões.

Introdução

A implementação de políticas públicas por meio do poder de compra do Estado não é propriamente uma novidade. Ao contrário, trata-se de estratégia utilizada com certa frequência por países de todo o mundo. Contudo, os holofotes dirigem-se muito mais ao momento da implementação do que aos resultados produzidos, deixando a desejar nos aspectos *accountability* e análise da política pública. A novel política pública brasileira de preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais em licitações, ao mesmo tempo em que traz conforto aos setores do mercado acossados pela concorrência desleal com países asiáticos, desperta preocupações relacionadas às possibilidades orçamentárias e ao necessário equilíbrio das ações estatais na busca do desenvolvimento nacional sustentável. Na intenção de inaugurar as discussões sobre o tema, o artigo inicia com uma breve digressão histórica sobre as políticas públicas no Brasil, trazendo alguns aspectos do debate

Gabriela Verona Pércio é mestre em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí - Univali/SC, especialista em Direito Administrativo, Advogada.

Flávio Ramos é doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e Coordenador do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí - Univali/SC.

Ricardo Stanziola Vieira é doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica e do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí - Univali/SC.

que as circunda. Na sequência, aborda a configuração do Estado, a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas no Brasil e a utilização das licitações como instrumentos de regulação inerente à atuação interventiva do Estado na economia. Delimita as normas que possibilitam atualmente o estabelecimento de margens de preferências para produtos manufaturados e serviços nacionais em licitações realizadas pelo Poder Público brasileiro. No terceiro tópico, traz reflexões sobre a adequação da implementação de tal política pública no País, aponta aspectos controversos e sugere interpretação legal em prol da constitucionalidade e da coerência do novo conjunto de normas. Por fim, nas conclusões, compartilha algumas impressões e preocupações relacionadas ao controle e efetividade da política pública em questão.

1. A busca pelo desenvolvimento nacional e as políticas públicas no Brasil

O Brasil é um país com heterogeneidades e contradições que tornam especialmente distinto o objetivo constitucional de atingir o desenvolvimento, relacionado à ideia de mudança e a um salto de qualidade nas áreas econômica, social, cultural e intelectual (GONZÁLEZ, 2010). Ao longo de décadas, fórmulas têm sido testadas para a concretização de tais mudanças, produzindo avanços, mas também retrocessos.

A tentativa de reforma do Estado, implementada por Bresser-Pereira na corrente do movimento de construção do Estado Pós-Moderno, mundialmente em expansão, que soleniza o compromisso com a busca de resultados que assegurem a concretização dos direitos fundamentais, produziu modificações relevantes, mas não logrou conclusão. A superação de atributos clássicos do Estado, sem oferecer os precisos contornos de um novo modelo, imerso em incertezas e indeterminações, pode ser apontada como uma das causas genéricas

do fracasso (CHEVALLIER, 2009), que também decorreu, entre outras causas específicas, da prevalência da reforma fiscal sobre a institucional (ABRUCIO, 2007).

O fenômeno da globalização, um sistema complexo de integração política, econômica, jurídica, cultural e social de nível mundial, produz a desaceleração do processo de desenvolvimento nacional, especificamente sob o enfoque econômico, na medida em que o Estado brasileiro vislumbra uma forte vinculação dos problemas nacionais às questões internacionais, deparando-se com um espectro de interesses privados que influenciam as decisões político-econômicas em favor do externo (GONZÁLEZ, 2010). A intensa pressão dos setores vinculados ao sistema capitalista internacional pela desregulamentação e liberalização dos mercados produz drásticas consequências para o mercado interno, escorchado pela agressiva atuação de países que buscam além-fronteiras as receitas que o seu próprio *status* de desenvolvimento nacional não pode prover.

De outro lado, por mais esforços que se façam para “resolver” problemas, os cidadãos encontram dificuldades para exigir que as ações governamentais sejam cumpridas, e isso por vários motivos e interesses. A garantia de uma efetiva *accountability* encontra limitações. Indicadores para monitoramento e avaliação dos programas sociais, bem como fortalecer processos de descentralização podem contribuir para formas de controle social das ações governamentais (FARIA, 2005; JANNUZZI, 2005; PRZEWORSKI, 2006; ABRUCIO, 2007; ARRETICHE, 2007). No caso brasileiro, a relação entre governos e cidadãos e entre Estado e Sociedade não favorecem tal monitoramento, pois paternalismos e clientelismos são mais fortes na cultura política brasileira do que cidadania e direitos (FAORO, 2001; BEZERRA, 1995). Desse modo, a modernização do Estado brasileiro e o incremento de cidadania no comportamento governamental e dos gru-

pos sociais ainda podem ser considerados residuais na maioria dos casos. Cabe citar a implantação do Governo Eletrônico (2000) e seus anunciados objetivos de transformar as relações do Governo com os cidadãos e entre os órgãos do próprio governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados e de fortalecer a participação cidadã pelo acesso à informação e a uma administração mais eficiente. O Portal da Transparência do Governo Federal (2004) permite o acesso a despesas e receitas e contém informações sobre participação e controle social, um modelo que tem sido replicado no âmbito dos estados da Federação. Contudo, há um longo caminho a percorrer até o efetivo controle social.

A descentralização e/ou desconcentração¹ dos processos decisórios, noções de participação e cidadania ampliadas e novas e inovadoras formas de gestão permeiam o debate na atualidade. Formas de participação, limites dessas mesmas concepções de participação e deliberação e transformações na esfera democrática predominam, portanto, nesse amplo debate envolvendo as relações entre Estado e sociedade e as consequentes políticas públicas advindas desse processo (ARRETCHE, 2007; FREY, 2004; GUGLIANO, 2004; NOGUEIRA, 2004; PAULA, 2005).

Os modelos de formulação e análise de políticas públicas apresentam grande diversidade (JANNUZZI, 2005; SOUZA, 2007; CAPELLA, 2007; TREVISAN; BELLEN, 2008) e, na maioria dos casos, as formas de *accountability* precisam ser aprimoradas.

No Brasil, os estudos envolvendo políticas públicas são relativamente recentes. A

década de 1980 inaugurou uma sequência de trabalhos contemplando o tema, fruto do processo de democratização do País. Cidadania, direitos humanos, saúde, educação, e as ações sociais do Estado brasileiro constituíram esse ambiente fecundo para que as políticas públicas e seus enfoques sociais ganhassem destaque. Houve um esforço acentuado para que tais ações fossem devidamente analisadas, desde aspectos envolvendo a formulação dessas políticas, como sua efetividade e controle. As relações entre Estado e sociedade, adquirindo novos patamares, privilegiam atores até então não contemplados por estudos do gênero.

A Constituinte de 1988, apesar do debate em torno do (neo) liberalismo no início da década de 1990, definiu, em grande parte, o desenho do Estado brasileiro e as concepções de políticas públicas a partir dessa nova arquitetura do Estado brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil - CF/88 - contém um conjunto de normas que permitem a superação do subdesenvolvimento mediante ações do Estado inseridas na esfera de deveres inarredáveis, passíveis de serem exigidas pela coletividade e, em caso de omissão, gerar a necessária responsabilização. A cogência das políticas públicas previstas no Texto Constitucional é decorrente da supremacia da Constituição, um dos paradigmas de gestão pós-moderna, que eleva a sua implementação ao nível de dever e autoriza a intervenção do Poder Judiciário para exigir seu cumprimento (PEREIRA JUNIOR; DOTI, 2009). Segundo o art. 3º, inc. II, um dos objetivos fundamentais da República é garantir o desenvolvimento nacional.

Cabe lembrar, *ad cautelam*, a distinção entre as noções de desenvolvimento e de crescimento econômico. Tal como ensina Eros Grau (1981), o desenvolvimento de um país pressupõe mutações dinâmicas e um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O desenvolvimento envolve aspectos qualitativos e quantitativos, conduzindo a uma estrutura social nova, em

¹ Por descentralização entenda-se a formação de novas arenas de decisão que contemplem novos ou outros agentes e modelos que podem ser construídos pelos próprios envolvidos e que dali se estabelecem, no sentido *bottom up*, os canais de ação a partir das decisões. Por desconcentração compreenda-se a manutenção das esferas de poder e a preservação do sentido *top down*, tendo-se novos participantes como forma de consulta esporádica e, muitas vezes, com propósitos de ações superficiais.

um processo que abrange não apenas a melhoria do padrão econômico, mas também dos padrões sociais, culturais e intelectuais de uma dada sociedade (GONZÁLEZ, 2010). Sob o enfoque ambiental, especificamente, o crescimento a qualquer custo resulta no consumo crescente de energia e recursos naturais, o que, por si, é insustentável, levando ao esgotamento das fontes naturais e dos serviços ecológicos essenciais dos quais todos somos dependentes.

Uma crítica interessante que tem sido feita ao “desenvolvimentismo” e ao “consumerismo” (ambos associados do crescimento por si só) de nossos dias provém de diversos trabalhos acadêmicos, ou não, como o estudo do Clube de Roma – “Limites ao crescimento” –, e mais recentemente a revisão de indicadores sobre capacidade de suporte dos ecossistemas planetários. Um autor de destaque na atualidade é o sociólogo francês Serge Latouche. Esse pesquisador apresenta a tese provocadora: “Um certo modelo de sociedade de consumo acabou. Agora, o único caminho para a abundância é a frugalidade, pois permite satisfazer todas as necessidades sem criar pobreza e infelicidade”. Serge Latouche, professor emérito de ciências econômicas da Universidade de Paris-Sud, universalmente conhecido como o profeta do decrescimento feliz ou da teoria do decrescimento. Entenda-se que o “decrescimento” aqui não significa apologia à recessão. Ao contrário, visa justamente questionar as bases do atual modelo de “crescimento” que agride tanto o equilíbrio ecossistêmico, os bens difusos, como também a qualidade de vida e saúde da população.

Trata-se de produzir um novo ou verdadeiro tipo de abundância, ou como explica de forma didática o próprio Latouche (PENSAR..., 2012):

“Eu falo de ‘abundância’ no sentido atribuído à palavra pelo grande antropólogo norte-americano Marshall Sahlins no seu livro *Economia da Idade da Pedra*. Sahlins demonstra que

a única sociedade da abundância da história humana foi a do paleolítico, porque então os homens tinham poucas necessidades e podiam satisfazer todas elas com apenas duas ou três horas de atividade por dia. O resto do tempo era dedicado ao jogo, à festa, ao estar juntos.”

Quer dizer que não é o consumo que faz a abundância?

“Na realidade, precisamente por ser uma sociedade de consumo, a nossa sociedade não pode ser uma sociedade de abundância. Para consumir, deve-se criar uma insatisfação permanente. E a publicidade serve justamente para nos deixar descontentes com o que temos para nos fazer desejar o que não temos. A sua missão é nos fazer sentir perenemente frustrados. Os grandes publicitários gostam de repetir que uma sociedade feliz não consome. Eu acredito que pode haver modelos diferentes. Por exemplo, eu não defendo a austeridade, mas sim a solidariedade, esse é o meu conceito-chave. Que também prevê o controle dos mercados e o crescimento do bem-estar” (PENSAR..., 2012).

O crescimento econômico, que muitas vezes se opera pela desigualdade e por efeitos sociais perversos, não é, portanto, conexo à condição de desenvolvimento, equação que não apresenta equilíbrio em suas variáveis (VECCHIATI, 2004).

Segundo Celso Furtado (1961 apud CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO, 2006), apenas quando o projeto social confere prioridade e concretiza o incremento das condições de vida da população, o crescimento se transforma em desenvolvimento, o que ocorrerá, contudo, mediante vontade política, em uma sociedade que desempenhe um papel dinâmico nesse processo evolutivo.

A busca pelo desenvolvimento nacional é um grande desafio, permanecendo os me-

canismos sutis que conduzem a ele envoltos em um grande mistério (ARBIX, 2007). São necessárias ações em setores diversos e complementares, entre eles a educação, a ciência e a tecnologia, com o objetivo de propiciar ao Brasil o desenvolvimento de tecnologias que produzam a modernização econômica e social e permitam a participação igualitária no mercado internacional (GONZÁLEZ, 2010), deixando a condição de economia periférica e passando a usufruir dos benefícios oferecidos pelo mercado globalizado. De acordo com o art. 219 da CF/88, “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia do País, nos termos de lei federal”, não havendo dúvidas quanto ao dever do Estado, sob o mote do desenvolvimento nacional, de intervir na economia, criando e implementando políticas públicas para setores incapazes de competir igualitariamente com o mercado externo.

Apesar da evolução do conceito de desenvolvimento nacional que se operou nas últimas décadas, o desenvolvimento econômico continua a orientar, precipuamente, as ações do Estado. Contudo, na esteira do movimento mundial em torno da conservação e preservação do meio ambiente e com respaldo no próprio Texto Constitucional, encontra-se definitivamente adjetivado pela sustentabilidade, não se admitindo, modernamente, um desenvolvimento econômico focado apenas ao aumento da produção, do consumo e da riqueza, agregando-se obrigatoriamente a tais fatores a busca por um desenvolvimento sociocultural, que preserve recursos naturais e não gere ou amplie diferenças sociais. Muito embora o conceito de desenvolvimento sustentável ainda seja um conceito em evolução (MATOS; ROVELLA, 2010), é perfeitamente possível identificar os deveres do Estado que concretamente exalam dessa nova concepção de desenvol-

vimento equilibrado, que trata de monitorar, gerir e controlar os estoques de recursos naturais (FERNANDES, 2003). Equilibrar ou “re-equilibrar” essa equação econômica e social talvez seja um dos mais difíceis desafios de nossos tempos. O conceito de “sustentabilidade” em breve deverá ser substituído por “sobrevivência”. Deve-se então ter em mente um sistema jurídico e político com metas claras ao menos para garantir a sobrevivência humana. A atuação do Estado, enquanto garantidor dos direitos humanos de cidadania e “sobrevivência” socioambiental deve, então, ser exemplar.

Uma vertente ainda tímida do debate atual acerca do desenvolvimento nacional propugna que o desígnio de uma nação rica social, econômica, científica e tecnologicamente e a criação de uma verdadeira espiral do desenvolvimento econômico sustentável, depende fundamentalmente de iniciativas nos campos da ciência, da tecnologia e da inovação, voltadas para capacidade do Estado e do setor empresarial de desenvolver e aplicar políticas e incentivos destinados à criação de ambientes e processos capazes de gerar riquezas adicionais a partir da inteligência nacional e do que já existe no País (FANTINE; ALVIM, 2006). Segundo essa teoria, que já se difunde no País, a nova essência de um processo desenvolvimentista seria inteligência, tecnologia e inovação decorrentes, transformando-se em moeda ou capacidade de agir, competitivamente, no mercado mundial e nacional, seguindo o exemplo de países que se tornaram industrialmente poderosos sem dispor de riquezas naturais como o Brasil. Nessa esteira, a propósito, estudos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2004 confirmaram que o desenvolvimento de produtos ou processos inovadores para os padrões mundiais proporcionam aos respectivos países benesses competitivas singulares em mercados dispostos a aumentar as quantidades adquiridas e a pagar

preços altos, justificando, pois, políticas públicas nessa direção.

É, contudo, importante ressaltar que os debates deflagrados pelas realidades de países que eclodiram em desenvolvimento, como os denominados Tigres Asiáticos, convergiram para as escolhas de longa duração, em detrimento das estratégias de curto e médio prazo, realçando o fato de que os mecanismos de impulsão do crescimento não são espontâneos, automáticos ou naturais (ARBIX, 2007). Os extensos processos de aprendizagem e inovação, produção do conhecimento e capacitação científica e tecnológica estiveram na raiz do desempenho diferenciado de tais países, motivando o estudo de como esses processos possibilitaram a superação do atraso social e econômico e o *catching-up*.² Em tal contexto, as políticas públicas, revitalizadas e redefinidas, surgiram como “atividade nobre”, tendo o Estado desempenhado papel de suma relevância como indutor de escolhas que sustentaram um crescimento econômico a longo prazo.

2. *Desenvolvimento nacional, intervenção do Estado na economia e licitações públicas*

A década de 1990, no Brasil, contemplou instigante debate envolvendo o desenho do Estado e as reformas administrativas englobando a estrutura burocrática brasileira. A ideologia (neo)liberal conhecia seu apogeu. Não foi por acaso que as reformas administrativas que contemplaram organizações públicas e a busca por flexibilidade nos modelos de gestão foram associadas a esse movimento de escala global. O discurso liberal afirmava que o Estado era perdulário e ineficaz. A esquerda reagia e acusava os reformadores de seguirem os ditames do neoliberalismo, mas estava em

consonância com a necessidade de mudança do Estado; o caminho a seguir é que marcava a distinção.

Esse debate, em parte, foi superado. A abordagem neoliberal cede espaço para novas formas de crescimento econômico, *welfare state* e democracia. Draibe (2007) assinala que possivelmente estejamos a vivenciar, não apenas no Brasil, uma nova fase de política desenvolvimentista em que o Estado assume compromissos abandonados desde meados da década de 1980. Independente das divergências envolvendo o tema, fatos como a intervenção do Estado assumindo a promoção de políticas de desenvolvimento ganham destaque na atualidade.

De qualquer modo, o debate em torno da configuração do Estado e da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas permanece ativo. Afinal, os instrumentos formais de representatividade, notadamente os processos de controle vertical, demonstram não atender às necessidades de uma sociedade multifacetada. Demandas diferenciadas fazem pressão sobre um Estado que não apresenta as respostas esperadas. De outro lado, fenômenos da tradição política brasileira mantêm-nos nos dias atuais como, por exemplo, o fato de obtermos conveniências de uma organização política que confunde governo e Estado por meio da concentração de poder e sua manutenção, subsumindo a gestão e a cidadania no mínimo ao segundo plano ou como consequências do poder político – e lembremos ao eleitor, no período eleitoral, o desagravo ou aprovação de governantes (e menos de governos).

A atuação normativa concretiza a intervenção do Estado na economia em sentido lato, ou seja, toda atuação do Estado no âmbito da economia, admitindo-se como tal qualquer tipo de atividade institucional que reflita a participação direta ou indireta do Estado nessa seara (COLLAÇO, 2004). Na última década, tem-se verificado no Brasil uma significativa intervenção nesse

² Citando Arbix (2007), o conceito de *catch up* refere-se às habilidades que um determinado país desenvolve para viabilizar a redução da distância que o separa de um país líder.

sentido. A preocupação, principalmente com o ingresso de produtos e serviços estrangeiros no mercado interno, a preços muito mais competitivos do que os nacionais, tem conduzido a uma atividade estatal reguladora, de criação de incentivos ao mercado nacional. Não se trata de atuação inovadora, pois tais espécies de discriminações são praticadas por diversos países, inclusive os desenvolvidos, em defesa da economia nacional e em nome do princípio da soberania (GRAU, 1981).

As compras públicas também passaram a ser utilizadas como ferramenta de indução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de setores estratégicos, servindo, o poder econômico do Estado, aos seus objetivos maiores. Não se olvida tratar-se, esta, de uma atuação legítima e lícita. Segundo Souto (2005), o poder de compra da Administração possibilita uma forma de atuação no mercado que se preste a resultados de interesse público primário. Ferraz (2009), enfocando o uso da licitação como instrumento de regulação de mercado, afirma que uma leitura constitucionalizada da licitação possibilita possível prescrever-lhe outros papéis fundamentais à economia de mercado, sendo necessária uma mudança de paradigma, percebendo e aceitando que a licitação é um instrumento de alcance e garantia do interesse público e que nem sempre cabe na rigidez dos Códigos. Justen Filho (2002, p. 40), conceituando regulação, escreve tratar-se do “conjunto ordenado de políticas públicas que buscam a realização dos valores econômicos e não econômicos”, envolvendo a “adoção de medidas legislativas e de natureza administrativas destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores fundamentais da República”. Ressaltando a necessidade de sincronizar, no Brasil, as atividades de administração pública e de políticas públicas; Moreira (2011) defende a possibilidade de “governar por contratos”

e a eficácia dessa medida para garantir a efetividade das políticas públicas. Assim, não há óbice jurídico a que as contratações administrativas sirvam de instrumentos à regulação do mercado.

Nessa senda, a Lei 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos – admite como critério de desempate, em igualdade de condições, que seja dada preferência, sucessivamente, a bens e serviços produzidos no País, produzidos ou prestados por empresas brasileiras e produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País (art. 3º, §2º). A preferência a empresas brasileiras de capital nacional situava-se como primeira opção nesse rol (inc. I), mas não vinha sendo aplicada desde a Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que revogou o art. 171 da Constituição da República. O dispositivo estabelecia distinção entre empresas brasileiras e empresas brasileiras de capital nacional, possibilitando a estas benefícios considerados necessários ao desempenho de atividades estratégicas ou imprescindíveis ao desenvolvimento nacional e, ainda, a possibilidade de tratamento preferencial nas aquisições de bens e serviços. A Lei 12.349/2010, que alterou a Lei 8.666/93, corrigiu essa incompatibilidade, revogando expressamente o inc. I do §2º do seu art. 3º.

A Lei 12.349/2010 trouxe, também, a possibilidade de se estabelecer, por ato do Poder Executivo, margem de preferência de até 25% sobre os preços de produtos manufaturados e serviços estrangeiros, para produtos manufaturados e serviços nacionais que atenderem a normas técnicas brasileiras. Para tanto, deverão ser considerados indicadores relacionados à geração de emprego e renda, o efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais, o desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, o custo adicional dos produtos e serviços e, nas revisões periódicas, uma análise retrospectiva de resultados. Ainda, produtos e serviços que

resultarem de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País poderão beneficiar-se de margem de preferência adicional, não superior aos 25%.

A exposição de motivos da Medida Provisória 495/2010, que deu origem à Lei 12.349/2010, deixa clara a intenção de posicionar o Estado como efetivo indutor do desenvolvimento nacional mediante a utilização de seu poder de compra para estimular a produção doméstica de bens e serviços e produzir um correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade e a geração de emprego e renda (VALENTE, 2011). Não há, por todo o exposto, críticas a serem tecidas no tocante à *forma* de intervenção adotada.

3. Aspectos controversos da política pública de preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais em licitações

O processo que leva à formulação de uma política pública é um importante objeto de estudo, não havendo consenso doutrinário em torno dele. Diversos modelos de formulação e análise de políticas públicas podem ser identificados, não cabendo, para os fins do presente trabalho, sua exploração.³ Todos demonstram, contudo, tratar-se de processo complexo, multidisciplinar e multisetorial, conduzido por diversos atores e influenciado por aspectos exógenos e endógenos. A definição da agenda, a identificação de alternativas, a avaliação e a seleção das opções, fases que, no ciclo das políticas públicas, antecedem a implementação e a avaliação, ocorrem sob a ascendência de fatores sociais, econômicos, religiosos, políticos e, ainda, humanos, o que as torna sensíveis a erros. Sob tal premissa, resta claro que a fase de planejamento é essencial seja para possibilitar os resultados, seja para evitar consequências

indesejadas no âmbito de outras searas do interesse público.

Segundo Costaldello (2001, p. 37), o planejamento de políticas públicas “pressupõe o exame cuidadoso e completo do objeto que constituirá as políticas públicas e dos meios para sua materialização”, conceito que, modernamente, exige o enfoque sob o aspecto do “planejamento estratégico”. Essa noção contém dois marcos bem delimitados (o rito a ser seguido e os resultados a serem obtidos), sendo-lhe ínsito, ainda, o elemento temporal, o qual delimitará o prazo para o alcance dos fins visados. Trata-se de uma estratégia de planejamento da ação administrativa que congrega vários elementos e um prazo determinado, independentemente da alternância de titulares que exercem a tarefa de governar. Cita, a autora, que o planejamento estratégico pode revelar e voltar-se para várias necessidades indicadas no ordenamento jurídico e comprometendo o respectivo aparelhamento estatal, tal como no caso das políticas públicas em educação que devem ser realizadas com os recursos públicos disponíveis que visem a obter esses resultados. Deste modo, o planejamento estratégico envolve não apenas os aspectos do planejamento de uma dada política pública, mas da ação global em relação às diversas políticas públicas elencadas na Constituição e ao alcance dos objetivos do Estado.

No Brasil, a inexistência de uma agenda transversal confunde planejamento de políticas públicas com plano de governo, em prejuízo de projeções futuras e de reflexos em uma perspectiva macro. As ações do governo comumente estão vinculadas à duração do mandato, de modo que os resultados se possam sentir em tempo de serem utilizados como argumento de uma nova campanha eleitoral. Esse uso indiscriminado do poder-dever estatal não leva em consideração no planejamento das políticas públicas as reais dificuldades de implementação, sua complexidade e as consequências a longo prazo.

³ Para maior aprofundamento, *vide* Souza (2007) e Capella (2007).

A política pública da preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais em licitações remete à execução do “Plano Brasil Maior”, que estabelece a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do Governo Federal para o período de 2011 a 2014, com foco no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo (BRASIL, [200-]). O Plano estabelece um conjunto inicial de medidas a serem implementadas no citado período, entre elas a regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país. Traz, ainda, outras ações voltadas para o desenvolvimento econômico: desoneração dos investimentos e das exportações, ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações, aumento de recursos para inovação, aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, estímulos ao crescimento de pequenos e micronegócios, fortalecimento da defesa comercial, criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas. Assim, a Medida Provisória 495/2010 foi editada com o *estrito* objetivo de estimular a produção e a inovação no País por meio das compras governamentais.

Nenhuma menção havia ao desenvolvimento “sustentável”. Tal como submetido pela Presidência da República ao Congresso Nacional, o referido ato modificava o art. 3º da Lei 8.666 para que passasse a contemplar entre os objetivos da licitação a “promoção do desenvolvimento nacional”. As medidas preconizadas nos parágrafos do art. 3º, especialmente a preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais, voltavam-se exclusivamente para o incremento do mercado nacional e o desenvolvimento da inovação tecnológica no país, em clara intenção de viabilizar o desenvolvimento *econômico* nacional. Na tramitação da Medida Provisória pelas Casas Legislativas, a palavra “sustentável” foi

acrescentada à expressão “desenvolvimento nacional”, dando nova tônica ao texto que passou a integrar a Lei 8.666, conforme a conversão da Medida Provisória 495/2010 na Lei 12.349/2010. A modificação tornou efetivas as recomendações da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P – a qual, bem alerta Valente (2011), é marco meramente indutor de adoção da gestão socioambiental da Administração Pública brasileira – evitando, assim, o trancamento de licitações por questionamentos quanto à legalidade de restrições editalícias.⁴

Nada há de equivocado no aspecto material da modificação perpetrada, que deverá produzir efeitos benéficos inimagináveis. Não era mais possível ignorar os reclamos da sustentabilidade ambiental, mundialmente proclamados. O próprio Plano Brasil Maior aponta como um dos objetivos estratégicos, norteadores da construção de um conjunto de indicadores e metas destinadas a orientar a execução e o monitoramento do Plano, o desenvolvimento sustentável: “inovar e investir para ampliar a competitividade, sustentar o crescimento e melhorar a qualidade de vida” (BRASIL, [200-]).

É interessante notar que, sob o viés político, a inserção da expressão “sustentável” produziu, acidentalmente ou não, uma mudança estratégica fundamental e um magistral desvio de foco: de norma estritamente voltada para o desenvolvimento econômico nacional, com todas as críticas negativas que poderia produzir, a Lei 12.349/2010 passou a norma consolidadora do marco regulatório das licitações sustentáveis, concretizando uma louável conquista para a sociedade brasileira.⁵

⁴ Após a Lei 12.349/2010, é possível observar na jurisprudência do Tribunal de Contas da União um sensível aumento das recomendações relacionadas à observância de requisitos de sustentabilidade em editais e contratações respectivas.

⁵ Eis mais um exemplo do novo paradigma da administração pública, voltado para abraçar a eficácia intertemporal (expressa no princípio da sustentabilidade), assim como da gestão da cidadania

Não há que se ter dúvida de que veio em boa hora a norma do art. 3º da lei 8.666/93 (com redação dada pela Lei. 12.349/2010) ao explicitar o desenvolvimento sustentável, vinculando todos os editais a adotar critérios de concretização direta do princípio da sustentabilidade.⁶ Mais do que incentivar ao efeito indutor do desenvolvimento nacional, as licitações e compras públicas podem e devem também alavancar as políticas públicas em prol da sustentabilidade. Diante do cenário de crise socioambiental em que nos encontramos como sociedade de consumo globalizada, o papel regulador do Direito e mais especialmente do Direito administrativo é decisivo. Importa incorporar metas para as políticas públicas, que não se confundem com o simples e assimétrico crescimento econômico (como bem revela a insuficiência de seu maior índice, o PIB), mas que impliquem políticas públicas qualificadas e garantidoras da universalização do bem estar físico e psíquico. Nesse sentido é salutar a conclusão de Freitas (2011, p. 233): em face do embate em modelos de administração e políticas públicas “não resta lugar para abstenção: [o] Direito Administrativo da Regulação haverá de ser o Direito Administrativo da Sustentabilidade ou não passará de mais uma fonte de poluição e de degradação”.

A inclusão do princípio do desenvolvimento nacional sustentável entre os objetivos das licitações públicas permite vislumbrar uma mudança de paradigma do

ativa e altiva, em vez a imposição unilateral e autoritária. Sobre isso ver o *Relatório Mundial do Setor Público 2005*, da Onu (UNITED NATIONS, 2005).

⁶ Um exemplo nesse sentido de obrigatoriedade, no âmbito da Administração Federal, é a instrução normativa n.1 de 19 de janeiro de 2010 do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece em seu artigo 1º, que a “aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas”.

direito administrativo, espelhando também uma esperada mudança na administração pública como um todo: da insaciabilidade para a sustentabilidade (FREITAS, 2011).⁷ E, como uma primeira mudança concreta do panorama, as licitações sustentáveis devem ser vistas como obrigatórias. É preciso deixar claro, portanto, que a modificação legislativa foi um avanço sem precedentes.

Não obstante, o legislador brasileiro deixou a desejar no que tange à clareza e objetividade das novas normas impostas, permitindo erros de interpretação, manipulações intencionais ou mesmo conflitos judiciais que poderiam ser originalmente evitados. Portanto, a crítica que se faz é quanto à forma, não quanto ao conteúdo da norma. A complexidade e delicadeza do tema exigia uma postura mais cautelosa, que produzisse um texto normativo claro e inequívoco.

O texto legal demanda do aplicador da lei a utilização de técnicas de hermenêutica para identificar os contornos das novas normas jurídicas, sendo indispensável uma leitura atenta e conjunta do novo *caput* do art. 3º e seus parágrafos para evitar conflitos normativos.

O primeiro norte, sem sombra de dúvida, é a premissa de que a aplicação do critério de preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais se submete ao (novo) objetivo das contratações públicas de promover o desenvolvimento nacional sustentável, conforme alteração no art. 3º da Lei 8.666/93 feita pela mesma Lei 12.349/2010. É dizer: não caberá contratar

⁷ Segundo o autor: “O paradigma antiquado (o da insaciabilidade patrimonialista e patológica), ainda dominante, por força do peso inercial do *status quo*, entroniza o irracionalismo e o emotivismo decisionista. Cultua a autoridade pela autoridade e se fia nos poderes erráticos da discricção. Já o emergente paradigma da sustentabilidade precisa ver ampliada a força de sua aderência fática e se pauta pela racionalidade dialógica, pluralista e democrática, com a plasticidade adaptativa acoplada às exigências de fundamentação endereçada ao cumprimento coerente da Constituição” (FREITAS, 2011, p. 323).

sob o manto da preferência legal protcionista produtos e serviços que não observem os ditames da sustentabilidade. Essa deve ser a conclusão lógica, pois, doravante, como regra, não caberá contratar *qualquer* objeto que não esteja atendendo aos requisitos de sustentabilidade ambiental estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Na atividade de extração da norma jurídica é, pois, indispensável considerar que a (simples) inclusão da palavra “sustentável” ao texto do *caput* do art. 3º trouxe limites claros e intransponíveis a serem observados na aplicação das normas constantes dos seus parágrafos, modificando-lhes a amplitude e, quiçá, interferindo no alcance dos objetivos políticos iniciais. Tais limites, é fundamental que se diga, relacionam-se não apenas ao aspecto ambiental embutido na noção de “desenvolvimento nacional sustentável”, mas a todos os componentes desse conceito. Essa deve ser a conclusão, sob pena de constatar-se que o conjunto das inovações legislativas trazidas pela Lei 12.349/2010 se encontra eivado dos vícios da incoerência e, mais gravemente, da inconstitucionalidade.⁸ Somente haverá uma interpretação coerente do novo texto legal se o objetivo do desenvolvimento nacional sustentável orientar inclusive a aplicação do critério de preferência.⁹

Portanto, para além da sustentabilidade ambiental, de modo algum a utilização das margens de preferência em prol do *crescimento econômico* poderá ser levada a

⁸ Nessa esteira de raciocínio, é claro que, já no contexto da Medida Provisória 495/2010, muito embora as normas dos parágrafos do art. 3º se voltassem *exclusivamente* para o crescimento econômico, o conceito de *desenvolvimento nacional*, mais amplo e multifacetado, não poderia ser desconsiderado como limite à aplicabilidade das regras de preferência.

⁹ A propósito, o novo § 5º do art. 3º da Lei 8.666/93 estabelece que “[nos] processos de licitação previstos no *caput*, poderá ser estabelecida margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras”, entre elas as referentes à preservação e conservação ambiental, tema que será abordado em outra oportunidade.

cabo em detrimento das outras facetas do *desenvolvimento nacional* – social, cultural e intelectual, sob o risco de se retroceder ao crescimento econômico perverso, alheio ao projeto social e a melhoria das condições de vida da população (FURTADO, 1961 apud CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO, 2006). Assim, é condição de constitucionalidade das medidas autorizadas pelos parágrafos do art. 3º da Lei 8.666 que a adoção das referidas margens de preferência não produzam efeitos reflexos prejudiciais à concretização de outros direitos prestacionais resguardados pela Constituição e atrelados à noção de desenvolvimento nacional sustentável.

A inclusão da palavra “sustentável” incluiu um novo critério/valor para a aplicabilidade das novas normas. O texto convertido na Lei 12.349/2010 traz como condição de legalidade das contratações públicas a conformidade com o novo objetivo de garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Tal conceito, ainda que em evolução, não deixa dúvidas de que a implementação de políticas públicas de desenvolvimento nacional deve ser precedida de estudo de viabilidade que considere as repercussões provocadas no âmbito da concretização de direitos fundamentais. Deixar de atentar para esse aspecto produz uma abissal distância entre as normas que visam ao desenvolvimento econômico pela via da preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais e o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional sustentável, fazendo emergir a citada dificuldade no sistema.

O direito de viver em um ambiente equilibrado, seguro e saudável, assegurado pelo art. 225 da Constituição Federal de 1988, está umbilicalmente vinculado à concretização de outros direitos prestacionais, especialmente os direitos à educação e à saúde. Fundamentalmente, o indivíduo necessita de educação para compreender a relevância da preservação e da conservação do meio ambiente em que vive e definir seu destino.

É com educação que o indivíduo apreende a importância do passado e do presente para o futuro, a importância de preservar edificações históricas, de usar racionalmente os recursos naturais, de separar o lixo, de combater focos de doenças endêmicas, entre outras ações primárias e ao alcance da população em geral. De outra parte, políticas públicas na área da saúde e do saneamento básico são primordiais para que o desenvolvimento nacional possa atingir a perspectiva da sustentabilidade enquanto conjunto de ações equilibradas, focadas nas múltiplas dimensões do desenvolvimento e não apenas na dimensão econômica.

O alcance da sustentabilidade ultrapassa a mera preservação e conservação de bens ambientais e a análise técnico-jurídica dos dilemas ambientais da humanidade. Requer a promoção da qualidade de vida em toda a sua amplitude, que inclui geração de emprego e renda; desenvolvimento humano e econômico equitativo; acesso à educação e, em especial, à informação; possibilidade de exercício da cidadania e democratização dos processos decisórios; promoção do multiculturalismo; superação da desigualdade; exclusão social e ambiental; bem como o respeito a todas as etnias. Este, portanto, é o objeto do “Direito da Sustentabilidade”, mais amplo do que aquilo que se tem entendido como objeto do Direito Ambiental. Tem como meta a integração entre as questões ambiental *stricto sensu*, social, econômica, política e cultural na análise e no tratamento dos dilemas de sustentabilidade enfrentados pela sociedade contemporânea. Portanto, o socioambientalismo e a Justiça Ambiental, ao preconizarem uma maior interface entre o social e o ambiental e a consideração de variáveis mais amplas do que o conhecimento técnico e científico na abordagem da questão ambiental, podem apresentar-se como suportes teóricos e práticos para o Direito da Sustentabilidade (VIEIRA, 2012).

Desse modo, o comprometimento do orçamento público com o desenvolvimento

econômico nacional por meio das ações autorizadas pela Lei 12.349/2010 não poderá produzir o sacrifício de direitos de primeira grandeza, consagrados na Constituição Federal de 1988. Os limites para a aplicação das novas normas estão claramente definidos pelo objetivo insculpido no *caput* do art. 3º, de garantir o *desenvolvimento nacional sustentável*.

Nesse contexto, surgem indagações: estará o Estado considerando os dispêndios em busca do crescimento econômico conforme autorizado pelas normas dos parágrafos do art. 3º da Lei 8.666/93, legitimado a arguir a teoria da reserva do possível (MÂNICA, 2007; OLIVEIRA; CALIL, 2008; DIAS, 2011) para negar ao cidadão a obtenção de um determinado medicamento via SUS ou a concessão de bolsas de estudo, sob o argumento de excesso de ônus aos cofres públicos? Qual será a medida exata que definirá se a preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais atende ao princípio constitucional do desenvolvimento nacional e ao objetivo de garantir o desenvolvimento nacional sustentável?

A margem autorizada pela Lei 12.349/2010, de até 25% sobre o preço de produtos e serviços estrangeiros concorrentes, pode gerar nos cofres públicos impacto suficiente para comprometer a realização de outras políticas públicas prioritárias, além de demais destinações orçamentárias que sejam necessárias ao adequado funcionamento da máquina administrativa e ao respeito aos princípios e normas que regem as compras públicas nacionais. Ilustrativamente, cita-se a prática de outros países da América Latina, que adotaram políticas similares: na Colômbia, a margem de preferência pode chegar a 20%¹⁰; e, na Argentina, a meros 7% em ofertas realizadas por micro e pequenas empresas e a 5% para outras empresas.¹¹ Por sua vez, a política nacional que atribui preferência a microempresas e

¹⁰ Lei nº 816/2003.

¹¹ Lei nº 25.551/2001.

empresas de pequeno porte em licitações, de natureza similar, traz conteúdo distinto, possibilitando que as empresas cujos preços estiverem até 10% acima da proposta melhor classificada, pertencente a empresa de grande porte, ofereça novo lance, percentual que é reduzido para 5% quando a modalidade de licitação for o pregão.

Fica em aberto a pergunta: no caso do Brasil, um país notoriamente carente de políticas públicas em áreas como educação e saúde, trata-se da melhor entre outras possíveis alternativas? Sob outro enfoque, é possível questionar: pagar até um $\frac{1}{4}$ além do valor proposto para produtos manufaturados e serviços estrangeiros poderá contribuir para o crescimento econômico nacional, mas trará o necessário equilíbrio às contas públicas, especialmente considerando as deficiências de planejamento que já se tornaram tradição na Administração Pública brasileira, evitando que sejam escamoteados recursos destinados à concretização de direitos prestacionais e trapaceando a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável? Não será, o expressivo “limite” de 25%, o retrato de uma urgência incompatível com os processos de longa duração que resultaram, historicamente, na superação do atraso econômico e no *catching-up* de países hoje desenvolvidos?

Justen Filho (2011) alerta ser imprescindível à Administração Pública a total consciência do custo econômico que a realização de outras finalidades representa aos cofres públicos e à Nação. É fundamental a existência de ponderação dos custos envolvidos em cada solução, sendo que o mote do desenvolvimento nacional sustentado não torna legítimas contratações ruinosas e economicamente ineficientes, nem pode conduzir à impossibilidade de atender a outras necessidades igualmente relevantes diante da supremacia da dignidade humana.

As maiores dificuldades despontam a partir da constatação de que a forma de implementação da política pública é matéria

reservada à atuação administrativa discricionária, aspecto que sabidamente oferece complexidade ao controle externo e que constitui tema intrincado, cuja delimitação não comporta espaço no presente ensaio. O Decreto nº 7.546/2011, ao propósito de regulamentar parcialmente as normas inseridas pela Lei 12.349/2010, instituiu a Comissão Interministerial de Compras Públicas, com atribuições específicas atinentes à proposição e ao acompanhamento da margem de preferência, de promover avaliações de impacto econômico e examinar os efeitos da política sobre o desenvolvimento nacional. Segundo a própria Lei, algumas medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou de acesso a condições vantajosas de financiamento poderão ser estabelecidas em editais, em favor de integrantes da administração pública, conforme estabelecido em decreto, medida que aparentemente objetiva equilibrar os impactos financeiros. Contudo, será imprescindível à legalidade e à constitucionalidade das margens de preferência, fixadas subsequentemente, a comprovação da existência de um planejamento econômico integrado e estratégico, que assegure a existência de recursos orçamentários suficientes para a realização de outras políticas públicas fundamentais ao desenvolvimento nacional sustentável. Mas, que meios de controle serão efetivamente utilizados pelos executores da política pública no intuito de evitar a concretização dos possíveis desvios aqui apontados? Que meios serão concretamente viabilizados aos cidadãos para prover a necessária *accountability*?

4. Conclusões

A orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços constitui importante diretriz de política pública. Utilizar os processos de contratação pública para fomentar o desenvolvimento de um determinado setor econômico é medida inquestionável,

sob o enfoque da juridicidade. Contudo, a eficiência e a efetividade da política pública implementada por essa via dependerá da adequação à realidade nacional e da integração a um planejamento estratégico que considere o planejamento da ação global do Estado em relação às diversas políticas públicas elencadas na Constituição, assim como ao alcance de seus objetivos.

A concessão de margem de preferência a produtos manufaturados e serviços nacionais em licitações provoca indagações, algumas das quais serão respondidas ao longo do processo de implementação. Mais do que nunca, caberá ao Estado planejar suas ações, sejam aquelas voltadas diretamente para a realização de seus fins, sejam as que se prestam a instrumentalizar o seu alcance, desempenhadas pelo seu aparato administrativo. A legalidade e a constitucionalidade das margens de preferência estabelecidas estará condicionada ao equilíbrio orçamentário, de modo que o prestígio ao crescimento econômico não prejudique políticas públicas de primeira necessidade atreladas à concretização de direitos fundamentais salvaguardados pela Constituição Federal e a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável, dever inarredável do Estado.

A preocupação com aspectos que envolvem governança pública e *accountability* é considerável. A tecnicidade das informações que embasarão a fixação das margens de preferência parece não permitir um controle efetivo por parte da sociedade. O presente momento, em que serão elaboradas as regras que trarão aplicabilidade concreta às normas legais, é preocupante pela pouca suscetibilidade a ingerências externas. O momento seguinte, de efetiva implementação da política pública enunciada, demandará atuação percuciente dos Tribunais de Contas e do Ministério Público para evitar desvios como os apontados no presente trabalho, além de assegurar a observância de normas e preceitos constitucionais. A avaliação dos

resultados, peculiarmente crítica em qualquer processo de análise de política pública, demandará o estabelecimento de critérios e indicadores eficazes – espera-se – seja realizado cuidadosamente pelas autoridades competentes, concomitantemente à fixação das margens de preferência. Por fim, cabe à sociedade exigir a ampla divulgação desses resultados, exercendo seu papel na busca pela efetividade da política pública, possibilitando, reflexamente, o alcance do objetivo legal de garantir o desenvolvimento nacional sustentável por meio das compras governamentais.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, v. 41, p. 67- 86, 2007.

ARBIX, Glauco. Mecanismos sutis: tecnologia e crescimento econômico. *Novos Estudos Cebrap*, n. 77, p. 37-46, mar. 2007.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 147- 151, 2007.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Cartilha Brasil Maior: plano 2011-2014*. Brasília, [200-]. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2011.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006. v.1.

CAPELLA, Ana. Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-122.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós Moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COLLAÇO, Maria Heliodora do Vale Romeiro. Do direito ao desenvolvimento. *Jus Navigandi*, Teresina, ano

9, n. 521, 10 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6038>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

COSTALDELLO, Angela Cássia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. In: SILVEIRA, Raquel Dias da; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Estudos dirigidos de Gestão Pública na América Latina. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 33-49.

DIAS, Dhenize Maria Franco. A teoria do limite fático da reserva do possível como obstáculo à efetivação dos direitos sociais. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 10, p. 19-31, jun. 2011.

DRAIBE, Sônia. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 27-64.

FANTINE, José; ALVIM, Carlos Feu. Um modelo de desenvolvimento nacional. *Economia & Energia*, ano 10, n. 57, ago./set. 2006. Disponível em: <http://ecen.com/eee57/eee57p/um_modelo_de_desenvolvimento_nacional.htm>. Acesso em: 3 jul. 2011.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FERNANDES, Marcionila. *Desenvolvimento sustentável*: antinomias de um conceito. Belém: AUA, 2003.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 19, ago./out. 2009.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação política. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Anpad, 2004.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GONZÁLEZ, Thiago Holanda. A busca pelo desenvolvimento nacional e os obstáculos à soberania econômica: uma análise da ordem econômica constitucional de 1988 face à globalização. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO, 19., 2010, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: CONPEDI, 2010.

GOVERNO Eletrônico. Brasil, 2000. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 257-284, jul./dez. 2004.

DIAS, Márcia Ribeiro. Democracia e novas formas de participação política. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 205-209, jul./dez. 2004.

GRAU, Eros Roberto. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 56, v. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. Desenvolvimento nacional sustentado: contratações administrativas e o regime introduzido pela Lei 12.349. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n. 50, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?informativo=50&artigo=528>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MATOS, Richer de Andrade; ROVELLA, Syane Brandão Caribé. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: conceitos em evolução. *Revista Administração e Ciências Contábeis*, n. 3, jan./jul. 2010. Disponível em: <http://www.opet.com.br/revista/administracao_e_cienciascontabeis/pdf/n3/DO-CRESCIMENTO-ECONOMICO-AO-DESENVOLVIMENTO-SUSTENTAVEL-CONCEITOS-EM-EVOLUCAO.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Grandes temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA, Egon Bockmann. Governando por meio de contratos. *Portal Brasil*, Brasília, 01 fev. 2011. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/2011/colunas/direito/fevereiro_01.htm>. Acesso em: 03 jul. 2011.

MOTTA, Fabrício. *Função normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MUNIZ, Suely. Investimento recente, capacitação tecnológica e competitividade. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 3, jul./set. 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

- OLIVEIRA, Amanda Flávio de (Coord.). *Direito Econômico: evolução e institutos: obra em homenagem ao professor João Bosco Leopoldino da Fonseca*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- OLIVEIRA, Edenis César de. Crescimento e desenvolvimento econômico: a sustentabilidade como modelo alternativo. In: FÓRUM AMBIENTAL DA ALTA PAULISTA, 2., 2006, Tupã. *Anais...* Tupã: FAAP, 2006. Disponível em: <http://www.funje.com.br/upload_trabalhos/13_artigoiiforumambiental.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2011.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, p. 88-106, jul./dez. 2010.
- OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CALIL, Mário Lúcio Garcez. Reserva do possível, natureza jurídica e mínimo essencial: paradigmas para uma definição. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17., 2008, Brasília. *Anais...* Brasília: CONPEDI, 2008.
- PAULA, Ana Paula de Paes. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PENSAR diferente: por um ecologia da civilização planetária, entrevista com Serge Latouche. *Ecodebate: Cidadania e Meio Ambiente*, 20 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2012/01/20/pensar-diferentemente-por-uma-ecologia-da-civilizacao-planetaria-entrevista-com-serge-latouche/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTI, Marinês Restelato. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 39-73.
- PORTAL da Transparência do Governo Federal. Brasil, 2004. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 3 jul. 2011.
- SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SILVEIRA, Raquel Dias da; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Estudos dirigidos de gestão pública na América Latina*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Concorrência desleal nas licitações. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 3, ago./out. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-MARCOS%20JURUENA.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2011.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.
- TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.
- UNITED NATIONS. *World public sector report 2005*. New York: United Nations, 2005.
- VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2011.
- VECCHIATTI, Karin. Três fases rumo ao desenvolvimento sustentável: do reducionismo à valorização da cultura. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 90-95, jul./set. 2004.
- VIEIRA, Ricardo Stanzola. Rio+20: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: contexto, principais temas e expectativa em relação ao novo "Direito da Sustentabilidade". *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 17, n. 1, p. 48-69, jan./abr. 2012.