

Transparência de Compras Públicas Sustentáveis – um caminho a ser traçado

Anny Karine de Medeiros^{*}

Raquel Sobral Nonato^{**}

Isabela Benyunes Zatz^{***}

Zilma Borges de Souza^{****}

Resumo O Brasil tem avançado na proposição de mecanismos de promoção à transparência governamental, sobretudo com a criação da norma federal 12.527/2012 - Lei de Acesso à Informação (LAI). Embora representem avanços, é necessário analisar se, no contexto em que a referida norma está sendo executada, tais mecanismos representam efetivamente meios instituídos para a promoção da transparência. Neste artigo será verificada a transparência dos dados sobre Compras Públicas Sustentáveis do estado de São Paulo, analisando especificamente o produto madeira de origem amazônica.

Palavras-chave Transparência Governamental; Compras Públicas Sustentáveis; Políticas Públicas; Madeira; São Paulo

Transparency in Sustainable Public Procurement - a road to be traced

Abstract Brazil has put forward mechanisms aiming to increase governmental transparency, particularly with the establishment of federal standard 12.527/2012 – *Lei de Acesso à Informação* (LAI). Although such mechanisms could be taken as an improvement, it is necessary to consider if these effectively promote transparency in the context where the mentioned standard is in place. This article proposes to check for data transparency on Sustainable Public Procurement in the State of São Paulo, particularly as to timber extracted from the Amazon.

Keywords Governmental Transparency; Sustainable Public Procurement; Public Policy; Timber; São Paulo

^{*} Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo pela Rede Amigos da Amazônia e Mestre em Administração Pública e Governo – FGV/EAESP. Endereço: Rua Itapeva, 450, Bela Vista, 01332-000 - São Paulo - SP. Telefone: (19) 8241-5192. E-mail: annykmedeiros@gmail.com

^{**} Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo pela Rede Amigos da Amazônia e Mestranda em Administração Pública e Governo – FGV/EAESP. Endereço: Rua Itapeva, 450, Bela Vista, 01332-000 - São Paulo - SP. Telefone: (11) 9 7015-9923. E-mail: raquel.nonato@gvmail.br

^{***} Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo pela Rede Amigos da Amazônia e estudante da Graduação em Administração de Empresas – FGV/EAESP. Endereço: Rua Itapeva, 450, Bela Vista, 01332-000 - São Paulo - SP. Telefone: (11) 9 8603 2234. E-mail: isabelabzatz@gmail.com

^{****} Professora da Escola de Administração de Empresas – EAESP/FGV, Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo pela Rede Amigos da Amazônia e Doutora em Ciências Sociais – PUC/SP. Endereço: Rua Itapeva, 450, Bela Vista, 01332-000 - São Paulo - SP – Brasil. Telefone: (11) 96054 1232. E-mail: zilma.borges@fgv.br

Introdução

O presente artigo busca contribuir para os estudos em políticas públicas e transparência governamental. Desde o começo dos anos 2000, foi desenvolvida uma série de mecanismos que permitem a maior acessibilidade às informações da gestão pública. No rol dessas iniciativas pode ser citada a norma federal 12.527 de 2012, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), que, entre outras disposições, garante o direito ao cidadão de receber informações de interesse coletivo ou particular sobre a gestão pública. A recente instauração desses mecanismos legais coloca em foco a análise da adaptação dos órgãos públicos, bem como destaca que a indução normativa é um passo necessário para a efetivação da transparência governamental, mas não suficiente em si, sendo necessário o entendimento dos processos de acesso à informação para identificar os próximos passos necessários para a plena efetivação da transparência governamental. Como questão subjacente, está o debate sobre como as práticas e políticas de Compras Públicas Sustentáveis (CPS) podem oferecer opções estratégicas para preservação ambiental. Uma questão relevante neste tema é a dificuldade de se obter dados sobre compras públicas, seja de maneira geral, sejam os especificamente ligados às CPS demonstrando como a transparência governamental, a despeito dos avanços ocorridos nos últimos anos, ainda é um desafio a ser transposto. Além da dificuldade de obtenção de dados, muitos órgãos não possuem sequer instrumentos que permitam determinar a especificidade das compras realizadas, sobretudo se as informações destas compras não fizerem parte de sua necessidade de controle legalmente instituída. Ou seja, sem acesso a informações sobre compras públicas, maior é a dificuldade de promover o efeito desejado de sustentabilidade. Neste cenário, questiona-se se a LAI configura um instrumento efetivo de promoção de transparência governamental, bem como de que forma a mesma tem sido executada no contexto subnacional. Para tentar responder a essas indagações, o objetivo do presente artigo é verificar a transparência dos dados sobre compras públicas sustentáveis no Estado de São Paulo, analisando especificamente o produto “madeira de origem amazônica”.

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo parte de revisão da literatura sobre transparência governamental, apresenta a concepção de transparência e compras públicas sustentáveis pretendidas. Neste artigo a transparência é concebida como uma forma de “abertura para o fornecimento de informação, entendida como o fornecimento livre e universal de informações” (VAZ, 2003).

As compras públicas sustentáveis são entendidas, por sua vez, como a estratégia de adquirir bens e serviços com vistas à maximização dos benefícios para a sociedade no médio e longo prazo, reconhecendo seus efeitos sobre a dimensão ambiental, econômica e social. Nesse cenário consideram-se, portanto, os custos extrínsecos nas decisões para além dos critérios de qualidade e preço (CONWAY, 2012).

Para o estudo de campo foram pesquisados Portais relacionados à transparência e editais publicados em Diário Oficial, com a finalidade de levantar dados sobre o volume e a especificidade de aquisição de madeira no Estado de São Paulo.

A seguir foram realizadas entrevistas com membros do governo do Estado de São Paulo, sobretudo da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e especialistas na área de consumo de madeira e controle social, a fim de identificar situações e elementos chave pertinentes aos

processos de compras públicas. A partir desta identificação inicial foi possível destacar elementos pesquisados nos portais e editais, que colaboraram para a interpretação dos dados qualitativos e quantitativos levantados. Isto possibilitou a solicitação de pedidos de informação por meio da LAI, no Sistema de Informações ao Cidadão (SIC).

Dessa forma, o artigo está dividido em quatro seções, além desta e das considerações finais. A primeira seção faz uma primeira aproximação ao tema, apresentando uma breve trajetória sobre a transparência nos governos brasileiros e evidenciando seus avanços e limites. A segunda seção, por sua vez, insere o debate das Compras Públicas Sustentáveis no escopo da pesquisa, analisando especificamente o produto madeira de origem amazônica e trazendo a experiência do Estado de São Paulo na adoção de instrumentos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no referido processo. Por fim a terceira e a quarta seção são dedicadas à apresentação da metodologia e dos resultados da presente pesquisa.

Transparência governamental: em qual estágio estamos?

Como afirma Bobbio (1992), a transparência governamental é condição necessária, apesar de não suficiente, para que se efetive a ordem democrática, uma vez que a democracia pode ser entendida como “o governo do poder visível” (BOBBIO, 1992: 83). Essa noção reforça a ideia de que, em governos democráticos, os atos dos agentes públicos devem ser devidamente informados à sociedade, para que esta seja capaz de exercer o controle social. Neste sentido, a transparência pública é tema que vem ganhando destaque ao longo dos anos, tanto no cenário nacional quanto internacional. Segundo o Portal da Transparência (2013), a transparência pública permite o controle social, constituindo-se como mecanismo de capacitação do cidadão, que passa a ter informações (e, portanto, poder) sobre a gestão pública, que por sua vez passa a ser cada vez mais fortalecida (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013).

Além da agenda de discussão, vale resgatar a importância da transparência e controle social para o projeto democrático em voga no Brasil. A Constituição Federal do Brasil aponta como princípio da Administração Pública a publicidade de suas ações e traz em seu texto a garantia da participação popular para, inclusive, fiscalizar de forma permanente a aplicação dos recursos públicos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013), reforçando a importância do controle social para a lisura da ação governamental, controle este munido de ferramentas que garantam a transparência das informações. Somando a este quadro, o controle social e a transparência ganham espaço a partir dos desafios trazidos pela reforma do estado, em especial a redução das despesas públicas, colocando-se em cheque, ainda, a redefinição do próprio papel do estado (KETLL, 2007).

Mesmo que a transparência e controle social tenham força, é importante salientar que também cabe ao Estado se aperfeiçoar e fortalecer continuamente seus mecanismos de prevenção e combate à corrupção (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013), criando mecanismos de controle e avaliação mútuos entre os diferentes níveis de governo, ou, em outras palavras, mecanismos de checagem (*checks*) e verificação (*balances*) (PRZEWORSKI, 1998).

A transparência no governo brasileiro tem como grande marco a Lei Complementar nº 131 de 2009, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei determina a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e

Municípios. A partir desta lei, todos os gastos e receitas públicos devem ser divulgados em plataformas eletrônicas. Mesmo que muitos órgãos ainda estejam se adaptando e que haja discussão acerca do nível de detalhamento das informações fornecidas, é certo que a lei de Responsabilidade Fiscal veio somar ao processo de fortalecimento da transparência governamental.

Buscando atender à referida exigência legal, a criação de portais eletrônicos representou grande avanço no processo de incorporação da transparência à *práxis* da administração pública, tornando os dados mais acessíveis e permitindo sua atualização de forma mais dinâmica. Suas principais características correspondem à publicação em meio digital dos dados relativos à prestação de contas (balanços orçamentários e relatório de desempenho fiscal), havendo (poucos) casos de portais que divulgam informações mais complexas e permitem buscas personalizadas (VAZ, RIBEIRO e MATHEUS, 2010). Apesar dos avanços, os portais governamentais não estão alheios a entraves, muitas vezes esbarrando em problemas de interoperabilidade e, sobretudo, falhas na atualização de dados, disponibilizando sempre que possível apenas o mínimo legalmente exigido.

Vindo a complementar a busca por transparência, outro importante marco é a própria LAI, Lei Federal nº 12.527 em vigor desde maio de 2012 e objeto do presente artigo. A LAI foi aprovada com a finalidade de permitir acesso a informações públicas, buscando reverter o quadro de baixa transparência das informações, ao permitir seu acesso de forma mais direta que os meios até então existentes, favorecendo a transparência por meios digitais.

Segundo o Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes, no período de junho de 2012 a maio de 2013, foram acionados 86.266 pedidos de informações; destes, 98,6% foram atendidos no prazo determinado (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013). Sobre as características dos pedidos, o referido relatório destaca que finanças, administração pública e economia representam juntos 32,87% de todas as solicitações. Os pedidos estão concentrados na região sudeste (51,94%) e a ferramenta mais utilizada para obtenção da resposta é o pedido digital (e-mail), correspondendo a 95,56% dos casos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013).

Pelos dados apresentados é possível conceber que os pedidos realizados por meio digital convergem para uma nova realidade social pautada pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) que, ao mesmo tempo em que se tornam ferramentas de acesso imediato e dinâmico, disseminam a necessidade de cada vez mais informações. Entretanto, a recente aprovação da LAI, somada à indefinição dos dados a serem disponibilizados e número reduzido da equipe responsável pelo programa, torna esta realidade ainda muito distante.

Antes destas, a Lei Federal nº 10.650 de 2003 já configurava importante avanço, apesar de não ser tão disseminada. Esta lei dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Além de exigir que alguns dados sejam publicados sistematicamente pelos órgãos e gestores do Sisnama, a lei garante o acesso às informações para qualquer indivíduo, mas mediante requerimento escrito.

Estas leis reforçam uma noção que deve ser muito clara: devido às dimensões continentais do país e à complexidade política e social dos mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável que haja incentivo permanente à participação social a fim de que os cidadãos possam tomar parte no controle dos gastos públicos e colaborar, assim, com a gestão pública. Este é um aspecto cultural e relacionado à percepção de validade da iniciativa individual ou

coletiva para controle social, que requer investimento planejado de incentivo à mudança de mentalidade sobre a participação política. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013).

Tratando especificamente de transparência das compras públicas em madeira, a ilegalidade dos produtos nativos, como apontado por diversos estudos e movimentos sociais, é, pelo contrário, incentivada por uma série de fatores, sendo a falta de controle e transparência das transações realizadas um dos principais gargalos, somadas à falta de responsabilização dos agentes e gestores públicos. Alguns destes fatores funcionam como limitadores, pela dificuldade da gestão dos sistemas e processos que, mesmo nos casos em que os objetivos dos processos sejam bem definidos, acabam sendo ineficazes para seus propósitos. Pode-se citar, no caso da madeira, o exemplo do Documento de Origem Florestal (DOF) que, apesar de representar evidente avanço no controle dos produtos e subprodutos florestais de origem nativa da flora brasileira, apresenta fragilidades que permitem que grande quantidade de madeira de origem ilegal seja “esquentada”, ou seja, adquira caráter legal por meio de procedimentos irregulares de inserção no sistema de controle (DOF) e seja, posteriormente, comercializada como madeira legal. Esta situação é amplamente divulgada por meios de comunicação e reconhecida pelas autoridades do Ministério do Meio Ambiente (REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA, 2013).

Aponta-se como causas para o fato de a ilegalidade ser cada vez mais atrativa para o setor madeireiro nativo, dentre outras: a falta de incentivos para o setor, a alta tributação, a sobrecarga de exigências legais, a falta de transparência dos processos e de controle social. Este artigo, então, está focado justamente nesses dois últimos aspectos, buscando contribuir para os processos atuais de controle da madeira e a análise de como estimular a legalidade do setor por meio da transparência e controle social das ações – em especial, das compras públicas.

O governo, em todos os seus níveis e regiões e, sobretudo, o estado de São Paulo, é apontado como um dos principais consumidores de madeira nativa, utilizado para fins diversos. Entretanto não há acompanhamento sistemático dessas informações, transparência, e consequentemente controle social das ações. A discussão apresentada a seguir evidencia esta questão.

As Compras Públicas Sustentáveis no estado de São Paulo

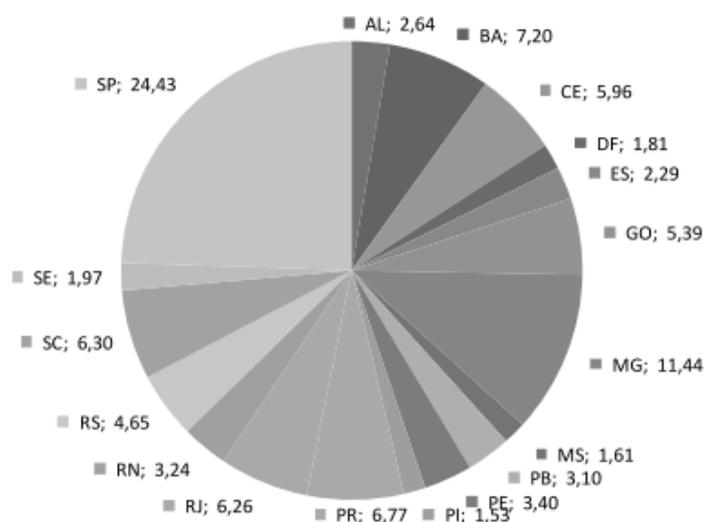
As compras do setor público, de maneira geral, envolvem grandes volumes de recursos financeiros, sendo que atualmente as compras do governo representam 16% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (VALOR ECONÔMICO, 2012). Recentemente tem se destacado o papel que as compras públicas podem desempenhar para o desenvolvimento local e a sustentabilidade, revelando potencialidades destas políticas, e trazendo novas demandas de controle social e de estruturação de processos administrativos para a efetivação destas. O incentivo ao consumo sustentável, no caso dos produtos de origem florestal, é uma das ferramentas que pode propiciar o desenvolvimento local, já que implica a inserção de tecnologias de produção e extração mais sustentáveis, a ampliação de acesso ao mercado e a capacitação das comunidades, gerando empregos e renda para estas, bem como a preservação da floresta. Reforçando essa noção, para muitos estudiosos os modos de exploração extrativista da floresta (e, portanto sustentáveis) são menos invasivos, em certa medida, do que a ocupação que ocorre por meio da expansão da fronteira agropecuária, e, portanto, geram menos degradação ambiental (Biderman et al, 2011).

Reconhece-se que o poder público tem o papel de liderar mudanças de produção e consumo por meio das políticas públicas, inclusive aquelas de compras públicas, cabendo portanto a este ator incentivar opções que talvez não sejam tão atrativas para o mercado, como os produtos sustentáveis. No universo de possíveis compras realizadas pelo governo, os produtos de origem nativa, em especial madeira, são usados em obras, de maneira geral em áreas específicas, como habitação e transporte, e ainda de forma indireta, por meio da aquisição de mobiliário. A Prefeitura de São Paulo, a título de exemplo, tem grande consumo de produtos de origem nativa, e o governo estadual, em geral, consome estes produtos por meio da construção civil e obras em transporte público (SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, 2013).

Em 2000, o relatório “Acertando o Alvo I”, divulgado por um grupo de organizações não governamentais, revelava pela primeira vez o principal destino da madeira nativa amazônica – São Paulo, responsável pelo consumo de 17% da produção, sobretudo para a construção civil (VILELLA et al, 2011).

Reforçando tal dado, o Relatório do Documento de Origem Florestal (DOF, 2012) demonstra como São Paulo foi destino para aproximadamente 24% da madeira serrada da Amazônia Legal, conforme apontado pela Figura 01.

Figura 01: Destino da madeira serrada da Amazônia Legal (%) em 2010



Fonte: Relatório do Documento de Origem Florestal (2012)

Apontado como o maior consumidor, o estado de São Paulo estabeleceu nos últimos anos uma série de normas e leis para regularizar a situação de compra de madeira nativa. Dentre elas, destaca-se a utilização da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC-SP), com um sistema que diferencia (positivamente) empresas sustentáveis nos processos de compras públicas, por meio do Cadastro de Comerciantes de Madeira Nativa do Estado de São Paulo

(Cadmadeira), instituído por decreto em 2008. No sistema da BEC-SP, portanto, existe um catálogo socioambiental de empresas fornecedoras com selo ambiental cadastradas no Cadmadeira separado do catálogo geral de empresas fornecedoras.

Dessa forma, o Cadmadeira é reconhecido como passo decisivo para mudanças no Estado de São Paulo. O instrumento tem adesão voluntária das empresas que comercializam produtos nativos, mas é obrigatório para quem deseja comercializar madeira destinada a obras públicas do Estado e alguns de seus municípios. Não basta ser cadastrada para ter o registro validado. A empresa deve obedecer a quatro pré-requisitos: (1) não ter multa relacionada à (transações com) madeira, (2) estar inscrita no Cadastro Técnico Federal (mantido pelo IBAMA), (3) comprovar que está regularizada na Junta Comercial de São Paulo e (4) operar regularmente o sistema DOF (VILELLA et al, 2011).

Motor importante desse movimento é o protocolo Madeira é Legal, assinado em março de 2009 por um grupo de 23 instituições, reunindo setor produtivo, organizações não governamentais, poder público e centros de pesquisa. Com foco no mercado de São Paulo, a iniciativa incorporou o Cadmadeira e o Documento de Origem Florestal (DOF) e começou a desenvolver uma série de ações com objetivo de induzir práticas sustentáveis em favor da conservação e do desenvolvimento econômico da Amazônia (VILELLA et al, 2011).

Os resultados de compras públicas feitas pelo catálogo da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC-SP) são divulgados pelo governo do estado a cada dois anos, período que pode ser considerado longo, sobretudo para efeitos de controle social. Reforçando esse fato, nesta pesquisa pode-se averiguar que os dados de compras públicas de madeira mais amplos são ainda muito utilizados, mas estão desatualizados, já que datam de 2002 (VILELLA et al, 2011).

Metodologia - os caminhos traçados

A percepção do potencial de preservação de florestas nativas por meio do reforço da legalidade da madeira de origem amazônica levou a novas questões a serem investigadas nesta pesquisa, como o detalhamento da cadeia de custódia da madeira, desde sua extração até o consumo final, concentrado na região sudeste e com grande volume de compra pelo poder público.

A fim de desvendar qual o volume de madeira de origem amazônica consumido pelo poder público em São Paulo, o primeiro passo foi acionar o portal de transparência estadual e analisar informações a respeito de execução e balanço orçamentários governamentais por meio do Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras – Siafísico/SP, considerando que este portal poderia disponibilizar as informações necessárias e correspondendo, assim, com um mecanismo de transparência governamental ativa incentivado pela LAI.

O portal Siafísico/SP disponibiliza informações a respeito da execução orçamentária governamental, desagregando tais informações por secretaria e tipo de receita ou despesa. As informações disponibilizadas, por outro lado, contam com duas ordens de limitação de acesso: a primeira é a dificuldade de se obter e tabular as informações, dado que são disponibilizadas em arquivos não editáveis (de extensão .pdf), e em diferentes páginas de navegação, o que dificulta a comparação e análise de variáveis distintas. A segunda ordem de limitação de acesso é a desagregação insuficiente de informações, dado que os demonstrativos financeiros apontam

receitas e despesas globais, detalhadas por despesas realizadas com materiais e serviços; enquanto materiais, são detalhados por grupos de natureza semelhante. Assim, a informação sobre madeira de origem amazônica aparece mesclada a outros materiais, como por exemplo, ferro ou MDF, inviabilizando aferir precisamente os recursos destinados à compra de madeira. Neste contexto, os dados disponíveis não responderam ao objetivo da pesquisa.

A partir de então, o levantamento de dados ocorreu por meio da busca espontânea de editais publicados em Diário Oficial que previsse a aquisição de produtos em madeira. Utilizou-se como critério de seleção das secretarias uma pesquisa prévia de licitações de ampla concorrência, disponíveis no site oficial do governo. Assim, foi realizada listagem de todas as secretarias com processos licitatórios finalizados que envolviam produtos e subprodutos de madeira em 2012, levando em consideração que, uma vez finalizados, tais processos resultariam em compra de madeira e permitiriam o mínimo controle das informações contratadas.

As secretarias questionadas segundo tal critério foram: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU; Secretaria da Administração Penitenciária; Secretaria da Agricultura e Abastecimento; Secretaria da Educação; Secretaria da Fazenda; Secretaria da Gestão Pública; Secretaria da Habitação; Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania; Secretaria da Logística e Transporte; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria do Desenvolvimento Social; Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos.

Esse processo foi importante para estabelecer um panorama inicial sobre quais órgãos estaduais previam a compra direta ou indireta do referido produto (madeira). Contudo, as informações disponíveis ainda não contemplam a descrição pormenorizada sobre o volume e os recursos despendidos ao objeto de estudo.

Diante dessa realidade, foi acionada a Lei de Acesso à Informação, com o objetivo de obter dados mais detalhados diretamente com os órgãos levantados na etapa anterior. Especificamente sobre esse processo, o pedido obedeceu aos seguintes passos:

- **Cadastramento:** Ao acessar o portal estadual que atende aos pedidos da LAI (<http://www.sic.sp.gov.br/Cadastro.aspx>), é possível realizar cadastro via Pessoa Física ou Pessoa Jurídica. Os dados obrigatórios para o preenchimento são: Nome Completo, Tipo e número de Identificação (RG, CPF, etc.), email ou endereço completo. Sexo, data de nascimento, escolaridade, profissão e telefone são dados de preenchimento opcional. A presente pesquisa optou por realizar cadastramento declarando tão somente os dados da instituição de pesquisa e correspondente CNPJ, sem preencher os dados não obrigatórios.
- **Solicitação:** Para registrar o pedido de informação, é necessário identificar o órgão/entidade responsável pela informação, escolher a forma do recebimento da resposta (retirada no órgão, recebimento por email ou correio) e redigir a pergunta. Cabe destacar que só é possível realizar uma pergunta por solicitação. Dessa forma, as questões foram enviadas as secretarias segregadamente. As solicitações da pesquisa corresponderam a três perguntas para cada secretaria enunciadas da seguinte forma como as destacadas pelo Quadro 01.

Quadro 01: Questões enviadas às secretarias paulistas por meio da LAI

Nº	Pergunta	Detalhamento	Observação
0	Qual foi o volume de madeira consumido pelo governo do estado de São Paulo no período de 2009 a 2012, ano a ano?	Em quais formas? Qual volume em obras? Qual volume de recursos em materiais? Qual volume de recursos em serviços? Há especificação para madeira descrita no contrato? Em caso afirmativo, qual especificação?	Especificamente para secretarias da Fazenda e Gestão
1	Qual foi o volume de madeira consumido em sua secretaria, de forma direta ou indireta, no período de 2009 a 2012, ano a ano?	Em obras Em materiais Em serviços Especificamente sobre madeira de origem amazônica Há especificação para madeira descrita no contrato? Em caso afirmativo, qual especificação?	Todas as secretarias com processos licitatórios finalizados que envolviam produtos e subprodutos de madeira em 2012
2	Qual foi o montante de recursos financeiros utilizados para compra de madeira em sua secretaria, de forma direta ou indireta, no período de 2009 a 2012, ano a ano?	Em obras Em materiais e serviços Especificamente sobre madeira de origem amazônica	Todas as secretarias com processos licitatórios finalizados que envolviam produtos e subprodutos de madeira em 2012
3	Qual o consumo (volume e montante de recursos financeiros) consumido em sua secretaria, de forma direta ou indireta, dos seguintes subprodutos, período de 2009 a 2012?	1. Madeiras em toras; 2. Toretes; 3. Postes não imunizados; 4. Escoramentos; 5. Palanques roliços; 6. Dormentes; 7. Estacas e mourões; 8. Achas e lascas; 9. Pranchões desdobrados com motosserra; 10. Bloco ou file, tora em formato poligonal, obtida a partir da retirada de costaneiras; 11. Madeira serrada sob qualquer forma, faqueada ou em lâminas; 12. Dormentes e postes na fase de saída da indústria.	Todas as secretarias com processos licitatórios finalizados que envolviam produtos e subprodutos de madeira em 2012

Fonte: autoria própria.

- **Protocolo:** Ao final, foi gerado um número de protocolo para o acompanhamento da solicitação encaminhada.

O desenvolvimento da pesquisa levou a caminhos antes não traçados na definição da metodologia de pesquisa a ser adotada, que são relativos às dificuldades que qualquer indivíduo

ou organização teria para acessar as informações sobre as compras públicas de madeira no estado de São Paulo. As limitações inicialmente encontradas permitem afirmar que vários processos comumente adotados pelos órgãos do estado não têm significado claro para quem os realiza e chegam inclusive a exigir informações e documentação desnecessárias. Dessa forma funcionam como barreiras para a efetivação de determinadas compras públicas, mas não servem ao controle social.

Os resultados

O quadro 02 sintetiza os resultados obtidos com as solicitações da pesquisa:

Quadro 02: Respostas das secretarias paulistas, enviadas por meio da LAI

Órgão/Secretaria	Data de Envio	Data de Recebimento	Resposta
Pedidos gerais			
Secretaria da Fazenda	15/05/2013	4/6/2013	Necessidade de dilatação de prazo para pesquisa da área
Secretaria da Fazenda	15/05/2013	Redirecionado em 15/05 Redirecionado em 24/05/2013	O Serviço de Informações ao Cidadão do Estado de São Paulo é responsável pelas solicitações de informações referentes aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual de acordo com o Decreto Estadual nº 58.052, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 no Estado de São Paulo Cada órgão e entidade é responsável por sua gestão de suprimentos e seus respectivos registros. Sugerimos realizar sua solicitação para cada um dos órgãos conforme a lista anexa
Secretaria da Gestão Pública	15/05/2013	Redirecionado em 15/05	
Pedidos específicos			
Secretaria da Administração Penitenciária	15/05/2013	4/6/2013	Por ser um levantamento complexo não foi possível atender na totalidade a solicitação feita pelo SIC/SAP devido ao curto prazo, entretanto pode-se respondê-la parcialmente de acordo com as planilhas contratuais obtidas após a conclusão de obras e serviços no período de 2009 a 2012. Envio de arquivo complementar

Órgão/Secretaria	Data de Envio	Data de Recebimento	Resposta
Secretaria da Educação	15/05/2013	14/06/2013	<p>Em atendimento à demanda formalizada com base na lei do acesso à informação, esclarecemos que a Secretaria de Estado da Educação, por meio da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, que tem entre suas atribuições: construir escolas; reformar, adequar e manter os prédios, salas de aula e outras instalações, visa sempre a melhor qualidade do ensino e a aplicação apropriada das políticas educativas definidas pelo Estado.</p> <p>Informamos que a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE no uso de suas atribuições e na implementação de suas ações, programas e projetos tem fomentado ações sustentáveis, em conformidade com a legislação vigente. Apresentamos ao interessado as fichas do catálogo de Serviços, onde se encontram as especificações de madeiras para construção escolar utilizadas pela FDE.</p> <p>Esclarecemos que, a madeira utilizada na execução de obras é fornecida pela indústria que já passa por fiscalização que atesta a legalidade da origem da madeira. Ademais, os contratos são estabelecidos por empreitada global, sem a exigência do minucioso detalhamento por material ou serviços, cujos valores são fechados por obra, na listagem dos preços, de modo que não é possível fornecermos estas informações no âmbito de detalhamento pleiteado pelo interessado, no que tange ao volume de madeira consumido, de forma direta ou indireta, no período de 2009 a 2012 nas obras realizadas e serviços contratados.</p>
Secretaria da Habitação	15/05/2013	Redirecionado em 15/05	<p><i>Sem resposta até o momento de escrita do artigo</i></p> <p>1) O Núcleo de Engenharia/GSAA não adquiriu nem utilizou madeira de forma direta. Não temos informação quanto às outras unidades da Pasta;</p> <p>2) Em algumas obras contratadas por intermédio de licitação foram utilizadas madeiras, contudo não podemos precisar se de origem amazônica. Nos contratos referentes às contratações supracitadas consta exigência consoante segue: "Na utilização de produtos e subprodutos de madeira, a CONTRATADA deverá atender ao determinado nos Decretos nº 49.674/2005 e nº 53.047/2008 (CADMADEIRA), ambos do Estado de São Paulo”;</p> <p>3) Não temos compilados os recursos e a volumetria de madeira utilizada na forma descrita acima. Inclusive tais dados variam de empresa para empresa em função das respectivas produtividades e grau de desperdício;</p> <p>3) O tipo de madeira e sua descrição são as usuais na indústria da construção civil para utilização em estruturas, pisos, forros, esquadrias e coberturas de edificações;</p> <p>4) Há obras originadas de convênio as quais tampouco temos os dados. Nesse caso muitos dos levantamentos</p>
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	15/05/2013	3/6/2013	

Órgão/Secretaria	Data de Envio	Data de Recebimento	Resposta
			são efetuados pelos conveniados.
Secretaria da Logística e Transporte	16/05/2013	4/6/2013	Informamos que esta Secretaria de Logística e Transportes não utilizou recursos financeiros para compra de madeira para obras e serviços na Pasta.
Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos	16/05/2013	20/05/2013	Em atenção à pergunta, informamos que mediante consulta às áreas administrativas e financeiras desta Secretaria, não houve nenhum consumo de madeira, de forma direta ou indireta, no período, no período de 2009 a 2012, ou seja: em obras, em materiais, em serviços, madeiras de origem amazônica ou qualquer especificação de madeiras. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, tem como o campo de atuação de planejamento e a execução de políticas estaduais de recursos hídricos e de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo.
Secretaria da Segurança Pública	16/05/2013	4/6/2013	Conforme resposta do Núcleo de Arquitetura do Gabinete do Secretário, informamos que durante o período em questão não fora efetuada reforma ou ampliação alguma que demandasse este tipo de material em qualquer uma das edificações supracitadas. As reformas efetuadas nestas edificações foram exclusivamente internas e contemplaram basicamente instalações elétricas, hidráulicas, divisórias efetuadas em <i>drywall</i> e forros de gesso, além de portas contra fogo, corrimão e guarda-copos metálicos e pinturas, instalações de aparelhos de ar-condicionado e a troca dos elevadores do edifício Sede. Esclarecemos que os materiais da solicitação em questão são usualmente utilizados em construções, concretagens, escoramentos etc. e definitivamente em nossas três unidades não fora efetuado serviço algum com estas características.
Secretaria do Desenvolvimento Social	16/05/2013	27/05/2013	Considerando a solicitação em tela, repassamos a resposta encaminhada pela direção do Departamento de Administração desta Secretaria, informando que, não houve nenhuma compra de madeira realizada pelo núcleo de compras no período indicado.
Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania	16/05/2013	23/05/2013	Considerando a solicitação anexa, informamos que não houve nenhuma obra nos edifícios desta Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania no período indicado. Ademais, cumpre esclarecer que não há obra em curso no ano de 2013 que justifique o consumo dos materiais supracitados (2009/2012).
Companhia de Desenvolvimento Habitacional e	Redirecionado em 15/05	4/6/2013	Estamos solicitando prorrogação, devido levantamento de dados (<i>sem resposta até o momento de escrita do artigo</i>).

Órgão/Secretaria	Data de Envio	Data de Recebimento	Resposta
Urbano – CDHU			

Fonte: autoria própria.

O primeiro ponto a ser destacado corresponde ao número de redirecionamentos no processo de atendimento das solicitações de informação. O quadro 03 destaca as secretarias e os correspondentes órgãos para os quais as informações foram redirecionadas.

Quadro 03: Redirecionamentos entre secretarias paulistas

Órgão original	Redirecionado para	Data	Motivo
Secretaria da Gestão Pública	Central de Atendimento ao Cidadão	15/05/2013	Não explica
Secretaria da Fazenda	Central de Atendimento ao Cidadão	15/05/2013	Não explica
Secretaria de Habitação	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU	15/05/2013	Não explica
Secretaria da Logística e Transporte	Central de Atendimento ao Cidadão	20/05/2013	Não explica
Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos	Central de Atendimento ao Cidadão	20/05/2013	Não explica

Fonte: autoria própria.

O Decreto estadual n. 58.052/2012 prevê redirecionamento de questionamentos, uma vez que o pedido pode ser feito a qualquer secretaria. Contudo esta não altera a contagem do prazo – não sendo superior a 20 dias, a contar da data do protocolo da solicitação resposta da referida solicitação, podendo ainda ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa do órgão requerido.

O quadro 3 ainda permite constatar que cinco secretarias redirecionaram as questões, sem detalhar os motivos para tal. Mesmo que tal prática seja prevista em lei, não esclarece se os direcionamentos foram feitos devido à impertinência da questão ou à incapacidade da secretaria em respondê-la.

No caso específico das perguntas gerais direcionadas às Secretarias da Fazenda e Gestão, embora tenham perfil estratégico para o governo paulista, o que pressupõe controle sobre a execução das despesas relacionadas às compras públicas, ambas as secretarias responderam que devido ao modelo descentralizado de compras públicas realizado no estado, o pedido deveria ser realizado de maneira fragmentada. Esta fragmentação das informações pode garantir maior autonomia para as secretarias e agilidade nos processos de compras, mas com efeito de perda de controle do que é adquirido pela administração pública como um todo. Pode-se considerar neste caso que a descentralização pertinente ao processo da compra não precisa obrigatoriamente implicar a falta de controle final por órgãos que prioritariamente têm a função de unificar informações como as Secretarias da Fazenda e de Gestão.

Outro aspecto relevante é a negativa de grande parte das secretarias quando questionadas se houve aquisição de produtos madeireiros. Por outro lado, levantamento prévio no Portal da Transparência estadual e nos editais publicados revela que os dados existem, demonstrando que não houve um esforço mínimo de saber se as informações existiam antes de negá-las. Esta característica reflete o que estudiosos têm chamado de opacidade institucional, também entendida como opacidade administrativa, ou mesmo opacidade de informações públicas – o termo se refere à dificuldade de se obter informações de gestão pública, o oposto da transparência pública (JARDIM, 1999), seja por interesses políticos em não divulgar informações, seja pela falta de familiaridade dos cidadãos para com os trâmites burocráticos. Tal qual há diferentes gradações de transparência, há diferentes gradações de opacidade (JARDIM, 1999). Alguns governos disponibilizam menos informações que outros, tendo, portanto, mais opacidade institucional de seus processos.

Uma hipótese que busque justificar a opacidade institucional pode ser relacionada à falta de controle sistemático das informações. Uma vez que os processos licitatórios são realizados, há registro de compras e realização de etapas na composição do próprio processo. A sistematização destes registros, por sua vez, pode não ocorrer, o que compromete não apenas a transparência de tais dados como o próprio controle gerencial, uma vez que o volume de informações e processos inviabiliza análises abrangentes.

A Secretaria de Administração Penitenciária representou uma exceção entre as solicitações realizadas, porque disponibilizou dados quantitativos e forneceu respostas substantivas frente à questão apresentada. O nível de organização informacional sobre o volume de madeira adquirida converge com a opinião da administração do Cadmadeira, a qual a classifica como órgão mais desenvolvido. Por outro lado, o nível de detalhamento da resposta não contempla se há madeira de origem nativa, ou mesmo certificada. Outro aspecto a ser destacado é que a resposta enviada pela secretaria está em formato não editável (arquivo.pdf).

Por todo o exposto, é possível afirmar que ainda não há transparência nos processos de aquisição de compras de determinados produtos, em especial madeira, produto de impacto relevante na economia nacional e cuja legalidade de origem é um objetivo a ser alcançado.

A falta de transparência dos dados públicos reflete a falta de transparência das informações referentes à madeira de origem florestal e também revela como a LAI ainda não está implementada plenamente. Desde a não disponibilização de informações de maneira editável ou

a afirmação de que não foram realizadas compras, mesmo com editais específicos para tal, até questões estruturais como a falta de comunicação entre diferentes áreas, que redirecionam informações e não contam com sistemas que permitam antever pedidos futuros.

Considerações Finais

Este artigo representa um esforço inicial para compreender de que forma a Lei de Acesso à Informação têm contribuído para a transparência governamental no contexto subnacional. Privilegiar o tema das compras públicas sustentáveis foi essencial para evidenciar os caminhos e descaminhos para a transparência governamental.

A partir dos resultados obtidos no estudo de caso da madeira, pode-se afirmar que a LAI, enquanto instrumento normativo, incentiva à criação de um sistema de aprendizagem institucional, pelo qual os gestores públicos são “obrigados” a organizar e disponibilizar as informações, seja proativamente, seja mediante pedidos de acesso.

Assim, a LAI pode ser considerada, em certa medida, uma ferramenta de controle social, no sentido em que facilita a aproximação entre o cidadão e o governo, abrindo margem para que seu uso seja acessível para a sociedade, ao passo que não requer um conhecimento muito técnico sobre o que lhe é solicitado. Contudo, mesmo sendo uma ferramenta importante para garantir a transparência dos dados públicos, não é possível afirmar em que medida ela consegue transpor a opacidade institucional.

Vale ressaltar o empenho dos servidores públicos no levantamento de dados. A aplicação de uma legislação sem sistemas de informação anteriores faz com que muitas informações sejam buscadas para responder a pedidos de complexidades, especificidades e abrangências distintas.

A falta de sistematização anterior, necessária para a transparência ativa, e a falta de organização das respostas já concedidas levam os servidores a constantes retrabalhos. A expectativa é que, a partir da aplicação da lei, cada vez mais órgãos busquem estruturar suas informações, tornando a transparência mais que uma obrigação, um hábito que atente à cidadania.

Por fim, espera-se que a aplicação da LAI seja indutora da sistematização de informações para posterior divulgação ativa. A sistematização de dados governamentais pode ser considerada um importante avanço uma vez que antecipa pedidos de acesso à informação. Vale destacar que grande parte dos processos administrativos de governos, sobretudo municipais, ainda circula por meio físico. Apesar das inúmeras ferramentas disponibilizadas pelas tecnologias de informação e comunicação, a cultura de sistematização ainda não está disseminada, inclusive por fatores políticos, dado que a falta de sistematização é um considerável empecilho para análise de gastos públicos.

Por todo o exposto, é válido afirmar que transparência e controle social são fatores cruciais para o sistema democrático brasileiro, e trazem novas demandas associadas à perspectiva das compras públicas para o desenvolvimento local.

Artigo recebido em 15/07/2013 e aprovado em 05/11/2013

Referências

ACESSO à informação. Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes. Disponível em: <www.acessoinformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>. Acesso em: 15 maio 2013.

ADEODATO, S. et al. **Madeira de ponta a ponta: o caminho desde a floresta até o consumo**. São Paulo: FGV, RAE, 2011. 128p.

Biderman, R., L. Betiol, L. Macedo, M.; MONZONI, R. Mazon (orgs) ICLEI .**Guia de compras públicas sustentáveis**. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2ª Edição, Editora FGV, Rio de Janeiro. 2011

BOBBIO, N. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171p.

CAVALCANTI, Denize. **Coordenadora de Políticas Públicas da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo**. Entrevista realizada em 17 de abril de 2013 . - São Paulo: Secretaria de Meio Ambiente, 2013.

CLAD. **La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana**. Buenos Aires: Clad / BID / Eudeba, 2000. 346p.

CONWAY, Danielle M. **Sustainable procurement policies and practices at the state and local government level** (April 15, 2012). [S.l.] Greening local government. Hirokawa & P. Salkin, 2012. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2095576>. Acesso em: 21 abr. 2013.

FAO. **Global forest resources assessment 2010**. Roma: Forestry Department, 2010. 163p.

IBAMA. **Documento de origem florestal**: informação estratégica para a gestão florestal no Brasil: período 2007-2010. Disponível em: <www.ibama.gov.br/documentos/relatorios-dof>. Acesso em: 22 jun. 2013.

ICLEI. Governos Locais pela Sustentabilidade, Secretariado para América Latina e Caribe (LACS) e Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. **Guia de compras públicas sustentáveis**. 2.ed. São Paulo: FGV, 2008. 134p.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999. 239p.

KETLL, D. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro:FGV, 2005. 316p.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: Transparência das Contas Públicas. **Revista Organizações & Sociedade**, Bahia, v. 15, n 47, p. 107-120. 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da transparência. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial>. Acesso em: 20 jun. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da transparência**. Licitações e contratos. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br/licita>. Acesso em: 22 jun. 2013.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente X principal. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 39-73.

REDE AMIGOS DA AMAZÔNIA. Centro de Estudos em Administração Pública e Governo - EAESP/FGV. Disponível em: <http://http://raa.fgv.br/>. Acesso em: abr. 2013.

SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. **Cadmadeira - Cadastro de Comerciantes de Madeira no Estado de São Paulo**. Disponível em: <www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Default.aspx?idpagina=1317>. Acesso em: 20 jun. 2013.

VALOR ECONÔMICO. **Dilma assina decreto para estimular compra governamental 'sustentável', em 05 de junho de 2012**. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/2692900/dilma-assina-decreto-para-estimular-compra-governamental-sustentavel#ixzz2DFTSgP6V> acesso em 10 de novembro de 2012.

VAZ, José Carlos. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania**: a construção de um modelo de análise e avaliação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. (Tese de Doutorado).

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v. 9, Edição Especial, p.45-62, 2010.

VILLELA, M. et al. **Poder público e consumo de madeira**: desafios e alternativas para a gestão responsável da madeira amazônica. São Paulo: FGV, RAE, 2011. 130p.