

## Painel 6 – ODS 12 Nova Lei de Licitações e o Desenvolvimento Nacional Sustentável

O Senhor Renato Fenili (Secretário Adjunto de Gestão – Ministério da Economia): Parabenizo o Kanashiro pela excelente apresentação que encerrou o evento com chave de ouro. Sua provocação para uma releitura do conceito de desenvolvimento sustentável foi inspiradora e espero que seja um tema abordado com maturidade na abertura do próximo seminário.

Queria, de verdade, não de forma protocolar, dar-lhe os parabéns porque muito raramente vi alguém vir a público, pelo menos em palestras recentes, e dizer: olha, estamos discutindo sustentabilidade muitas vezes tomando por base um paradigma que deve ser superado, e expor as razões políticas inclusive, “feito pelo mercado, para o mercado”.

Sinceramente, falar depois de você foi a minha melhor decisão. Tenho certeza de que o seu discurso terá uma aderência muito forte. Parabéns, Kanashiro!

Vou compartilhar uma apresentação também bastante sucinta e singela, que se acopla muito bem às provocações do Kanashiro, mas talvez com um viés um pouco mais provocativo e intenso.



O título da apresentação é “Contratações Insustentáveis”. Participo deste evento, ano após ano, sempre falando quase o mesmo, mas desta vez acho que podemos, e devemos, haja vista a nova Lei de Licitações, dar um passo adiante.

Apesar de ser um grande defensor da sustentabilidade em contratações públicas no Brasil, não concordo com a taxonomia “contratações sustentáveis”. Ao tentar mensurar algo difícil de medir e trazer uma dimensão pouco tangível à instabilidade nas contratações públicas, entendo que essa denominação enfraquece a nossa causa. Embora existam iniciativas louváveis, como a do Senado e de outros órgãos, sempre há uma busca por um caso de sucesso que seja noticiado no Globo Repórter à noite. No entanto, o nosso objetivo é que as contratações públicas no Brasil sejam um caso de sucesso em geral.

A expressão “contratações sustentáveis”, pressupõe-se que também existam contratações insustentáveis, o que pode

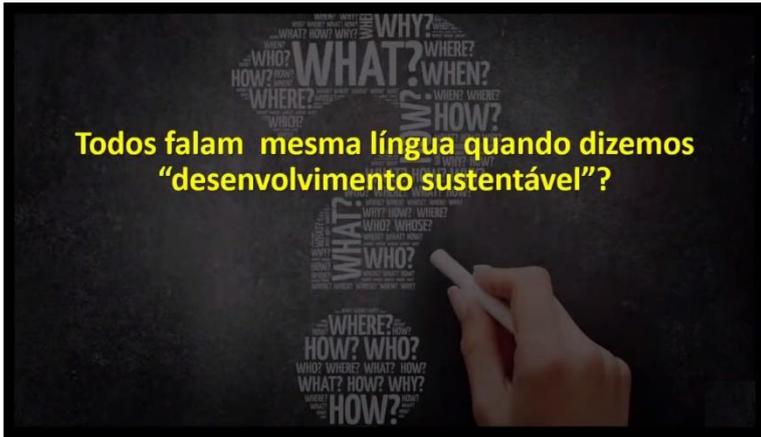
parecer redundante. No entanto, essa redundância é importante e necessária. Deveríamos reconhecer e enfatizar que contratações insustentáveis são inaceitáveis e trabalhar para erradicá-las.

A partir do momento em que se diz que existem contratações insustentáveis ou que não tangenciam a sustentabilidade, a conclusão é inegável: são contratações ilegais. Peguemos um exemplo simples. Sustentabilidade é princípio, assim como publicidade. No art. 5º da nova lei há vários princípios. Assumir que o desenvolvimento nacional sustentável, alçado à condição de princípio na nova lei, pode ser observado ou não, enquanto os outros têm de ser observados porque senão a licitação será ilegal, não faz o menor sentido.

O que digo, claramente, é que contratação sustentável todas têm de ser. O que há, em verdade, são contratações mais sustentáveis. De repente – naquele *slide* do Kanashiro, naquela figura da “casinha” à direita –, a condição será preditora de mais de um pilar ou, de uma maneira mais intensiva, de alguns dos pilares. Nesse caso, vai-se ganhar 23 estrelinhas em seu caderno. Parabéns! E poderemos ter contratações menos sustentáveis.

Agora, dizer que se fez uma contratação não sustentável, no fundo, é ir contra um princípio legal, numa situação de desperdício de recursos públicos.

Esse é o primeiro ponto.



Embora todos utilizemos a expressão “desenvolvimento sustentável”, pode haver diferentes interpretações e

compreensões sobre o que isso realmente significa. Talvez esse seja o começo da preleção do Kanashiro. E quase todos com quem converso sobre desenvolvimento sustentável são afetos ao *green improvements*.

Este é o desenvolvimento sustentável.



Aqui está o desenvolvimento sustentável.

Este outro é o desenvolvimento sustentável.



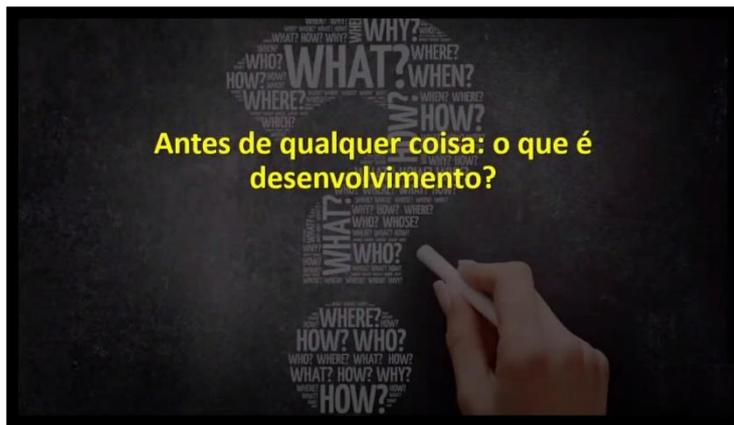
Bem, realmente é, mas não é só isso, não é só a bioeconomia, não é só nesse sentido.

Por exemplo, em Portugal, a empresa pública de serviços hospitalares – seria em Portugal o que no Brasil é a Ebserh – tem um programa para



comprar seringa descartável para viciados em drogas, para que o usuário de droga não reutilize a seringa e não fique sujeito a adquirir doenças, como a Aids e outras, que são transmissíveis pelas seringas.

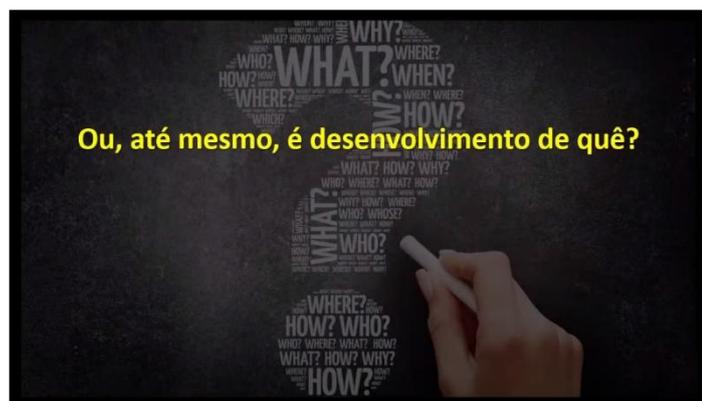
Essa é uma compra sustentável que envolve, evidentemente, aspectos sociais e econômicos. É difícil separar essas dimensões, mas há também uma dimensão cultural que precisa ser considerada. Se pensarmos em implementar uma política pública semelhante no Brasil, devemos ter em mente que questões culturais podem influenciar a aceitação e a efetividade da iniciativa.



Antes de discorrer sobre desenvolvimento sustentável, talvez o cerne da questão seja definir o que é desenvolvimento. Não estou me afastando da

lei; pelo contrário. O que é desenvolvimento?

Antes de sustentabilidade, temos que saber desenvolvimento do quê? É desenvolvimento de uma região, de uma cidade, de uma



instituição, de um país? Do que estou querendo falar? A lei deixa isso claro.



Estou me referindo ao desenvolvimento sustentável em nível nacional. Não nos referimos apenas a um bairro, a uma cidade ou a uma instituição, mas sim à

nação. Podemos utilizar, de forma aproximada e ainda que imperfeita, a noção de país para compreender essa questão. Quando a lei menciona o desenvolvimento nacional sustentável, refere-se ao desenvolvimento do Brasil em sua totalidade, uma aproximação que pode nos ajudar a compreender o tema.

Mas aí vem “eu quero implantar isso daí” – ainda vivemos sob a máxima de Peter Drucker de que não se consegue gerenciar o que não se pode medir. Como medir desenvolvimento? Historicamente, as organizações multilaterais que disseram o que é desenvolvimento e o que se pode medir, grosso modo, foram Banco Mundial, FMI e OMC, que se voltaram muito a facetas econômicas, como o PIB. Mas não porque objetivavam medir desenvolvimento. Essas instituições queriam classificar países como emergentes. Antes da década de 80, chamava-se terceiro mundo, mas pegou mal. Depois de um tempo, chamar de “terceiro mundo” pareceu ruim, então virou “emergente”.

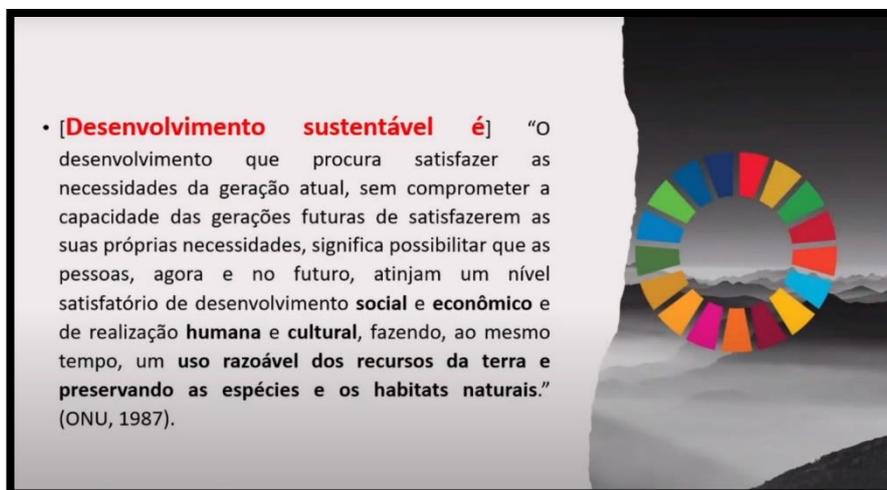
<i>Mensuração de desenvolvimento</i>		
Instituição	Indicador	Dimensões
Banco Mundial	PIB per capita	Consumo, investimentos e balança de importações
FMI	PIB per capita Diversificação na exportação Grau de integração no sistema financeiro global	Consumo, investimentos e balança de importações, tipologias de exportação, comércio exterior, moeda, operações de crédito
OMC	Autodeclaração	-
ONU	IDH	Educação, saúde, renda
	IDH Ajustado à Desigualdade (IDAH)	Educação, saúde, renda, considerando o custo de desigualdade relativo a essas dimensões
	Índice de Desigualdade de Gênero (IDG)	(i) saúde reprodutiva, medida pela taxas de mortalidade materna e de natalidade de mães adolescentes; (ii) empoderamento, medido pelas proporções de assentos parlamentares ocupados por mulheres e de mulheres adultas com educação secundária ou superior, e (iii) status econômico, que abarca a participação feminina na força de trabalho populacional acima de 15 anos de idade
	Índice de Pobreza Multidimensional	Educação, saúde, padrão de vida

Com a taxonomia voltada ao PIB, seria possível identificar a nação em que se conseguiria aportar recursos de financiamento e ter um retorno melhor, ter um desenvolvimento econômico melhor. Mas será que o PIB mede desenvolvimento?

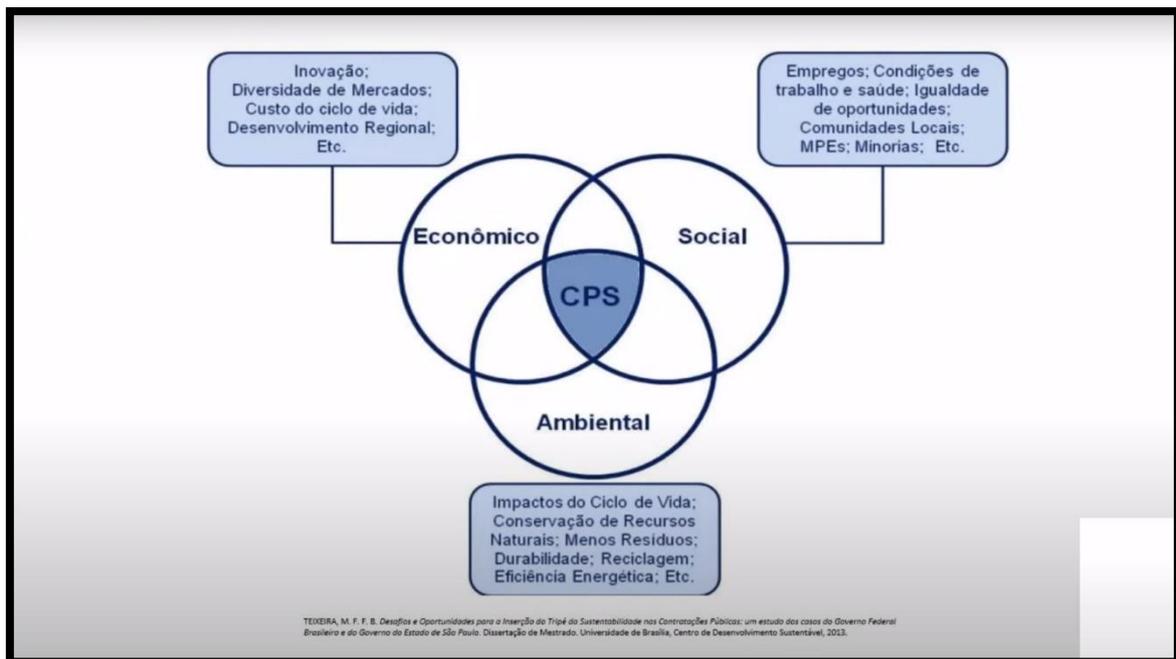
Na minha visão, na equação do PIB, há muitos aspectos que não são considerados. Quem talvez se aproxime um pouco mais da visão que estamos discutindo neste seminário de desenvolvimento sustentável é a ONU, que tem o IDH. O IDH mede educação, saúde, renda. E ainda existem alguns IDHs mais desenvolvidos. Por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade – IDHAD, que ainda mede a desigualdade dentro da população das faixas etárias, das camadas sobre isso. Há ainda o Índice de Desigualdade de Gênero – IDG e o Índice de Pobreza Multidimensional – IPM.

Historicamente, nos últimos 60, 50 anos, o que se dedilhou em termos de desenvolvimento foi muito numa faceta econômica para financiamento de organizações que tenham potencial e poderio econômico no âmbito mundial. Mas, na faceta do que é desenvolvimento e como medir, que talvez ainda tenha um lado atrofiado, só a ONU ousou adentrar.

Essa definição foi a que o Kanashiro referiu. Antes da década de 90, do Relatório de Brundtland, que aqui que realmente tem as dimensões.



Esta é a famigerada figurinha lá de 87. Foram transpostas para o Brasil essas dimensões da sustentabilidade.



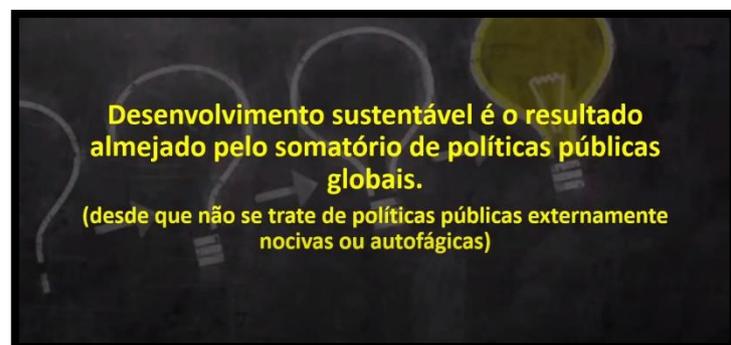
Depois de 92, foi dado um tratamento para isso e firmou-se, mais para frente, a Agenda 2030, e todos estão mais familiarizados com os 17 ODSs, que nos dão concretude.



Tanto que, daquelas figurinhas do começo, não é só o aspecto ambiental *scritto sensu*. Claro, são aspectos que estão minimamente dentro da comunidade, do desenvolvimento humano, dos aspectos sociais e sociológicos.



Trago uma provocação: se no Brasil criássemos um superministério da sustentabilidade, o que estaria incluído? E mais do que isso: o que não estaria?

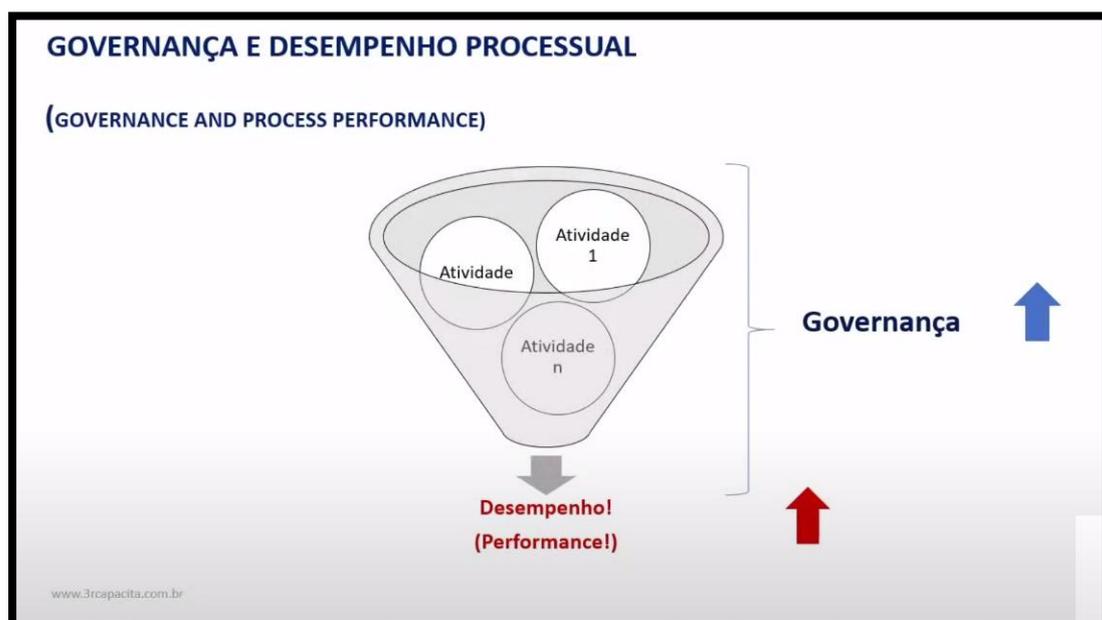


Posso fazer uma provocação, ainda obviamente carente de lapidação: desenvolvimento sustentável no Brasil é o somatório de políticas públicas tomado grosso modo. O que o Brasil quer hoje? Políticas públicas de segurança, de educação, de saúde, de meio ambiente. Se tomo tudo dentro de um macro

vetor, esse é o caminho para o qual deveria apontar o nosso desenvolvimento sustentável.

Obviamente, faço um corte aqui. Estou tirando como variável de controle ou variável expurgável qualquer eventual política pública autofágica. Não é isso. Uma boa política pública seria uma política pública sustentável.

A nova Lei de Licitações tem como objetivo promover a governança nos processos de compra pública, buscando amarrar todos os artefatos de planejamento e gestão contratual para garantir o melhor interesse público. Quanto melhor for a governança, maiores serão as chances de se obter uma boa performance no processo. Para isso, é necessário realizar um plano anual de contratações, uma matriz de risco e outras ações que possam contribuir para a obtenção de uma melhor *performance* no final.



A nova Lei de Licitações esclareceu o que é desempenho numa contratação pública.



### Lei nº 14.133/21

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o **resultado** de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao **ciclo de vida do objeto**;
- II - assegurar **tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a **justa competição**;
- III - **evitar** contratações com **sobrepreço** ou com **preços** manifestamente **inexequíveis** e **superfaturamento** na execução dos contratos;
- IV - incentivar a **inovação** e o **desenvolvimento nacional sustentável**.

Brinco que, se houvesse uma excursão pela nova Lei de Licitações, a porta de entrada seria o art. 11: o processo licitatório – podemos

extrapolar para a dispensa ou a contratação pública – tem quatro objetivos: I – assegurar a seleção da proposta mais vantajosa apta a gerar o resultado – resultado e efetividade – da contratação, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto – então as análises entram fortemente na lei –; II – isonomia e a justa competição; III – a lei é muito preocupada em evitar sobrepreço e superfaturamento mas também em impedir o preço inexequível, muito baixo, que não dá para ser efetivo depois; então é o preço econômico que a lei quer; e IV – inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, **promover um ambiente íntegro e confiável**, assegurar o **alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias** e promover **eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações**.

O desenvolvimento sustentável entra tanto como princípio quanto como objetivo na nova lei. Portanto, a essência da nova

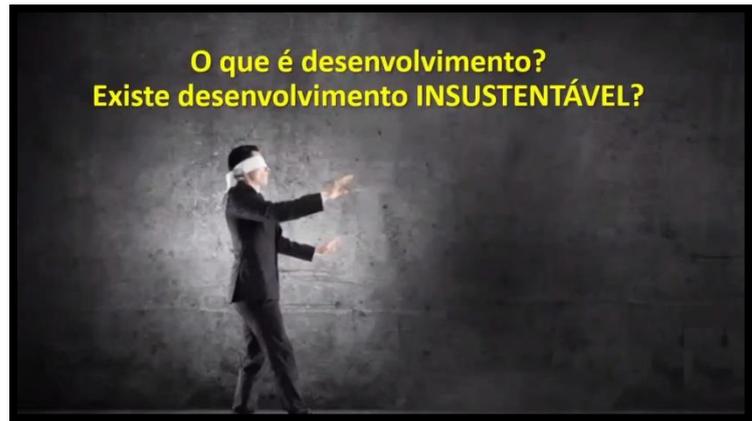
lei é essa. Há uma seção dedicada à governança, que visa atingir esses objetivos.

Sintetizando, a nova lei diz que uma boa compra pública é a que permite efetividade, resultado, entregar a política pública, preço econômico, isonomia e justa competição, inovação e desenvolvimento sustentável.

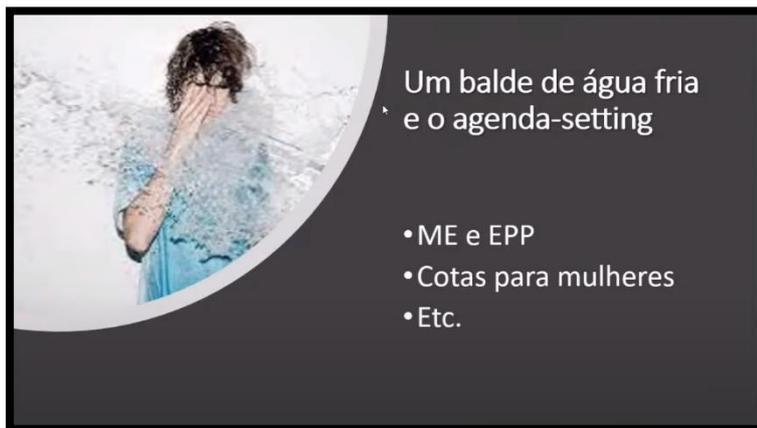


E há algumas coisas que vão orbitar isso. Um ambiente negocial íntegro, responsabilidade fiscal, eficiência e eficácia. Mas aqui está o cerne que se quer.

Já que a lei apregoa desenvolvimento sustentável, existe algum desenvolvimento nacional que seja insustentável? Aqui a



provocação é óbvia. O desenvolvimento insustentável acaba sendo autofágico em curto ou médio prazo. Então talvez nem pudéssemos chamar de desenvolvimento. O desenvolvimento que uma nação sempre quer, obviamente, é o sustentável.



Vamos jogar um balde de água fria em algumas coisas. A nova lei tem um recorte específico em relação à sustentabilidade do

país. Ela privilegia a micro e pequena empresa em detrimento de outras questões, o que pode sacrificar o fomento ao desenvolvimento sustentável. Por exemplo, em licitações acima de 4,8 milhões de reais, não há direito de preferência para obras de engenharia, e em qualquer licitação com valor acima desse limite, também não há direito de preferência. Embora a lei tenha como objetivo a entrega de resultados econômicos, é importante questionar se ela está realmente fomentando o desenvolvimento sustentável do país.

Quanto às cotas para mulheres, a lei prevê que é possível, mas não obrigatório, a existência de cotas em contratos de terceirização para mulheres vítimas de violência. Eu sou totalmente a favor dessa iniciativa. Conheço bem a questão da violência contra as mulheres graças à minha grande amiga Cristina Castro Lucas, minha orientadora de pós-doutorado. Ela é a criadora da robô chamada Glória, uma inteligência artificial que combate a violência contra as mulheres. Essa é uma questão muito importante para mim. A lei também aborda a violência contra a mulher...

Perguntinha da tarde: o que é mulher juridicamente? Mulher é um conceito biológico? É um conceito de identidade de gênero? A lei não é para amadores. O Brasil não é para amadores. Como se regulamenta isso? É só violência doméstica? E a violência familiar? A redação que colocaram na lei é só para violência doméstica. Até na Lei Maria da Penha, que tem uma redação bem sofrível nesse caso, extrapola para familiar. Quer dizer, vai-se poder na regulamentação extrapolar para familiar ou não? É óbvio que se quer.

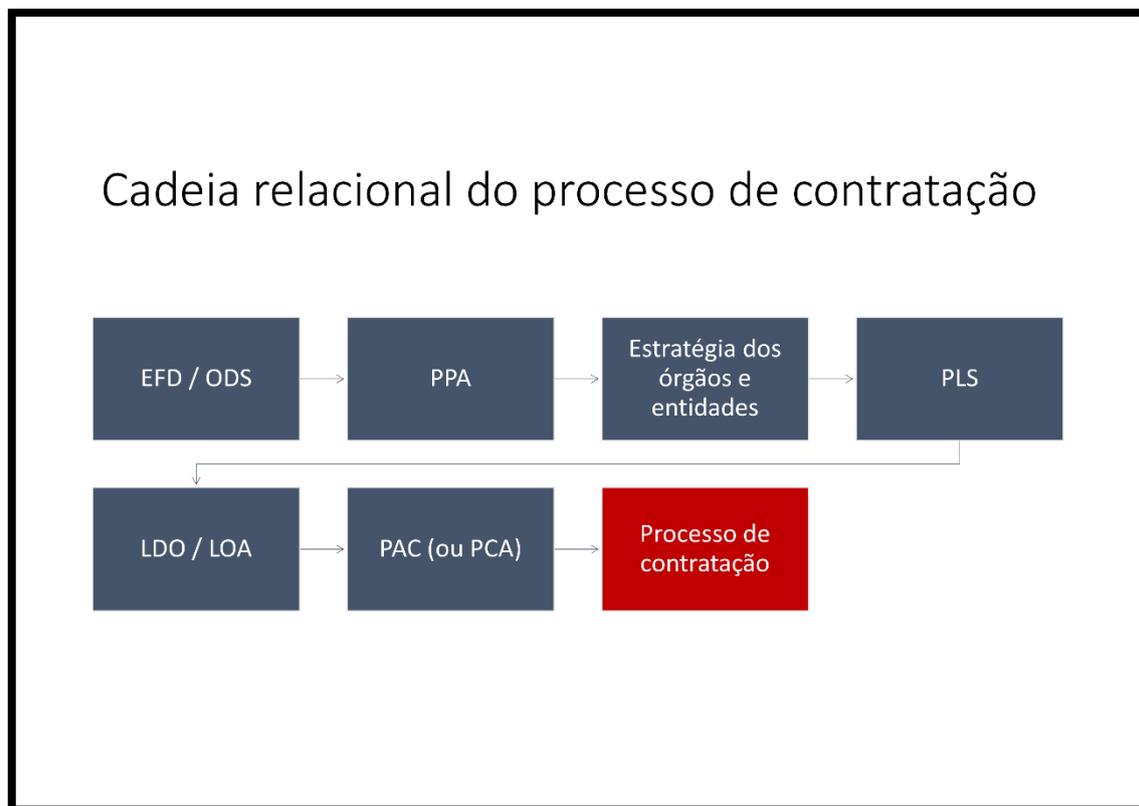
Outra pergunta: e os transexuais e os transgêneros que se consideram mulher? Há julgados no Brasil que estabelecem que não pode ser um fator biológico. Cadê a cota para transexual? Cadê a cota para transgênero?

Aqui é preciso ter uma visão realista da situação. O legislador nos deixou limitados em relação a trazer um conceito mais amplo de mulher, incluindo a violência familiar e abarcando

os transgêneros, que são uma parcela da sociedade pouco contemplada. Esperamos que, na regulamentação da lei, também sejam incluídas cotas para transgêneros e transexuais.

Agora, se temos um concurso público no país em que o candidato branco se diz pardo, isso é complicado numa visão pragmática estrita.

Na questão da compra pública, podemos pensar em um contínuo que vai desde uma compra menos sustentável até uma compra mais sustentável.



Em uma situação ideal, devemos considerar para onde o país quer ir, como estabelecido na Agenda 2030 e na Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) até 2031. A Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também destaca a importância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(ODS). Assim, podemos considerar esses documentos como direcionadores para uma compra mais sustentável.

Com base nisso, começamos a elaborar os instrumentos orçamentários. Quebramos isso no PPA.

As estratégias dos órgãos e das entidades muitas vezes têm que estar em plena aderência com o PPA.

E vamos indo. Mas o PLS está em estrita harmonia com a estratégia institucional.

A partir da definição dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), do plano plurianual (PPA), da estratégia do órgão e do plano de longo prazo (PLS), serão elaborados os nossos instrumentos orçamentários de curto prazo, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com base nesses instrumentos, executaremos os nossos Planos de Contratação Anual (PCA).

A execução de um plano se dá mediante processos concretos de contratação. Por exemplo, se o TSE deseja adquirir novos computadores para melhorar o desempenho dos servidores, isso pode ser considerado uma contratação sustentável, pois ajudará os servidores a trabalharem com mais eficiência e contribuirá para que o TSE alcance melhor seus objetivos. Além disso, se esses computadores tiverem um selo de energia Procel A e forem previstos processos adequados de tratamento e descarte do lixo tecnológico, a contratação será ainda mais sustentável. É importante lembrar que a adoção de práticas sustentáveis nas compras públicas contribui para o

cumprimento dos objetivos da Agenda 2030 e para a estratégia do Brasil de alcançar um desenvolvimento mais sustentável.

Temos que parar de dizer que só é sustentável se tiver eficiência energética e se tiver um tratamento, por exemplo, para resíduo sólido. Não é isso. Se for aderente à estratégia do país, se for um preditor mínimo, se puser um único tijolinho no muro, será uma contratação de desenvolvimento sustentável para o país.