



*Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013.  
Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental.  
Sede: Universidad de Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.*

## **Perspectivas e controvérsias sobre o uso do poder de compra do estado a partir da experiênciã brasileira**

Deloise de Fátima Bacelar de Jesus\*

### **Resumo**

*O presente trabalho discute o uso do poder de compra do Estado como alternativa de fomento ao desenvolvimento social, econômico e ambiental nos países latino-americanos. Os governos dos países latino-americanos despendem continuamente recursos com compras públicas para manterem suas funções e atingirem seus objetivos, tais recursos chegam a 10% dos seus respectivos PIB's. O uso do poder de compra do Estado acontece quando o governo prioriza setores estratégicos nos processos de aquisições de bens e serviços públicos, ainda que possuam um valor razoavelmente superior ao dos fornecedores comuns. O presente trabalho apresenta as recentes experiências brasileiras de favorecer os setores sociais de menor renda (como micro e pequenas empresas e agricultura familiar), as empresas nacionais, especialmente no âmbito da ciência e tecnologia, e as empresas e produtos que geram menor prejuízo ambiental, nos processos de compras públicas. O trabalho discute as motivações para a opção pelo uso do poder de compra do estado no Brasil, apresenta as ações até então realizadas para promovê-lo e suas limitações. Assim como as razões pelas quais os países latino-americanos optaram por não aderir ao Acordo de Compras Governamentais da OMC (AGP), e as possibilidades de uso do poder de compra do Estado na região.*

**Palavras chave:** Compras Públicas, Desenvolvimento social, Sustentabilidade, Políticas Públicas e Poder de Compra do Estado.

### **Resumen**

*En este trabajo se analiza el uso de la capacidad de compra del Estado como una alternativa para promover las cuestiones sociales, económicas y ambientales de los países de América Latina. Los gobiernos de los países de América Latina continuamente dedican recursos para mantener sus funciones de compra y lograr sus metas, esos recursos lleguen a 10% de sus respectivos PIB. El Del poder de compra del Estado ocurre cuando el gobierno da prioridad a los sectores estratégicos en los procesos de contratación de bienes y servicios públicos, aunque tengan un valor razonablemente más alto que el de los proveedores habituales. Este artículo presenta las recientes experiencias brasileñas favoreciendo de los sectores sociales (como micro y pequeñas empresas y granjas familiares), las empresas nacionales, especialmente en ciencia y tecnología, y las empresas y productos que generan menos daño ambiental, en los procesos de contratación pública. El documento analiza las motivaciones de la decisión de utilizar el poder de compra del Estado en Brasil, presenta las acciones adoptadas hasta el momento para promoverlo y sus limitaciones. Así como las razones por las cuales los países latinoamericanos han optado por no adherirse a la OMC sobre Contratación Pública (ACP), y las posibilidades de utilizar el poder de compra del Estado en la región.*

**Palabras clave:** Adquisiciones, Desarrollo Social, Sostenibilidad, Políticas Públicas y el poder adquisitivo del Estado.

### **Abstract**

*This paper discusses the use of the purchasing power of the state as an alternative to foster the social, economic and environmental issues in Latin American countries. The governments of Latin American countries continuously expend resources to maintain their procurement functions and achieve their goals, such resources reach 10% of their respective GDP's. Using the purchasing power of the state happens when the government prioritizes strategic sectors in procurement processes of public goods and services, although reasonably have a value higher than that of common suppliers. This paper presents the recent Brazilian experiences to foster social sectors with lower incomes (such as micro and small businesses and family farms), domestic enterprises, especially in science and technology, and the companies and products that generate less environmental damage, in public procurement processes. The paper discusses the motivations for the decision to use the purchasing power of the state in Brazil, presents the actions taken so far to promote it and its limitations. Just as the reasons why Latin American countries have chosen not to accede to the WTO Government Procurement (GPA), and the possibilities of using the purchasing power of the state in the region.*

**Keywords:** Procurement, Social Development, Sustainability, Public Policy and Purchasing Power of the State.

---

\*Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC) faz parte dos grupos de pesquisa em Poder e Desenvolvimento Local (USP) e sobre A Inserção Internacional Brasileira: Projeção Global e Regional (UFABC).

## **1. Introdução**

Fortes desigualdades permeiam a América latina, internamente aos países, e no decorrer de todo o continente. A perpetuação da pobreza, e a baixa capacidade dos Estados em realizar políticas públicas de qualidade em áreas como saúde, educação e segurança permanecem marcantes, especialmente pela realização de políticas de cunho neoliberal nas décadas passadas, estabelecidas por órgãos de financiamento com o Banco mundial e o Bird, que foram baseadas em uma suposta capacidade de auto-regulação do mercado, e em uma tendência a ineficiência dos estados. Tais políticas foram implementadas de forma padronizada em contextos de profundas desigualdades sociais e distintas e complexas relações sociais, culturais e políticas internamente a cada um dos países.

A atual crise do capitalismo mundial coloca em cheque definitivamente a estrutura de pensamentos dominante que defendia o encolhimento dos Estados na América Latina, assim como os reais benefícios do crescimento das economias, o modo como as relações de trabalho têm sido depreciadas internacionalmente, e o papel do estado em realizar políticas públicas capazes de proporcionar um desenvolvimento sustentável. De modo que, as transformações sociais também passam por transformações da postura dos Estados, em todas as suas formas de atuação. No caso brasileiro, as recentes medidas de cunho social conseguiram conciliar redução das desigualdades sociais e desenvolvimento econômico. No entanto, muitas transformações nas ações e na postura do Estado precisam acontecer para, de fato, reduzir a pobreza, e garantir formas plenas de bem estar e cidadania a toda a população.

O presente trabalho apresenta as recentes realizações brasileiras de uso do poder de compra do Estado, discutindo seus limites e possibilidades, assim como as possibilidades do uso dessa ferramenta no âmbito latino americano. Para tanto, o artigo conta com uma primeira sessão que discute brevemente a questão das desigualdades na América latina, sua trajetória e o papel do Estado na transformação de tais quadros, assim como da pluralidade de noções a respeito do desenvolvimento, e localiza a opção do presente artigo pelo desenvolvimento sustentável.

A sessão seguinte apresenta uma definição a respeito do que seja o uso do poder de compra do Estado. E, para discutir a experiência brasileira, faz uma breve apresentação da atual estrutura de compras públicas no Brasil, tal como seu histórico de formação. Em seguida, apresenta as principais legislações e medidas que vem sendo tomadas no país de modo a utilizar o uso do poder de compra do Estado. As experiências são classificadas e apresentadas sob a estrutura de compras de fomento, compras sociais e compras sustentáveis.

A terceira sessão apresenta as controvérsias do uso do poder de compra do Estado no cenário internacional, realizando uma discussão sobre os motivos que levaram os governos latino americanos a

não aderirem ao acordo de compras governamentais da OMC, com uma breve discussão sobre o acordo. Por fim, são apresentadas as considerações finais do presente artigo.

## **2. Desigualdade e Desenvolvimento na América Latina**

Antes de tratar diretamente da questão dos limites e das possibilidades do uso do poder de compra do Estado, será apresentada uma breve discussão a respeito de como a ação dos Estados Latino Americano precisam enfrentar as acirradas desigualdades internas a cada país e que permeiam todo o continente, assim como situo o que será considerado desenvolvimento sob a perspectiva do presente trabalho, tal intervenção se faz necessária pela pluralidade de visões a respeito do desenvolvimento, que chegam a ser contraditórias entre si.

Albernaz e Azevedo (2011) tratam da diversidade social que constitui a América latina, assim como das distintas formas de desigualdade que a permeiam, propondo a ação do estado por meio de políticas públicas para equacionar a presente situação. Os autores afirmam que os atuais patamares de desigualdade na América latina possuem duas correntes de explicações, a primeira que considera que o processo de modernização (instalação do estado e do capitalismo) não foram bem sucedidos em virtude de características como o paternalismo e o patrimonialismo e da ineficiência dos estados Latino Americanos, e o segundo que afirma que foi justamente a imposição do modelo europeu de modernidade, incompatível com o histórico de formação e as desigualdades iniciais da América latina, baseado na exploração para as metrópoles e no escravismo, que levaram a existência de tais desigualdades. Albernaz e Azevedo (2011) compartilham da segunda corrente, como esclarecem os autores a partir do seguinte trecho de Dussel:

“Assim, para aquele autor, desse “mito da modernidade”, aos povos colonizados, restaram apenas os destroços: a violação irresponsável das riquezas e dos saberes locais, a dizimação indígena, a degradação da autoestima cultural nacional, a consolidação, na mentalidade, de um eurocentrismo, muitas vezes acrítico, e a inadequação do arcabouço institucional proposto em face dos problemas da população local (DUSSEL, 2005, p. 67 in Albernaz e Azevedo, 2011, p. 333)

Os autores utilizam o exemplo brasileiro para explicar que no caso latino americano as visões morais e as opções políticas são grandemente responsáveis pela desigualdade, que não pode ser entendida apenas por uma incapacidade econômica do continente. Sendo assim, novas visões morais e a transformação dos Estados são necessárias para a redução de tais desigualdades. Pois “Em sendo assim, “a crença ‘fetichista’ no poder da economia em resolver todos os problemas” deve ser posta em questão quando se visa tratar a desigualdade latino-americana.” (Albernaz e Azevedo, 2011, p. 336).

Sendo assim, a questão das desigualdades necessita de ações específicas que não visem apenas o aumento de renda de forma geral. MALUF (2000) discute a relação entre dinamismo econômico e equidade de renda, ou seja, a relação entre a industrialização e crescimento econômico de um lado e do não alcance a equidade social e econômica, de outro a partir do exemplo da América Latina. MALUF afirma que os dois pontos não são a mesma coisa, e, portanto não podem ser alcançados simultaneamente se entendidos como consequência um do outro, mas estão relacionados, uma vez que o crescimento econômico é visto pelo autor como apenas um dos requisitos para a erradicação da pobreza.

Quanto a questão do desenvolvimento, Maluf (2000) demonstra que o termo foi tomando conotações distintas ao longo do tempo, que ainda hoje coexistem. Maluf (2000) apresenta três correntes principais através das quais o termo desenvolvimento é pensado. A primeira delas é a dos atores e teóricos que, por muito tempo, consideraram desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, de industrialização ou então de modernização. A segunda corrente aponta as teorias que refutam a ideia de desenvolvimento, ou que pretendem superá-la. E a terceira corrente apresenta os teóricos que acreditam que a ideia de desenvolvimento econômico é insuficiente e equivocada, e que há opções mais completas de se entender o desenvolvimento, como é o caso dos teóricos do desenvolvimento social, do desenvolvimento humano e do desenvolvimento sustentável.

O presente artigo se aproxima das ideias da terceira corrente, e adota segue o pensamento do desenvolvimento sustentável. Para Romero (2012, p. 65) “Para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente sustentado (ou eficiente), socialmente desejável (ou incluyente) e ecologicamente prudente (ou equilibrado).” (p.65). Além disso, para Abramovay (2010, p. 97-98) a realização de um desenvolvimento sustentável depende da cooperação entre o estado, o setor privado e a sociedade civil, articulando-se estrategicamente para um estilo de vida que busque paralelamente a redução da pobreza e da desigualdade social, promova a utilização de uma matriz energética menos nociva ao meio ambiente e que reduza a absorção de recursos naturais assim como a geração de resíduos, ou seja:

“Desenvolvimento sustentável é o processo de ampliação permanente das liberdades substantivas dos indivíduos em condições que estimulem a manutenção e a regeneração dos serviços prestados pelos ecossistemas às sociedades humanas. Ele é formado por uma infinidade de fatores determinantes, mas cujo andamento depende, justamente, da presença de um horizonte estratégico entre seus protagonistas decisivos.” (Abramovay, 2010, p. 97)

Para Romeiro (2012, p. 80), há um limite intransponível para o crescimento econômico, a partir do qual os ecossistemas do planeta não são mais capazes de garantir a vida, gerando a necessidade de estagnar o crescimento, especialmente nos países já desenvolvidos, para garantir tanto a possibilidade de desenvolvimento nos moldes sustentáveis para os países em desenvolvimento, possibilitando a eliminação

da pobreza e a redução das desigualdades, como permitindo a resiliência dos ecossistemas da terra de modo a garantir condições de vida para as gerações futuras.

Sendo assim, o presente artigo entende que a realização do desenvolvimento sustentável passa por uma atuação forte, transparente e democrática dos países em desenvolvimento e geral e da América latina em especial, e que, o uso do poder de compra do Estado poder ser uma ferramenta importante para contribuir com este movimento. A sessão seguinte esclarece as possibilidades de uso desta ferramenta , assim como apresenta e discuti as ações realizadas para promovê-lo no Brasil.

### **3. O Poder de Compra do Estado e as Experiências Brasileiras**

O uso do poder de compra do Estado é uma opção de transformar os gastos indispensáveis das aquisições de bens e serviços, necessárias para a realização de todas as atividades dos Estados em geral, em investimentos e políticas públicas. Quando devidamente planejado e coordenado pode trazer retornos de médio e longo prazo que transpassam as possíveis despesas que venham a ser feitas, nos casos em que seja necessário tolerar um investimento ligeiramente maior de produtores e prestadores de serviços que, pela escala e pelo momento de inserção no mercado, não são capazes de competir com os preços dos grandes produtores internacionais, assim como, de priorizar a produção nacional, e de contribuir para uma produção que reduza cada vez mais os prejuízos ambientais.

A lei 8.666, instrumento jurídico que norteia as compras das três esferas de governo brasileiras, foi promulgada em 1993 justamente sob o contexto da crise fiscal, pós crise do Estado de 1990 e pós constituição de 1988, nesse momento a necessidade de diminuir a dívida pública (nacional e internacional) e ajustar os orçamentos das três esferas de governo de modo a financiar o amplo leque de políticas sociais previstos na nova constituição levou a uma série de medidas em prol do controle de gastos, como é o caso da 8.666/93 e mais tarde da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

Até aquele momento os entes federados viviam sob uma lógica de altos endividamentos de longo prazo associada a uma baixa erradicação tributária, de modo que o pagamento das dívidas era constantemente deixado para o mandato ou gestão seguinte. Para LOUREIRO e ABRUCIO (2004), a dificuldade de realizar uma gestão fiscal responsável derivava, entre outras coisas, da lógica democrática, ou seja, da necessidade dos atores elegíveis de atenderem as demandas imediatas dos eleitores. Além disso, os autores defendem que os municípios endividavam-se sob a crença de que seriam socorridos pelo governo federal, e que isso, de fato, costumava acontecer.

No entanto, a necessidade de atender a todas as disposições da 8.666/93, criadas para impedir a

corrupção em todo bem ou serviço adquirido pelo serviço público, tornaram o processo extremamente custoso tanto para os agentes que decidissem participar da concorrência quanto para o próprio poder público. Outro fator problemático é a submissão de todos os entes federados a mesma normatização. Na atual estrutura até mesmo o menor dos municípios brasileiros precisa atender à mesma complexidade de regras que o governo federal, o que também é um fator limitante para o uso do poder de compra do Estado.

Ou seja, os anos de crise e reforma do Estado levaram a importantes medidas em torno da racionalização do uso dos recursos públicos no Brasil, no entanto, o paradigma da eficiência impediu o entendimento estratégico de direcionar os recursos das compras públicas para adquirir bens e serviços com menor geração de impacto ambiental, ou que tenham sido produzidos por pequenas empresas, intensivas em mão de obra e em geração de renda, assim como pela simples opção de preferir as empresas nacionais, que possuem tanta dificuldade de competir nos atuais patamares de exploração do emprego e competição global.

O uso do poder de compra do Estado é uma prática que já vinha sido adotada em países desenvolvidos, nos EUA, por exemplo, os governos subnacionais possuem mais autonomia para estabelecer seu processo de compras e o menor preço não é o único critério para a escolha dos bens ou serviços a serem adquiridos, há um “sistema de ponderação” que considera aspectos econômicos, industriais, sociais, militares e de desenvolvimento local de acordo com legislações próprias dos governos subnacionais (MARESQUES, 2005). Além disso, há programas específicos para o favorecimento de produtos nacionais, como o “Buy American Act” e “Balance of Payments Program” que estabelecem margens percentuais de preços nas quais as grandes empresas podem exceder os valores oferecidos internacionalmente e o percentual é ainda mais vantajoso para as pequenas empresas do país (MARESQUES, 2005).

Sendo assim, a partir das recentes transformação vivenciadas no Brasil, marcadas por um aprofundamento do papel do Estado, pela realização de políticas sociais, e pelo planejamento de ações que viessem a trazer benefícios de médio e longo prazo, capazes de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades econômicas e sociais, o uso do poder de compra do Estado passou a ser introduzido a partir de distintas possibilidades, sendo definido pelo Ministério do Planejamento brasileiro como:

“...o direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micro e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável.” (MPOG/SLTI,2007)

Os principais marcos normativos do uso do poder de compra do Estado no Brasil são apresentados a seguir, e, ainda que pudessem ter sido apresentados individualmente, foram classificados e organizados

a partir da seguinte proposta de classificação: (i) **Compras de Fomento** que beneficiem a indústria e o desenvolvimento de tecnologias nacionais; (ii) **Compras Sociais** onde há o favorecimento de fornecedores socialmente estratégicos, de modo a fomentar a geração de emprego e renda; (iii) **Compras Sustentáveis** onde há a priorização e o favorecimento de materiais, processos e destinação dos dejetos resultantes das compras que minimizem os prejuízos ao meio ambiente.

### **3.1. Compras de Fomento**

No Brasil, o uso do poder de compra do Estado tem início com a possibilidade de favorecimento às indústrias nacionais que invistam em Ciência e tecnologia (C&T). A necessidade de fomentar os investimentos em C&T se dá pelo fato de, principalmente a partir da chamada primeira revolução industrial, o desenvolvimento tecnológico e a inovação terem sido cada vez mais valorizados e significativos nas economias capitalistas. Tanto Freeman & Soete (2008) quanto Possas (2002) entendem a inovação como resultado de um processo contínuo de busca por melhorias, diferenciações, que levem a um estado de bem-estar ou de ganhos superiores ao estado anterior. A inovação também é entendida como um elemento mais amplo que a variação tecnológica, pois os processos de diferenciação podem acontecer em diferentes espaços.

No entanto, de acordo com VARGAS (1997) o processo de industrialização brasileiro, também denominado de “substituição de importação” foi feito com base em tecnologias e capitais importados, e esta importação foi responsável por grande parte do crescimento econômico do país no decorrer do último quinquênio. No entanto, o autor defende que a manutenção do desenvolvimento só será possível caso haja investimentos no desenvolvimento do quadro de cientistas e laboratórios de pesquisa nacionais, caso contrário o país estará em um permanente processo de dependência das tecnologias que posteriormente forem produzidas no exterior. Principalmente porque, a realização de processos de inovação não é espontânea. Rovere (2006) demonstra que há uma estrutura tecnológica disponível, resultante de um conjunto de escolhas prévias das empresas e dos mercados, a partir da qual as inovações são inseridas para a resolução dos problemas no mercado ou na organização.

Mas, como no caso brasileiro as tecnologias foram e continuam sendo importadas, faz-se necessário construir um conhecimento a respeito das tecnologias e investir em sua perpetuação, no entanto, esse investimento costuma ser custoso e altamente arriscado, pois, como demonstram Freeman e Soete (2008), a nova tecnologia pode não ser competitiva, atrativa ou funcional. Sem estímulos para aceitar este risco, os produtores podem tender a continuar importando as tecnológicas.

Sendo assim, o uso de poder de compra do Estado foi introduzido como forma de favorecer e estimular os investimentos em C&T no Brasil, através da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que



em seu caput afirma que “Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências” . Pois, no artigo terceiro da referida lei, fica determinado que:

“A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.”

A Lei nº 10.973/2004 também inova em suas disposições finais, pois altera a Lei nº 8.745 , de 9 de dezembro de 1993, em seu artigo 27 parágrafo IV, estabelecendo:

IV - dar tratamento preferencial, diferenciado e favorecido, na aquisição de bens e serviços pelo poder público e pelas fundações de apoio para a execução de projetos de desenvolvimento institucional da instituição apoiada, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs.

### **3.2. Compras Sociais**

O próximo conjunto de possibilidades de uso do poder de Compra do Estado será aqui denominado de compras sociais, pois beneficiam atores economicamente mais frágeis, mas intensivos na geração de emprego e melhor distribuição da renda. A primeira das possibilidades é inserida a partir da Lei complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, que em seu caput “institui o estatuto Nacional da Microempresa e da empresa de pequena porte”. Tal favorecimento é justificável por, no Brasil, ainda que as MPE’s sejam responsáveis por 25% a mais da geração de empregos que as grandes empresas, 56,1% da força de trabalho formal urbana, 26% da massa salarial e 20% do PIB, fornecem apenas 13% das aquisições feitas pelo governo brasileiro, e recebem apenas 2% da renda das empresas do país. (LIMA, 2009)

Em seu artigo 1º afirma estabelecer “normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Esta Lei contribui para o uso do poder de compra do Estado por dar preferências as MPE’s “nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos” (Artigo 1º, parágrafo III).

Em seu capítulo V a lei complementar nº123/2006 possui uma sessão “sobre acesso aos mercados” com uma seção única para a as aquisições públicas. Nessa sessão a lei dispõe isenção as MP’s de apresentar comprovante de regularidade fiscal no início dos processos de licitação pública, devendo ser

apresentadas apenas no final. Também fica determinado que as microempresas devem receber preferência nos casos de empate, ou se sua proposta for até 10% superior a da empresa mais bem classificada, e preferência de até 5% em relação as demais concorrentes nos pregões. Além disso, o artigo 47º institui que:

Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.”

De modo que no decorrer do artigo 48 são reguladas as modalidades de concorrências que podem ser destinadas apenas às MP’s estabelecendo que “a administração pública poderá realizar processo licitatório” :

I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado; III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.”

A segunda possibilidade dentro das compras sociais é a da Lei Federal nº 11.947 de 2009, regulada pela resolução nº 38 do FNDE, que exige que ao menos 30% dos alimentos para o Programa Nacional de Merenda Escolar, adquiridos com recursos do fundo, sejam de origem da agricultura familiar, por meio de processos de *chamadas públicas* e não de licitação. Essa possibilidade retira grande parte das necessidades de apresentação de documento e facilita o processo, de modo que os agricultores individualmente ou em cooperativas possam fornecer para a esfera municipal. O município de Conchal, situado no interior do Estado de São Paulo, por exemplo, destinou 100% das verbas de aquisição da merenda escolar oriundas do FNDE para a agricultura familiar. Como a aquisição é direta, os agricultores eliminam os custos dos atravessadores e passam a ter uma renda mensal garantida, já que as entregas são semanais e o pagamento mensal (JESUS, 2012).

E, recente, as alterações na lei 8666/93, através da nº 12.349/2010 mantiveram a preferência para produtos e prestadores de serviços nacionais apenas em caso de empate e incluiu os serviços nacionais entre as possibilidades de margens de preferências, na qual os produtos nacionais já estavam enquadrados anteriormente, e no parágrafo sexto do artigo 4º, inclui como itens a comporem a margem de preferência: “I - geração de emprego e renda; II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; III

- desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; IV - custo adicional dos produtos e serviços; e V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.”.

Assim como, no artigo 7º, prevê margem de preferência adicional para “os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País”. Tais margens de preferências são definidas pelo executivo federal e podem chegar a até 25% sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros ( artigo 4º, parágrafo oitavo). Além disso, a partir da redação da lei nº 12.349 as margens e preferências podem “, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul” (artigo 4º parágrafo décimo). A atual tabela de margens de preferência, por meio do decreto nº 7.756, de 14 de junho de 2012, estabelece 20% para vestuário e seus acessórios de malha, assim como outros tipos de vestimenta, geralmente comprados para fardamento militar e outras áreas de policiamento.

### **3.3. Compras Sustentáveis**

A utilização do uso do poder de compra do Estado para beneficiar produtores e prestadores e produtos que gerem menor prejuízo ao meio ambiente teve início com a publicação da instrução normativa nº 1 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em janeiro de 2010 que “Estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços ou obras na Administração Pública Federal”, instituindo preferência a fornecedores que comprovadamente gerem menor impacto ambiental, e iniciando a proposta de produtos ambientalmente favorável, ainda que ligeiramente mais caros.

Além disso, a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 “Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.” Entre suas principais contribuições para o uso do poder de compra do Estado estão a mudança da redação do artigo 3º da lei 8666/93 que passa a de:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Para:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da

legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (grifo nosso)

Ou seja, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável passa a compor os critérios que norteiam as compras públicas no Brasil, sem desconsiderar os demais. Além disso, no parágrafo 1º do mesmo artigo, a lei inclui entre as proibições das práticas de compras públicas, “clausulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas”, uma vez que a versão anterior não fazia referência às sociedades cooperativas.

#### **4. Controvérsias Junto a OMC e O uso do Poder compra do Estado no Cenário Latino-Americano.**

A Organização Mundial do Comércio (OMC), seguindo a lógica de evitar desequilíbrios de mercado que poderiam ser provocados pelo uso intencional do direcionamento dos recursos das compras públicas, estabeleceu um acordo para regulá-las comumente denominado pela sua sigla em inglês, AGP (*Agreement on Government Procurement*). Tal acordo determina normas de transparências nos processos de compras públicas, tratamento igualmente favorável e não discriminação entre os países signatários e direito a resolução de controvérsias. Dessa forma, os países abrem mão de grande parte de seu poder de compra, em troca do benefício de que suas empresas tenham a garantia de concorrerem nos processos de aquisição pública de todos os demais países signatários.

O AGP determina regras para os processos de compras públicas que buscam garantir tratamento não discriminatório, de modo a permitir que os países ofereçam tratamento não menos favorável às empresas pertencentes aos países signatários do AGP do que é oferecido às suas empresas nacionais ou a de qualquer outro país. Gabilondo (2003) esclarece que há uma cobertura (órgãos públicos que devem se submeter ao acordo e tipos de compra a serem considerados) e escopo (mínimo de valores)<sup>1</sup> estabelecidos no AGP, e que tais parâmetros podem também variar, ou seja, o acordo estabelece quais órgãos públicos, e a partir de quais limites financeiros os países devem adequar seus processos de aquisições públicas ao AGP, assim como há a previsão de exceções ao acordo. Gabilondo (2003, p. 06) sustenta que as práticas de compras públicas que possuam objetivos secundários ao critério de menor preço como “a promoção de indústria nacional em detrimento de competidores estrangeiros; favorecimento de fornecedores estrangeiros para obtenção de moeda estrangeira; ou discriminar certos produtos ou serviços estrangeiros por qualquer outra razão” podem causar distorções nos efeitos do comércio internacional, o que, para o

---

<sup>1</sup> Artigo I do AGP.

autor, justifica a prática de “transparência nos procedimentos e regras governamentais” e a existência do AGP.

O acordo prevê um “tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento”<sup>2</sup> que não estão submetidos aos “offsets” (“medidas usadas para encorajar o desenvolvimento local ou melhorar as contas de balanço de pagamentos por meio de conteúdo doméstico, licença de tecnologia, requisitos de investimento, comércio recíproco ou requisitos similares”<sup>3</sup>), para Gabilondo (2003, p. 10) tal exceção foi estabelecida em reconhecimento a “necessidade de considerar o desenvolvimento, necessidades financeiras e comerciais dos países em desenvolvimentos, e em particular os países menos desenvolvidos”<sup>4</sup>. O parágrafo primeiro do capítulo V do AGP apresenta as condições nas quais é permitido aos países em desenvolvimento utilizar tratamento privilegiado nos processos de aquisição pública.

No entanto, para praticar as ações previstas o país em desenvolvimento devem pedir autorização para o comitê sobre compras governamentais tanto para excluir entidades ou itens de compras das suas participações no acordo quanto para utilizar “offsets”. O próprio Gabilondo (2003) sustenta que há uma relutância dos países em desenvolvimento a aderirem ao acordo porque a “abertura do setor de compras dos países em desenvolvimento irá provavelmente beneficiar fornecedores em países desenvolvidos mais do que em outros países em desenvolvimento ou PMDs” (GABILONDO, 2003, p. 26).

No caso latino americano, a principal vantagem elencada para que os governos aderissem ao acordo seria a redução da corrupção. Tal hipótese está baseada principalmente na ideia de que com o aumento da participação de empresas internacionais, escoradas nas seguranças de publicidade e acesso a um tribunal local para solução de controvérsias, seria mais difícil a manutenção de práticas como a combinação do resultado de licitações entre os próprios licitantes e o governo, ou criação de critérios ou favorecimentos que permitam que determinada empresa que possua acordos (lícitos ou não) com o governo seja beneficiada nos processos licitatórios. No entanto, a legislação brasileira, por exemplo, já determina publicidade nos processos de aquisições públicas (desde a abertura do edital até o empenho do bem a ser adquirido) e vem realizando sistemas que buscam aumentar a transparência das compras, reduzir a corrupção e gastos desnecessários, como a utilização dos pregões eletrônicos e a implementação e do monitoramento através do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG.

Sendo assim, ao aderir ao AGP os governos latino americanos, e dos demais países em desenvolvimento, abririam mão de boa parte de suas possibilidades de uso do poder de compra do Estado, correriam o risco de que as empresas desenvolvidas fossem mais beneficiadas do que as suas no acordo,

---

<sup>2</sup> Artigo V do AGP

<sup>3</sup> Nota de rodapé nº 7 do artigo XVI do AGP.

<sup>4</sup> Preâmbulo da AGP.

mas não teriam, de fato, grandes alterações no seu atual sistema de aquisições públicas. Ou seja, precisariam passar a explicitar e a pedir autorização para praticarem políticas que já foram, e continuam sendo, largamente utilizadas pelos países desenvolvidos sem grandes benefícios reais, ou garantidos, para suas empresas.

## **5. Considerações Finais**

O presente artigo foi introduzido com uma breve explanação a respeito das consequências da opção pelo neoliberalismo em grande parte dos países latino americanos, e dos dilemas suscitados internacionalmente pela atual crise do capitalismo global. Tal intervenção se fez necessária porque desconsiderar as questões macroestruturantes atuais, assim como nossos processos de formação histórica, tendem a prejudicar nossa capacidade de compreender as realidades locais, regionais, nacionais e continentais, e de propor estratégias passíveis de reagirem a tal cenário, ou mesmo de alterá-lo.

A experiência brasileira, ainda em processo de formação, demonstra que as possibilidades de uso do poder de compra do Estado podem contribuir para distintos objetivos de um estado democrático e de direito. Mas, ainda que as possibilidades apresentadas, a partir dos marcos teóricos, sejam significativas, a efetiva realização do uso do poder de compra do Estado no Brasil depende de um planejamento e de uma coordenação que envolva as três esferas de governo, de modo a aumentar a informação e a motivação das burocracias que realizam as compras públicas nas três esferas de governo, assim como diminuindo os entraves e as etapas para estimular e ampliar as possibilidades de compras de fomento, sociais e sustentáveis.

Além disso, a alteração da lei nº8.666/93, que introduzir a possibilidade de preferir todos os países do MERCOSUL na preferência que já é oferecida as empresas brasileiras, se associada a empenho político e planejamento, pode contribuir para uma maior articulação e cooperação entre os países do bloco, em especial para os setores mais frágeis social e economicamente em todo o continente.

Fica clara a opção do presente artigo de entender o uso do poder de compra do Estado como uma possibilidade real para todos os governos latino americanos, internamente a seus países, assim como em cooperação, para, associado às demais políticas públicas, em especial as de cunho social, específicas as realidades de cada um dos estados latinos, poder contribuir para a redução da pobreza, por meio do fortalecimento da geração de emprego e renda, do auxílio as indústrias nacionais, e da contribuição para uma continua redução dos prejuízos ao meio ambiente.

Por fim, faz-se necessário realizar estudos mais profundos para entender as reais motivação da organização mundial do comercio em solicitar que os governos em desenvolvimento em geral participem de um acordo que trate das compras governamentais juntamente com a maior parte dos países

desenvolvidos, ainda que com ressalvas. Assim como, discutir quais devem ser as prioridades latino americanas, suas perspectivas de cooperação e desenvolvimento comum, suas estratégias para atingirem a tais objetivos.

## **Bibliográficas**

- Abramovay , Ricardo (2010). “*Desenvolvimento Sustentável, Qual a estratégia para o Brasil*”. Revista Novas Estudos, nº 87, p. 97-113.
- Alberbaz, Renata e Azevedo, Ariston (2011). *Pluralização Societária e os Desafios à Administração Pública na América Latina*. Revista Sociedade e Estado – Volume 26 Número 2
- Freman, C. & Soete, L (2008). *A Economia da Inovação Industrial*. Editora da Unicamp; Campinas/SP.
- Jesus, Deloisse (2012). Poder de Compra do Estado: limites e possibilidades do uso desta ferramenta em favor do desenvolvimento local. III Congresso em Desenvolvimento Social: (desigualdades e desenvolvimento). Disponível em:  
[http://www.congressods.com.br/images/trabalhos/GT8/pdfs/deloise\\_de\\_fatima.pdf](http://www.congressods.com.br/images/trabalhos/GT8/pdfs/deloise_de_fatima.pdf)
- Loureiro, Maria e Abrucio, Fernando (2004). *Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente*. Revista de Economia Política, vol. 24, nº 1 (93).
- Maluf, Renato (2000). *Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico*. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, nº15.
- Marques, Felipe (2005). *Compras Públicas no Brasil e EUA: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho*. Brasília: ESAF.
- OMC, Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <  
[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm)> Acesso em 01/10/ 2011.
- Possas, M (2002). *Concorrência Schumpeteriana*. In: Kupfer, D. e Hasenclever L. (orgs). *Economia Industrial – fundamentos teóricos e práticos no Brasil*, Ed. Campus, Rio de Janeiro, (capítulo 17).
- Romeiro, Ademar (2012). “*Desenvolvimento Sustentável: Uma Perspectiva Econômico-Ecológica*”. Revista Estudos Avançados, vol. 26 nº74, p. 65-92.

*Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013.*  
*Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental.*  
*Sede: Universidad de Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.*

Vargas, José (1997). *Mecanismos de transferência de tecnologia para países do terceiro mundo*. Instituto de estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo.