

Papel estratégico das compras governamentais

José Roberto Afonso Doutor em economia. Professor do IDP e ISCSP/ Universidade de Lisboa

Philip Yang Fundador do Instituto Urbem

O Brasil pode transformar as compras governamentais em um vetor de transformação, promovendo o crescimento econômico, ampliando a competitividade e consolidando sua posição como uma potência média com influência seletiva no cenário internacional. Este deve ser o caminho a ser trilhado para que o poder de mercado do país seja de fato mobilizado como alavanca de um futuro mais soberano, inovador e sustentável.

Contexto

O Brasil pode ser caracterizado como uma potência média no campo das relações internacionais. Esse conceito frequentemente se refere a países que não dispõem de recursos excedentes (“sobras”) de poder econômico, militar ou político, mas que, ao mesmo tempo, possuem relevância regional para exercer influência global de maneira seletiva.

Nesse contexto, a falta de “excedentes de poder” exige um uso mais criterioso e estratégico dos recursos disponíveis, para que desperdícios possam ser evitados. Se galgar posições no ranking de poder mundial reflete o bem-estar da população e se construir o futuro coletivo deve ser de forma ativa e soberana, é fundamental identificar os recursos de poder de que se dispõem e explorar diferentes formas que potencializem o seu uso.

Entre os recursos estratégicos mal aproveitados no Brasil destaca-se o tamanho do mercado interno, determinado pela ampla base populacional de mais de 215 milhões de habitantes e pela escala de demanda que ela gera. No setor privado, o poder de compra e o volume de pedidos são fatores determinantes para aumentar a força de barganha. É parte do cotidiano de empresas usar o seu poder de compra para obter melhores preços e condições. Afinal, o tamanho da demanda é capaz de garantir ganhos de escala e influenciar a formação de preços. Já o governo, apesar de ser o maior comprador da economia brasileira, raramente usa as compras governamentais como um recurso estratégico de barganha.

Ferramenta poderosa

Dado o tamanho do mercado brasileiro, o poder público possui, por meio das compras governamentais, uma poderosa ferramenta para a definição de mercados e tendências, sobretudo domésticos, e em alguns casos também internacionais. Compras governamentais, se devidamente articuladas, podem gerar benefícios significativos, que vão muito além da obtenção de preços melhores. Compras bem planejadas, estruturadas de modo consistente e operacionalizadas a contento podem induzir a criação de novas soluções e pressionar fornecedores a oferecerem e capacitarem mão de obra e a transferir as tecnologias embutidas em seus produtos e serviços.

No passado não tão longínquo, é interessante citar o caso da compra dos caças suecos Gripen que mostrou que podemos ter boas ideias nesse domínio. Em 2014, o governo brasileiro firmou um contrato com a fabricante sueca Saab para a aquisição de 36 caças Gripen, no valor de aproximadamente US\$ 5,4 bilhões. A decisão foi parte de um esforço de modernização da Força Aérea Brasileira (FAB), que buscava substituir aeronaves obsoletas e incorporar tecnologia avançada. O contrato também incluía um componente significativo de offset, que envolve a transferência de tecnologia e a produção local de peças, visando fomentar a indústria nacional.

Apesar de atrasos ocasionados por questões orçamentárias, a fabricante brasileira Embraer conseguiu expandir sua base tecnológica com a transferência de tecnologia associada a acordos de compensação, que vem garantindo a produção local de 80% dos caças Gripen adquiridos. Outros exemplos de sucesso incluem o acordo que o governo brasileiro estabeleceu para a transferência completa da tecnologia de produção de vacinas humanas de última geração, nos anos 90, como contrapartida da compra das vacinas por prazo de cinco anos, e as práticas de offset voltadas para a transferência de tecnologias avançadas em processos petroquímicos levados a efeito nas décadas de 70 e 80.

Nos anos 90, o governo estabeleceu o portal ComprasNet, sistema utilizado pelo governo federal para realizar processos licitatórios, incluindo pregões eletrônicos, leilões e dispensas de licitação. De lá para cá, o pregão eletrônico tornou-se modalidade de licitação dominante na compra de bens e serviços comuns, induzindo competição entre os fornecedores, abrindo oportunidades para novos ofertantes e reduzindo custos para o governo. Mais recentemente, a Lei de Licitações e Contratos (Lei no 14.133/2021) substituiu a antiga Lei no 8.666/1993 e deu origem ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) que reúne e consolida numa base de dados unificada informações sobre licitações e contratos públicos de todo o Brasil.

Sistematicamente, o setor público tem incorporado critérios de sustentabilidade nas compras governamentais, priorizando produtos e serviços que minimizem impactos ambientais e promovam desenvolvimento social. Desde 2003, temos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), voltado para a compra de alimentos de agricultores familiares, promovendo a inclusão socioeconômica e o fortalecimento da agricultura familiar.

Avanços, mas insuficientes

Tudo isso constituiu um avanço, mas é possível e necessário ir além. Em sabendo se identificar e combinar claramente prioridades e interesses nacionais no âmbito técnico-tecnológico, social, educacional, numa escala de prioridades, é possível transformar o poder de compra em alavancas de transformação e de desenvolvimento interno sustentável. Nas últimas décadas, o Brasil avançou nesse domínio, mas é preciso mais arrojo. Não podemos depender apenas de vontade de um ou outro segmento ou agente do governo; é fundamental realizar um planejamento metódico das compras governamentais, de modo a torná-las uma ferramenta sistêmica de uso do poder de mercado do setor público.

Em 2023, consolidados todos os governos brasileiros, o montante da despesa com aquisição de bens e serviços, seja para consumo corrente, seja para capital fixo foi de R\$ 727 bilhões ou 6,6% do PIB.² Não bastasse aquele montante expressivo, por si só, há uma

característica marcante em tal volume maciço de compra – uma descentralização expressiva – vide gráfico a seguir. Os municípios responderam pela metade daquela despesa consolidada. Os estados, por 31%. O menor tamanho é do governo federal: não chega nem a um quinto do gasto nacional. É um desafio tremendo coordenar e articular com tantos e tão importantes governos subnacionais as políticas públicas de compras, por outro lado, tal peculiaridade abre oportunidades imensas para maior penetração nos mercados regionais e locais de bens e serviços.

O mercado de compras governamentais nacionais apresenta o potencial de impulsionar processos de inovação por meio de programas de offsets, programas de compensação tecnológica, industrial e comercial, quando a concorrência for dominada por fornecedores estrangeiros.

Offsets podem ser definidos como contrapartidas exigidas pelo comprador para que o fornecedor invista no desenvolvimento local, realize a transferência de tecnologia ou outros benefícios junto com a entrega do produto ou serviço contratado. A transição digital e a transição verde oferecem uma miríade de situações em que o governo pode e deve usar o poder de comprador para demandar contrapartidas relevantes.

Em editais de aquisição de tecnologia (software, hardware, infraestrutura de TI), por exemplo, o setor público pode exigir que a oferta do fornecedor inclua propostas de (i) investimento em centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) locais, (ii) capacitação de profissionais brasileiros em tecnologias avançadas, (iii) programas de transferência de tecnologia para empresas ou universidades nacionais e (iv) desenvolvimento de parte da solução no Brasil.

No âmbito da transição verde, a mesma lógica pode ser aplicada em compras e concessões públicas associadas a programas de reflorestamento e bioeconomia, mobilidade urbana sustentável, expansão da matriz energética limpa, gestão de resíduos.

No contexto da desglobalização e das transformações das cadeias globais de suprimento, a aplicação de conceitos como near shoring e friend shoring em compras estratégicas torna-se estratégica para reposicionar o Brasil no cenário internacional. O near shoring, que implica trazer a produção para locais geograficamente mais próximos, e o friend shoring, que foca em parceiros confiáveis politicamente alinhados, oferecem oportunidades para que o país fortaleça sua base industrial e tecnológica, explorando sua localização estratégica e seu vasto mercado interno.

As compras governamentais podem desempenhar um papel crucial nesse reposicionamento. Ao direcionar aquisições públicas para empresas que fomentem a produção local ou para parceiros internacionais que ofereçam transferência de tecnologia e capacitação de mão de obra, o Brasil pode atrair investimentos em setores críticos como energia renovável, saúde e infraestrutura digital. Além disso, essa abordagem pode alinhar-se às tendências globais de diversificação das cadeias produtivas, garantindo maior resiliência econômica e soberania em setores estratégicos. Segundo pesquisa publicada em 2021, apenas 6,83% das compras governamentais brasileiras foram feitas junto a fornecedores estrangeiros. A baixa participação internacional nas aquisições públicas indica que o Brasil deveria fomentar a abertura do segmento à concorrência internacional, facilitando a participação de empresas internacionais em processos licitatórios públicos. A Lei no 14.133/2021 anteriormente citada avança na direção certa.

No entanto, não basta apenas facilitar a vinda de empresas estrangeiras ao Brasil. É importante condicionar a participação estrangeira a um conjunto de contrapartidas a serem estrategicamente definidas, em função de tecnologias que se situam no caminho crítico do desenvolvimento de cadeias produtivas prioritárias. Não se trata evidentemente de criar uma central de compras governamentais, mas de conceber um conjunto de diretrizes capazes de nortear e integrar os diferentes processos de compra em curso de modo a que o Brasil possa alavancar o poder do tamanho de seu mercado.

Regime internacional de compras governamentais

O Brasil solicitou formalmente a adesão ao Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) da Organização Mundial do Comércio (OMC) em maio de 2020, durante o governo de Jair Bolsonaro, e retirou sua oferta de adesão em 30 de maio de 2023, sob a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No mundo da polarização, as decisões, aparentemente opostas, ocultam a dimensão mais importante que ambos os posicionamentos deixam de considerar: o fato de que o Brasil detém um enorme mercado e que o país deve usar de forma consciente esse vetor de poder como forma de impulsionar objetivos de natureza estratégica. Tanto o viés liberal irrestrito que uma adesão incondicional ao GPA revela como a abordagem protecionista que a sua recusa acaba promovendo são prejudiciais ao uso do poder de mercado como ferramenta de desenvolvimento.

Nesse sentido, a decisão do Brasil de postergar a adesão ao Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) da Organização Mundial do Comércio (OMC) deve ser vista como a menos maligna, na medida em que ao menos nos confere tempo para que uma posição robusta – em que prós e contras sejam devidamente sopesados – possa ser articulada internamente. Uma eventual adesão ao GPA inevitavelmente produzirá ganhadores e perdedores e é importante que o governo seja capaz de arbitrar as diferenças entre os diversos segmentos da economia e da sociedade, de modo a privilegiar os setores que efetivamente contribuam para o desenvolvimento econômico sustentável, o aumento da competitividade, a inovação tecnológica e a geração de empregos de qualidade.

Isso significa priorizar políticas que fortaleçam a indústria e os serviços nacionais, incentivem a transferência de tecnologia e promovam cadeias produtivas locais, sem comprometer a eficiência geral da economia com práticas protecionistas ou distorcivas do livre mercado. Em particular, vale alertar que governos são grandes adquirentes de bens e serviços de tecnologia de informação em todo o mundo, e o Brasil não foge a tal regra. Só o governo federal gastou com TI cerca de R\$ 7,4 bilhões ou 0,06% do PIB em 2024 – vide gráfico a seguir. No mínimo, tal valor deve dobrar se incluir os demais governos subnacionais.

É fundamental que a adesão ao GPA seja condicionada à proteção de setores estratégicos, como saúde, defesa, energia renovável e tecnologia, com vistas a garantir que o Brasil mantenha a capacidade de usar compras públicas para resguardar autonomia em setores críticos e como ferramenta de desenvolvimento. Coreia, Japão, China, Canadá, Noruega e Nova Zelândia são exemplos de países que alcançaram termos de adesão que resguardaram a liberdade e a autonomia para setores considerados sensíveis.

Um posicionamento robusto também deve considerar mecanismos para fomentar a inclusão de micro e pequenas empresas no mercado de compras governamentais, de

forma a assegurar que elas possam contribuir com soluções inovadoras e não sejam prejudicadas por uma abertura indiscriminada.

Portanto, a decisão de postergar a adesão ao GPA deve ser entendida como uma oportunidade para construir uma política de compras públicas que combine abertura comercial com incentivos ao desenvolvimento local, preservando a autonomia do Brasil para alinhar suas compras governamentais a objetivos estratégicos e de longo prazo.

Observações finais

Em um mundo cada vez mais complexo, em que interdependência se choca com a reemergência de nacionalismos, as compras governamentais podem desempenhar o papel de ferramenta crucial para impulsionar o desenvolvimento econômico, tecnológico e social do Brasil. A partir do reconhecimento do tamanho do mercado interno como um ativo estratégico, é possível alavancar o poder de compra do Estado para gerar impactos positivos que transcendam a obtenção de preços mais baixos.

A decisão de postergar a adesão ao Acordo da OMC oferece uma oportunidade imprescindível para o Brasil refletir e articular uma política robusta que alinhe os interesses nacionais às demandas globais. Essa política deve combinar abertura controlada à concorrência internacional com a aplicação estratégica de offsets, preservando a autonomia em setores críticos e fomentando a inovação e o fortalecimento de cadeias produtivas locais.

O sucesso dessa abordagem requer não apenas uma visão clara das prioridades do país, mas também a implementação de diretrizes e mecanismos que garantam a eficiência, a inclusão de micro e pequenas empresas e o alinhamento às metas de desenvolvimento sustentável.

Não se trata de criar uma central dirigista de compras governamentais. Trata-se exclusivamente de criar diretrizes estratégicas, capazes de a um só tempo abrir o mercado brasileiro e condicionar o aumento da concorrência aos interesses permanentes do país, tendo (e utilizando) como recurso de poder o tamanho do nosso mercado.

1 Para uma análise histórica, ver “Panorama das compras públicas do governo federal”. ENAP, dez. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/26pttydl>.

2 Dados extraídos do Balanço do Setor Público Nacional, divulgado pelo Tesouro Nacional. Disponível em: <https://tinyurl.com/27kxu3ez>.

3 FERREIRA, C. C. M. Participação estrangeira em licitações federais: uma abordagem quantitativa utilizando o Painel de Compras. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília, n. 72, p. 779-802, out./dez. 2021.