



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Trabalho Final de Mestrado

DISSERTAÇÃO

COMPRAS PÚBLICAS E AUTONOMIA POLÍTICO-ECONÓMICO DO BRASIL:

**O Impacto do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC e do Acordo
entre Mercosul e UE**

GUSTAVO TAVARES DA COSTA

OUTUBRO - 2021



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Trabalho final de mestrado
DISSERTAÇÃO

**COMPRAS PÚBLICAS E AUTONOMIA POLÍTICO-ECONÓMICO DO
BRASIL:**

**O Impacto do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC e do Acordo
entre Mercosul e UE**

GUSTAVO TAVARES DA COSTA

ORIENTAÇÃO:
LUIS MAH

OUTUBRO - 2021

*Dedico este trabalho aos vultos que
me orientam desde sempre: José
Aristeu da Costa, Maria Elizabete
Tavares da Costa e Ana Maria da
Costa.*

GLOSSÁRIO

ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático.

BRICS – Mecanismo de diálogo que reúne Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e as Caraíbas

FMI – Fundo Monetário Internacional.

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.

GPA – Acordo sobre Compras Governamentais.

Mercosul – Mercado Comum do Sul.

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

OMC – Organização Mundial do Comércio.

SUS – Sistema Único de Saúde.

UE – União Europeia.

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio de Desenvolvimento.

UNIDO – Organização da Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial.

RESUMO

O poder de compra do Estado tem potencial de orientar a criação e a consolidação de mercados, dada sua magnitude em relação a outras fontes de demanda. Atualmente, o Brasil está em vias de concluir a negociação de acesso ao Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio – OMC – e de ratificar, em conjunto com os outros membros do Mercosul, um acordo de associação econômica com a União Europeia, que contém capítulo específico sobre compras governamentais. Esta dissertação procura demonstrar a maneira pela qual esses dois compromissos internacionais podem reduzir a autonomia decisória do Brasil para formular e implementar políticas de desenvolvimento. Para tanto, partimos de uma descrição panorâmica da evolução do papel do Estado ao longo das principais vagas teóricas sobre desenvolvimento desde o segundo pós-guerra. Em seguida, discutimos a noção de “policy space” e o modo como as compras governamentais têm representado, tradicionalmente, um espaço privilegiado de atuação do Estado na definição de estratégias de desenvolvimento. Finalmente, apresentamos os princípios e as regras mais importantes dos referidos tratados em contraposição à normativa nacional brasileira relativa a compras governamentais, além de colocar em perspectiva comparada o posicionamento dos principais países em desenvolvimento frente ao acordo da OMC sobre compras governamentais. À guisa de conclusão, apontamos que os desafios do presente reposicionam o papel do Estado e, neste sentido, o Brasil deveria resguardar maior latitude de ação para formular e executar políticas mais ajustadas aos seus anseios de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento; Compras Governamentais; Comércio Internacional; Integração econômica; Políticas Públicas.

JEL CODES: F13; F63; H57; N01; O19; O24.

Índice

GLOSSÁRIO.....	ii
RESUMO.....	iii
TABELA DE FIGURAS	vi
AGRADECIMENTOS	viii
CAPÍTULO 1	9
INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 2	12
ESTADO E DESENVOLVIMENTO DESDE O PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	12
2.1. O desenvolvimentismo clássico (1940-1960).....	13
2.2. A virada neoclássica (1970-1990).....	16
2.3. Intervenção estatal amigável ao mercado, boa governança e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (1990-2000)	18
2.4. O retorno do Estado (2008-2020).....	20
CAPÍTULO 3	22
POLICY SPACE E COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO.....	22
3.1. A evolução da ordem de Bretton Woods e seus impactos sobre o espaço de ação estatal.....	23
3.2. O lugar das compras públicas nos gastos do governo e o seu uso como instrumento de desenvolvimento	27
CAPÍTULO 4	31
É HORA DE O BRASIL LIBERALIZAR SUAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS?.....	31
4.1. Compras públicas na OMC e no acordo entre Mercosul e União Europeia	33

4.2. Escopo e cobertura.....	36
4.3. Tratamento especial e diferenciado	39
4.4. Exceções à cobertura	41
4.5. A postura de grandes países em desenvolvimento em relação ao GPA	42
CAPÍTULO 5	44
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

TABELA DE FIGURAS

Figura 1. Exportações do Brasil para a União Europeia.....	37
Figura 2. Importações do Brasil oriundas da União Europeia.....	37

AGRADECIMENTOS

Um tempo especial, sob circunstâncias especiais, exige uma ampla rede de apoio. E eu tive a graça de contar com a ajuda, compreensão e orientação de várias pessoas.

O professor Luís Mah, meu orientador, foi sinônimo de tudo isso, desde o processo de busca de nomes que fossem mais familiarizados com o tema proposto, passando pelo amortecimento de infortúnios que me impactaram profundamente durante a pandemia, até a assunção, repentina, da tarefa de guiar meu percurso ao longo da elaboração desta dissertação. Faltam-me palavras para agradecer-lhe à altura.

O imponderável também colocou em meu caminho o professor Paulo Nogueira Batista Jr, simplesmente uma de minhas principais referências intelectuais. A ele agradeço enormemente a curiosidade, as provocações, as dúvidas e os debates em relação ao tema que eu desenvolvia.

Os amigos, os melhores amigos, não deixaram de desempenhar papel importante – como haveria de ser. Os membros do “Política com P”, Cristiano, Djalma, Gabriel, Mário e Olegário, e os companheiros de profissão Ignácio Alcazar e Rafael Codeço, exerceram todos influência sobre os caminhos deste trabalho. A eles, minha gratidão.

E não podia deixar de falar do meu esteio, da minha família. A meus pais, Aristeu e Maria Elizabete (*in memoriam*), agradeço o estímulo à leitura, o gosto pelo conhecimento e o senso de humanidade. À tia Ana (*in memoriam*), serei eternamente grato pelo senso de justiça e por mostrar-me que a luta política pode e deve ser um dos motivos de nossas vidas. À vovó Eunice (*in memoriam*), agradeço hoje e sempre o carinho, o amor e a paciência. A Maria Emília e Paulo Márcio, meus sogros, seria impossível traduzir a gratidão pela acolhida que me proporcionaram durante a fase mais sensível deste trabalho. E a Tássia, que chegou comigo em Portugal como minha namorada, voltou comigo para o Brasil como minha noiva e termina comigo esta jornada como minha esposa, a minha mais infinita gratidão pelo cuidado ao reler meus textos, pela disposição em ajudar-me na formatação de arquivos e pela inteligência dos comentários.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A Organização Mundial do Comércio (OMC) associa crescimento econômico a livre comércio. Ao fazê-lo, indica que a relação positiva entre prosperidade e abertura comercial está fundada no princípio das vantagens comparativas¹. De acordo com este princípio, mais importante que escolher as atividades na qual se especializar, se na produção de *potato chips* ou *computer chips*, para usar formulação atribuída a ex-assessor econômico de George H. W. Bush (1989-1993)², os países deveriam concentrar-se naquilo que sabem fazer bem. O livre comércio se encarregaria de recompensá-los da maneira mais eficiente.

Essa corrente teórica, no entanto, colide com a experiência histórica das economias desenvolvidas. O caminho para a prosperidade nunca foi aleatório, um percurso que prescindiu de escolhas. Dependeu da adoção de estratégias que privilegiaram a transformação de estruturas produtivas e sociais. Para Chang (2013) e Reinert (2010) os países hoje desenvolvidos promoveram sua mudança estrutural por meio da industrialização. Isto, por sua vez, exigiu a preservação de espaços para formulação autônoma de políticas públicas (*policy space*). O desenvolvimento econômico oriundo deste processo é que parece ter resultado em maior integração dos países à economia internacional, não o contrário (Rodrik, 2009)³.

Como bem ilustra Chang (2010), a trajetória das nações desenvolvidas foi marcada, em geral, por violações frontais aos pressupostos do livre mercado e livre comércio. Enquanto lutavam para alcançar seus principais concorrentes, os fluxos de bens, serviços e capitais foram firmemente administrados pelo Estado, sobretudo no que dizia respeito às suas próprias compras, ou seja, às compras governamentais (ou compras públicas), que até hoje representam um dos espaços em que a margem de manobra estatal é mais ampla. Nas últimas décadas, porém, esses mesmos países têm se empenhado em

¹ World Trade Organization. *The case for open trade*. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact3_e.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

² SCHRAGE, Michael. *Potato chips vs. computer chips - High technology any way you slice it*. The Washington Post. Washington, DC. 22 jan. 1993. Disponível em: www.washingtonpost.com/archive/business/1993/01/22/potato-chips-vs-computer-chips-high-technology-any-way-you-slice-it/08a30106-6bed-4076-8252-f64294e0b7d6/. Acesso em: 10 jun. 2021

³ <https://foreignpolicy.com/2009/11/18/trading-in-illusions/>

estabelecer norma de conduta que virtualmente impede os países retardatários de definirem autonomamente suas estratégias de desenvolvimento. Ainda que esta não seja a intenção declarada, um dos efeitos político-econômicos mais importantes dos principais acordos comerciais desde a criação da OMC tem sido a redução significativa do espaço decisório para formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento (Gallagher, 2008).

As compras governamentais não escapam a essa tendência. Embora representem uma das últimas fronteiras de regulação internacional, o fato é que nos últimos 25 anos houve uma proliferação de tratados sobre este tema. O principal deles é o Acordo sobre Compras Governamentais (*Government Procurement Agreement* ou GPA na sua sigla inglesa) da OMC, em relação ao qual o Brasil atualmente negocia sua acessão como membro pleno e cuja estrutura tem servido de modelo para a vasta maioria dos demais acordos bilaterais e regionais sobre compras públicas (Anderson e Müller, 2017). Em junho de 2019, depois de mais de 20 anos de negociações, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e a União Europeia anunciaram a conclusão de um acordo de associação econômica⁴. O acordo abrange vários temas tarifários e não-tarifários, incluindo, dentre estes, um capítulo específico sobre compras governamentais, cujas regras foram declaradamente inspiradas no GPA⁵. Vale ressaltar, no entanto, que o acordo ainda não foi ratificado por nenhum dos dois blocos.

À luz do exposto, a presente dissertação visa responder de que maneira a autonomia decisória do Brasil será constrangida, no que tange às regras sobre compras governamentais, caso o acordo entre Mercosul e União Europeia venha a ser confirmado pelas partes e a negociação de acessão do Brasil ao GPA seja concluída.

O poder de compra do Estado é incontestável. Via de regra, governos centrais representam a maior fonte individual de demanda numa economia – condição estratégica que os permite contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento de seus países. Se

⁴ <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercosur-association-agreement/>

⁵ “The proposed text by the EU is based on the provisions of the revised GPA”. Afirmação extraída de relatório de negociação, que pode ser encontrado no link: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155069.pdf.

tradicionalmente as compras governamentais já eram usadas para avançar a fronteira tecnológica e criar e consolidar novos mercados (Mazzucato, 2015), agora, quando o mundo se vê diante de crises múltiplas e urgentes, em função das consequências da maior crise sanitária do último século, dos efeitos persistentes da crise financeira de 2008 e do agravamento das mudanças climáticas, é que a centralidade do papel do Estado se torna patente (Mazzucato, 2021).

A partir deste quadro, entendemos que as compras governamentais constituem importante domínio de formulação de políticas para o desenvolvimento. Mas não apenas isto. O atual contexto, em que o Brasil busca ingressar no GPA e está prestes a ratificar, por meio do Mercosul, o acordo com a União Europeia, representa momento oportuno para se avaliar a conveniência de o país liberalizar suas compras públicas. Além disso, acreditamos que os resultados deste trabalho possam servir de subsídio para as negociações em curso, no caso do GPA, e para eventual revisão dos termos negociados, no caso do acordo com a UE.

Do ponto de vista metodológico, a presente investigação adotará abordagem descritiva-explicativa, de cunho fundamentalmente qualitativo. Recorreremos à bibliografia especializada, aos relatórios das negociações do acordo Mercosul-UE, a opiniões de agentes oficiais e a matérias jornalísticas, de modo a dar conta de evoluções recentes.

O presente trabalho está dividido em cinco partes. Além desta introdução, o segundo capítulo buscará reconstituir a evolução do papel do Estado ao longo das principais vagas teóricas do desenvolvimento, tendo como horizonte temporal o período que se estende do segundo pós-Guerra aos dias atuais. No terceiro capítulo, discutiremos a noção de “*policy space*” e faremos breve discussão sobre o uso de compras públicas como instrumento de desenvolvimento. Em seguida, apresentaremos a estrutura, o escopo, a cobertura e os principais impactos do GPA e do capítulo de compras governamentais do acordo entre Mercosul – UE sobre a capacidade do Brasil de fazer uso deste instrumento para o desenvolvimento nacional, o que deverá ser feito em contraposição aos principais marcos legais brasileiros sobre compras governamentais. Finalmente, na conclusão, buscaremos questionar se o caminho recentemente escolhido pelo Brasil se mostra condizente com os anseios de desenvolvimento do país.

CAPÍTULO 2

ESTADO E DESENVOLVIMENTO DESDE O PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O desenvolvimento como campo de investigação especializado ganhou densidade a partir dos anos 1950. O pano de fundo para o seu surgimento foram os esforços de planejamento e mobilização de recursos durante a Segunda Guerra Mundial, a devastação material e humana provocada pelo conflito, e as consequências políticas deste processo sobre vastas áreas do planeta sob jugo colonial (Meier, 1985). Nos primeiros anos, as preocupações ligadas ao desenvolvimento eram de ordem eminentemente prática. O objetivo era enfrentar os desafios de reconstrução e crescimento econômico com que se defrontavam os países beligerantes e as nações recém-independentes no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Natural, portanto, que na maior parte dos casos os atores envolvidos na concepção de respostas a esses desafios fossem formuladores de políticas públicas. Mas os debates sobre o desenvolvimento também capturaram as atenções do universo acadêmico. Entre os anos 1940 e 1960, uma geração de economistas se dedicou a compreender o fenômeno do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. São deste período os primeiros modelos e recomendações políticas que explicitavam os condicionantes deste fenômeno e ofereciam caminhos para promovê-lo ou superá-lo.

Desde então, os estudos sobre o desenvolvimento passaram por algumas fases, cuja evolução tem estado subordinada ao que Karl Polanyi denomina, em “A grande transformação”, de “duplo-movimento”. Ou seja, à dinâmica contraditória entre as tendências que promovem níveis crescentes de autorregulação do mercado, privilegiando o livre comércio e o livre mercado, e as que impõem maior controle sobre estas forças e garantem maior proteção às populações prejudicadas pelo movimento liberalizante. Comum a todas essas fases, porém, é a centralidade do papel do Estado. Como aponta Karl Polanyi, mercados estão sempre “incrustados” em uma determinada sociedade, com sistemas políticos, sociais e culturais próprios, em relação aos quais os mercados não

possuem autonomia. Assim, mesmo nos períodos em que há um aparente encolhimento da atuação dos governos, são estes que planejam e executam as ações tendentes ao *laissez-faire*. E em qualquer situação, todas as questões regulatórias, tributárias e as relativas a políticas de bem-estar e de investimentos públicos, por exemplo, são capitaneadas pelo Estado.

Ao longo do presente capítulo, escolhemos apresentar a evolução da relação entre Estado e desenvolvimento em quatro blocos: (1) o desenvolvimentismo clássico, compreendido entre as décadas de 1950 e 1960; (2) a reação ortodoxa, que vai de fins dos anos 1970 a meados dos anos 1990; (3) a intervenção estatal amigável ao mercado e a noção de boa governança, que ganha tração a partir dos anos 1990 e se estende até início dos anos 2000; e (4) o retorno do Estado, processo que se evidencia após a crise financeira de 2008 e se aprofunda com a crise sanitária global trazida pela COVID-19, que eclodiu em 2020

2.1. O desenvolvimentismo clássico (1940-1960)⁶

A experiência soviética pós-revolucionária, as respostas à Grande Depressão dos anos 1930 e a mobilização durante a Segunda Guerra mundial demonstraram ao mundo as potencialidades do planejamento estatal. Prática que não perdeu validade no imediato pós-Guerra. Afinal, os novos desafios, embora diferentes em sua natureza, exigiam respostas que não podiam ser dadas apenas pelo mercado e seu sistema de preços. Em realidade, uma das questões mais importantes eram justamente as falhas de mercado, as quais dizem respeito, entre outras coisas, a problemas na estrutura de mercados, a insuficiências dos sistemas de crédito e à ausência de determinados bens públicos, como educação pública e infraestrutura de comunicação e transportes.

Para o conjunto dos países desenvolvidos, a ordem do dia era a reconstrução. Mas a realidade dos países em desenvolvimento, recém-independentes ou não, era completamente diferente. Os obstáculos com que se defrontavam e as deficiências que precisavam superar, em termos de acumulação de capital, poupança e progresso tecnológico, não podiam ser enfrentados com os modelos aplicáveis ao mundo

⁶ Meier, G., 2005. *Biography of a subject*. Oxford: Oxford University Press, pp.53-67.

desenvolvido. A preocupação central dos pioneiros do desenvolvimento, a exemplo de Arthur Lewis, Rosenstein-Rodan, Gunnar Myrdal, Michael Kalecki, Albert Hirschman, Raúl Prebisch e Celso Furtado eram o crescimento econômico e os meios de viabilizá-lo. De modo mais específico, o objetivo de última instância era o crescimento econômico duradouro, a ser atingido pela contínua transformação estrutural da economia. Transformação esta que era encarada como sinônimo de industrialização.

Ao longo das décadas de 1950 e 1960, esses pioneiros formularam diferentes arcabouços teóricos para oferecer respostas àquela mesma preocupação. De acordo com Meier (2004), os principais modelos desse período podem ser reunidos em três grandes grupos: os baseados na noção de dualismo econômico, os que são fundados na ideia de *big push* e crescimento equilibrado, e aqueles de cunho estruturalista, que identificam em elementos estruturais específicos os obstáculos mais importantes ao desenvolvimento.

Ao publicar, em 1954, “Desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de trabalho”, Arthur Lewis assenta as bases dos modelos de economia dual. Suas premissas básicas são (1) a existência de um pequeno setor moderno, formal, capitalista, caracterizado por alta produtividade e altos salários; (2) a presença de um amplo setor tradicional, atrasado, informal, que exhibe baixos níveis de produtividade e remunera mal; e (3) uma condição demográfica marcada por alta densidade populacional. De acordo com Lewis, a maior parte dos países, em seus primeiros estágios de desenvolvimento, encontram-se nesta situação, cuja superação depende da acumulação de capital. Este objetivo, por sua vez, exige a reprodução de taxas elevadas de crescimento econômico ao longo do tempo. E a melhor forma de promovê-lo consiste em expandir o setor moderno da economia, levando a uma redução do setor tradicional. Em tese, as condições que permitem o funcionamento dessa dinâmica são a oferta ilimitada de trabalho e o reinvestimento permanente do excedente pelos capitalistas. Dado que a oferta de trabalho não sofre constrangimentos e os salários são de subsistência, a expansão de atividades com alta produtividade gera lucros crescentes, os quais levam a maiores níveis de reinvestimento. A cada nova rodada de investimentos, novos contingentes de trabalhadores migram dos setores tradicionais para os setores capitalistas, num processo que conduziria à industrialização. No esquema de Lewis, o Estado deveria intervir de maneira muito criteriosa, de maneira a permitir que houvesse um nível de investimentos equilibrado entre os diferentes setores da economia, podendo impor algum nível de

proteção comercial para permitir que a indústria nascente se consolidasse (Cardoso, 2018)⁷.

Os modelos de *big bush* e crescimento equilibrado também assumem a existência de dois setores na economia e enxergam na industrialização o caminho para a promoção do desenvolvimento. No entanto, diferentemente do que ocorre nos esquemas de economia dual, o Estado assume papel central no planejamento e coordenação de investimentos. Aqui, três autores se destacam: Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse e Albert Hirschman. A ideia do big push consiste, basicamente, no planejamento e execução de investimentos em várias frentes, de maneira simultânea. Rosenstein-Rodan os justifica pela necessidade de reduzir os riscos envolvidos nas decisões individuais de investimento, as quais podem enfrentar estrangulamentos pela deficiência de investimentos em atividades que lhe sejam complementares. Segundo o autor, investimentos de amplo espectro, em vários setores industriais, reduziriam a incerteza e aumentariam a complementaridade entre os diversos elos de diferentes cadeias produtivas. Nurkse se apoia no arcabouço concebido por Rosenstein-Rodan para defender que o “progresso econômico não é um evento espontâneo ou automático”. Para o autor, o “ciclo vicioso da pobreza”, situação em que baixos níveis de poupança determinam baixos níveis de investimentos, só poderia ser rompido a partir de um “crescimento equilibrado”, o qual dependeria de uma complexa coordenação de investimentos simultâneos em vários setores industriais. Albert Hirschman, no entanto, abre divergência. Embora defenda a intervenção estatal em decisões de investimento, propunha um “crescimento desequilibrado”. A discordância se deve à compreensão de que apenas países desenvolvidos seriam capazes de realizar coordenação tão sofisticada e complexa como a defendida por Rosenstein-Rodan e Nurkse. Além disso, Hirschman acreditava que os governos deveriam promover apenas os setores industriais chaves, aqueles capazes de estabelecerem o maior número de elos à montante e à jusante de cadeias produtivas.

Finalmente, a escola estruturalista, identificada com a América Latina, teve como seu principal proponente Raúl Prebisch, primeiro diretor da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Depois de analisar o comportamento do comércio entre países

⁷ Cardoso, Fernanda Graziella. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. Jundiaí: Paco. Editorial, 2018.

latino-americanos e países desenvolvidos, Prebisch chegou à conclusão de que esta divisão internacional configurava um sistema “centro-periferia”. Este quadro era caracterizado por uma permanente deterioração dos termos de troca entre os produtos exportados por países latino-americanos – basicamente *commodities* primárias, com baixa sensibilidade a mudanças de renda nos países importadores – e a pauta exportadora dos países desenvolvidos, composta por bens sofisticados com alta sensibilidade a alterações de renda nos países importadores. A estratégia para superação dessa rígida divisão do trabalho era a promoção da industrialização pela substituição de importações. Assim, caberia ao Estado formular e pôr em prática mecanismos institucionais que diminuíssem o consumo de luxo e protegessem a indústria nascente, de modo a, de um lado, aliviar a pressão sobre as reservas internacionais do país, que deveriam ser canalizadas para a importação de bens de capital, e, de outro, favorecer um processo de substituição de importações pela produção interna de manufaturas.

2.2. A virada neoclássica (1970-1990)⁸

Durante as duas décadas que se seguiram à Segunda Guerra, boa parte das economias em desenvolvimento experimentaram altas taxas de crescimento e acelerado processo de industrialização. Mas este grupo não era homogêneo nem os fundamentos deste processo eram os mesmos em cada caso. Embora a trajetória de economias asiáticas como as da Coreia do Sul, Japão e Taiwan, por exemplo, exibisse alguns aspectos comuns à experiência latino-americana, notadamente a brasileira, a crise da dívida, no início dos anos 1980, representou um verdadeiro ponto de inflexão no curso de desenvolvimento das duas regiões. A época também marca importantes mudanças políticas no eixo atlântico norte, com a chegada ao poder de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e Ronaldo Reagan, nos EUA – duas figuras que representavam o consenso político emergente: a defesa entusiasmada das virtudes dos mercados desregulados e a crítica severa a intervenções estatais. Na esfera econômica o movimento vai no mesmo sentido. O que se tem é uma virada, um retorno à tradição neoclássica.

Uma nova geração de economistas, tanto na academia como nas instituições financeiras internacionais sediadas em Washington (FMI e Banco Mundial), lança-se a

⁸ Meier, G., 2005. *Biography of a subject*. Oxford: Oxford University Press, pp.81-94.

interpretar as razões para o fracasso verificado em diversas economias em desenvolvimento. A conclusão é que chegam, basicamente, é que o cerne do problema reside nas falhas do Estado, e não nas falhas de mercado, como entendia a geração anterior. Para a corrente neoclássica, qualquer ação do Estado tendente a interferir nos sistemas de preços deveria ser evitada, de modo a não provocar distorções na alocação de recursos. Assim, era importante identificar os espaços de atuação do Estado que deveriam ser alvo de programas de ajuste e estabilização, largamente empregados pelo FMI e Banco Mundial nos anos 1980. Planejamento estatal, política de investimentos, comércio exterior e participação direta do Estado na economia, por meio de suas empresas, eram algumas das áreas a serem revistas. Em última análise, o objetivo era “obter os preços corretos”.

Do ponto de vista do planejamento, o entendimento era de que o Estado havia arrogado para si tarefas que estavam além de suas possibilidades. Ambição que parecia derivar da inadequação de seus modelos, da insuficiência dos dados e, pior, da politização de seus objetivos. Em função disso, em muitos casos o resultado era o oposto do que se esperava: mercados paralelos, inflação, corrupção, práticas de rent-seeking, entre outros. Quanto à política de investimentos, o principal problema identificado era a escolha da indústria em detrimento da agricultura, o que supostamente violava o princípio das vantagens comparativas. Propunha-se, então, uma espécie de revalorização das atividades primárias, a fim de adequar os países à suas vocações e dotações específicas de recursos.

O comércio exterior é outra área tradicionalmente importante de atuação do Estado, e deveria ser igualmente adaptada aos fundamentos neoclássicos. Em linha com as premissas das vantagens comparativas, os países deviam abrir mão de políticas de substituição de importações, o que pressupunha o levantamento das altas barreiras tarifárias, a redução de subsídios e a eliminação de controles sobre taxas de câmbio.

Mas nada disso era de fácil aplicação. Era necessário um elemento externo para pôr em prática as reformas prescritas aos países endividados, consubstanciadas no Consenso de Washington. A vulnerabilidade trazida pela dívida serviu de oportunidade para que o FMI e Banco Mundial pusessem em prática a nova doutrina, discussão que abordaremos em maior profundidade no próximo capítulo, quando tratarmos das implicações da

emergência do paradigma neoclássico sobre a autonomia político-econômica dos países em desenvolvimento.

2.3. Intervenção estatal amigável ao mercado, boa governança e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (1990-2000)⁹

Os remédios administrados durante a crise da dívida não surtiram o efeito esperado. Os programas de ajuste e estabilização não foram capazes e promover as condições necessárias à retomada do crescimento: aumento da produtividade, do investimento externo direto e da participação nos fluxos internacionais de comércio. Ou seja, as condições que possibilitariam a redução do endividamento e das restrições externas. Apesar dos resultados frustrantes, o apelo liberalizante dos anos 1980 continuou essencialmente em voga. Seus pressupostos, no entanto, foram suavizados. Em 1993, o Banco Mundial lançou relatório (*The East Asian Miracle*) sobre as razões do sucesso dos países do leste asiático. O principal achado do documento apontava para os benefícios da intervenção estatal de cariz amigável ao mercado. Mas o que isto queria dizer?

De maneira sintética, significava que a intervenção estatal não necessariamente comprometia o desenvolvimento econômico de um país. Se a atuação do Estado oferecesse os incentivos corretos e estabelecesse condições de competição próximas àquelas esperadas pelo livre jogo das forças de mercado, era percebida como uma ingerência benigna. Era esta característica que definia o perfil amigável da participação estatal na economia. Para o Banco Mundial, o modo como Coreia, Japão e Taiwan escolhiam setores industriais, concediam subsídios e protegiam bens substitutos de importados era justificado pelo fato de promover baixo nível de distorção nos preços. Além disso, a instituição defendia a possibilidade de a experiência desses países ser reproduzida em outras regiões. No fim das contas, o mais importante não era evitar ação do Estado no domínio econômico, mas garantir que sua participação gerasse pouca ou nenhuma distorção se comparada ao que ocorreria num contexto de livre mercado.

⁹ Esta seção baseou-se em dois artigos. Os parágrafos sobre a revisão operada pelo Banco Mundial tiveram como referência este artigo de Ray Kiely: Kiely, R. Neo liberalism revised? A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention. *Capital & Class*. 1998;22(1):63-88. No tocante aos ODM, recorremos ao seguinte texto de Ha-Joon Chang: Chang, Ho-Joon. Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse. In: Khan, R. *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*. Routledge, 2013. Cap. 4.

Outra preocupação também passou a ocupar espaço nas atividades do Banco Mundial: o tipo de governança que encorava o desenvolvimento. Em outros termos, a noção de (boa) governança estava associada à eficiência no serviço público, ao Estado de direito e às condições que possibilitavam ao Estado exercer suas funções de maneira conducente ao desenvolvimento econômico, mas de maneira a não alterar os fundamentos de mercado, a não promover distorções.

Como se vê, a concepção de desenvolvimento e do papel do Estado, nesse período, continua a deixar de lado o papel do poder público na dinâmica de transformação estrutural imaginada pela primeira geração de economistas do desenvolvimento. Este aspecto também se revela, de alguma maneira, no principal resultado da Cúpula do Milênio, realizada em 2000: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Organizado em torno de 8 objetivos, os ODM estavam fundamentalmente voltados a aliviar a pobreza e os principais problemas associados a este fenômeno, como saúde e educação, por exemplo. No entanto, Chang (2010) enxerga nos ODM um esvaziamento do conceito de desenvolvimento, na medida em que o enfoque no atendimento de necessidades básicas relegava as estratégias e políticas voltadas à transformação estrutural a um segundo plano. De acordo com o autor, a única menção a tema tradicionalmente ligado ao desenvolvimento econômico diz respeito a uma das metas do objetivo 8 (Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento). Esta meta prevê o desenvolvimento de um sistema multilateral de comércio “aberto, baseado em regras, previsível e não-discriminatório”. Ocorre que desta maneira os ODM solapavam os anseios de desenvolvimento dos países pobres de duas maneiras. De um lado, esvaziavam a possibilidade de o Estado administrar seu comércio exterior em função de seus interesses nacionais, por não poder proteger mercados sensíveis nem estar autorizado a discriminar entre produtores domésticos e estrangeiros. De outro, ignoravam o fato de os países desenvolvidos não pretenderem liberalizar os seus mercados de bens agrícolas – até hoje muito protegidos, por barreiras tarifárias e não-tarifárias. Assim, mesmo naqueles produtos em que os países em desenvolvimento têm mais interesse, a abertura comercial traria poucos benefícios adicionais, e apenas reforçaria as vantagens comparativas já existentes, isto é, congelaria a divisão internacional entre o Sul e o Norte, em que o primeiro continuaria especializado em produtos agrícolas e matérias-primas, e o segundo consolidaria sua condição de exportador de bens de alto valor adicionado.

2.4. O retorno do Estado (2008-2020)

A crise financeira de 2008 pode ser encarada, em certo sentido, como um manifesto ao “duplo-movimento” de Karl Polanyi. Depois de quase três décadas ininterruptas de liberalização econômico-comercial, o colapso da maior praça financeira do mundo precipitou o retorno do Estado como principal agente de estabilização sistêmica e de coordenação de ações. Esse movimento, no entanto, ficou mais evidente no plano monetário. Em função dos encadeamentos financeiros entre as principais economias do mundo, seus bancos centrais e tesouros nacionais passaram a prover imensa liquidez ao sistema financeiro, de maneira constante. Comportamento que até hoje ainda não foi deixado de lado¹⁰.

A crise sanitária trazida pela COVID-19 em 2020 aprofunda essa tendência e lhe confere novos significados, em função da natureza do problema, que acarretou, durante várias semanas, a virtual paralisação, em escala planetária, de circuitos de produção e consumo. A preponderância de instrumentos monetários de atuação do Estado cedeu lugar a mecanismos fiscais de resgate a empresas, manutenção de salários, transferências diretas a populações vulneráveis e à montagem de “esquemas de guerra” para o enfretamento da pandemia. De uma hora para outra, os países se viram obrigados a dimensionar a própria capacidade de resposta à emergência sanitária. A principal tarefa de casa era verificar a situação da infraestrutura nacional de saúde. Em muitos casos, descobriram que a situação espelhava a desigualdade social, a fragmentação da produção e a fragilização do Estado gestadas ao longo das últimas décadas.

A resposta chinesa à emergência sanitária, ainda que passível de questionamentos, se mostrou rápida e eficaz. Seu traço mais distintivo foi a centralidade do papel desempenhado pelo Estado¹¹. As potências ocidentais também realizaram enorme esforço de mobilização com vistas a superar a pandemia e suas consequências. Para citar apenas um exemplo, o governo norte-americano deflagrou o que foi chamado de *Operation Warp*

¹⁰ King, M. (2021, July 20). *Quantitative Easing Is a 'Dangerous Addiction.'* Bloomberg. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-07-20/quantitative-easing-is-a-dangerous-addiction> . Acesso em: 10 out. 21.

¹¹ Fu, D. (2021, February 11). *How the Chinese state mobilized civil society to fight COVID-19.* Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/02/09/how-the-chinese-state-mobilized-civil-society-to-fight-covid-19/>

Speed, que consistiu no investimento de bilhões de dólares no desenvolvimento e compra de vacinas, sem qualquer garantia de que o resultado viria a ser satisfatório¹².

O contexto atual também traz à tona o agravamento de outro desafio: a mudança climática. E é a confluência dessas três crises – econômica, sanitária e climática – que têm provocado uma reorientação do papel do Estado. Se nos concentrarmos apenas nos casos mais importantes – China, EUA e Europa –, as respostas guardam um ponto fundamental em comum: a busca por maior autonomia estratégica, que se traduz em planos que privilegiam a geração de empregos mais bem remunerados e a produção industrial de insumos e bens essenciais à economia digital, à mitigação e adaptação à mudança climática, e as respostas a crises sanitárias¹³.

Cabe ainda ressaltar que ao longo desse período uma outra mudança, consistente com os desafios que a humanidade ora se defronta, ocorreu no interior das Nações Unidas. Em 2015, foram aprovados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou Agenda 2030. Diferentemente do cariz dos ODM, os ODS têm escopo muito mais amplo. Contemplam, por exemplo, a garantia de assistência à saúde e bem-estar (Objetivo 3); a promoção de um crescimento econômico sustentado, sustentável e inclusivo, junto com a geração de empregos decentes para todos (Objetivo 8); a promoção de um processo de industrialização inclusivo e sustentável (Objetivo 9); e o incentivo à ação urgente para o combate à mudança climática e seus impactos (Objetivo 13). Para a consecução de todos esses objetivos, os países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, precisarão de autonomia decisória, de que trataremos no próximo capítulo.

¹² Apuzzo, M., Gebrekidan, S., & Pronczuk, M. (2021, May 5). *Where Europe Went Wrong in Its Vaccine Rollout, and Why*. The New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/03/20/world/europe/europe-vaccine-rollout-astrazeneca.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

¹³ A exemplo do *American Jobs Plan*, *EU' Green Deal*, do recém-lançado Plano Quinquenal francês e da estratégia de dupla circulação da China.

CAPÍTULO 3

POLICY SPACE E COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO

O livre comércio não é passível de ser adotado em termos práticos nem é receita que garante o desenvolvimento (Chang, 2008 cap. 1; Rodrik 2011 cap. 2). Embora o intercâmbio de bens e serviços tenha se desenvencilhado, ao longo do tempo, de muitas barreiras tarifárias e não tarifárias, seu fluxo ainda é submetido a várias formas de controle. Regras aduaneiras, fitossanitárias, regulações técnicas, entre outras, são exemplos das restrições mais comuns. Quanto ao seu potencial de catalisar processos de desenvolvimento, estudos comparados revelam que a quase totalidade dos países hoje desenvolvidos, incluídos a Inglaterra e os Estados Unidos, símbolos máximos do liberalismo econômico, adotaram muitas das medidas intervencionistas que hoje criticam quando implementadas por países em desenvolvimento, como altas tarifas de importação, subsídios, controle de investimentos e crédito público (Chang, 2012 cap. 7; Rodrik, 2011 cap. 2).

Mais do que isso, o comércio internacional sempre esteve sujeito a vagas de liberalização e protecionismo. Depois do que Stiglitz (2003) denominou de *The roaring nineties* (“Os exuberantes anos 90”), período marcado pelo avanço da globalização sobre todos os quadrantes do globo, e portanto pelo aprofundamento da liberalização comercial e financeira, o mundo tem testemunhado, a partir da crise de 2008, uma retração desse processo, principalmente nas economias centrais, tendência recentemente agravada pela eclosão da pandemia da COVID – 19 (UNCTAD, 2021).

Além de responder a ciclos econômicos, a administração do comércio exterior também guarda íntima relação com a estratégia de desenvolvimento de um país, a qual depende de sua margem de autonomia decisória, ou *policy space* (UNCTAD, 2014). Desde os *Navigation Acts* do séc. XVIII, que reservavam o monopólio do transporte marítimo a operadores ingleses, passando pela constituição, no séc. XIX, da Zollverein, união aduaneira que integrava comercialmente estados alemães, até o “Buy American Act,” de 1933, ainda em vigor e que favorece produtores norte-americanos, os países sempre procuraram compatibilizar seu relacionamento comercial com políticas domésticas de desenvolvimento.

Neste sentido, as compras governamentais representam o espaço de política pública em que tradicionalmente os países mais têm usufruído, ao longo de tempo, de liberdade de ação para definir objetivos e metas de desenvolvimento. E é sobre a relação entre autonomia decisória e compras governamentais que este capítulo pretende discutir, dividido em duas partes. Na primeira, apontamos como, ao longo do tempo, a ordem econômica internacional estabelecida no imediato pós- Segunda Guerra, estruturada em torno das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial, mais o GATT) evoluiu de uma lógica mais permissiva, em relação à liberdade de ação dos países na formulação de suas políticas de desenvolvimento, para níveis cada vez mais rígidos de integração econômica, reduzindo seriamente as possibilidades de ação estatal. No bojo desta discussão, também apresentaremos diferentes interpretações sobre a noção de *policy space*. Na segunda parte, procuraremos comentar a importância das compras governamentais em relação ao produto interno dos países, em geral, e do Brasil, em particular, e as principais formas pelas quais os países fazem uso desse instrumento em suas políticas de desenvolvimento.

3.1. A evolução da ordem de Bretton Woods e seus impactos sobre o espaço de ação estatal

Tradicionalmente, o comércio realizado pelos governos nunca esteve sujeito aos constrangimentos impostos aos fluxos privados de bens e serviços. Mesmo depois da Segunda Guerra Mundial, com o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que passou a regular a troca de bens no plano multilateral, os governos continuaram a gozar de amplo espaço decisório sobre o modo como realizavam suas compras. Para todos os efeitos, como se verá em maior profundidade no capítulo seguinte, os países, em suas compras governamentais, não precisavam observar o princípio nuclear do GATT: o da não-discriminação. Assim, não se exigia que as aquisições públicas conferissem tratamento nacional a bens e serviços importados.

A reconstrução e o desenvolvimento eram a ordem do dia no imediato pós- Segunda Guerra. As instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, FMI) e o GATT visavam oferecer a estabilidade necessária para que os países pudessem encaminhar suas estratégias de desenvolvimento. Essa governança

internacional permitia aos Estados o controle da conta de capitais e a administração de seu comércio exterior da maneira mais condizente com suas estratégias de desenvolvimento¹⁴. Nas palavras de Rodrik (2012):

“The Bretton Woods regime was a shallow multilateralism that permitted policy makers to focus on domestic social and employment needs while enabling global trade to recover and flourish. The genius of the system was that it achieved a balance that served multiple objectives admirably well. Some of the most egregious restrictions on trade flows were removed, while leaving governments free to run their own independent economic policies and to erect their preferred versions of the welfare state. Developing countries, for their part, were allowed to pursue their particular growth strategies with limited external restraint.”

Desenvolvimento era então compreendido como um processo de transformação estrutural. Noção que também adotamos no presente trabalho. De acordo com vários autores clássicos do desenvolvimento, a transformação estrutural exigida para que países crescessem a altas taxas, de maneira duradoura, e atingissem níveis superiores de produtividade, renda per capita e inovação tecnológica dependia da industrialização¹⁵. A isto, o neoestruturalismo também incorporou a redução da desigualdade e a sustentabilidade ambiental como elementos de uma nova agenda de desenvolvimento¹⁶. No entanto, dada a complexidade desse processo, autores como Rodan, Prebisch, Hirschmann, Kalecki e Gerschenkron já apontavam que essa tarefa não podia ser deixada ao livre jogo das forças de mercado. O Estado deveria ocupar posição central no direcionamento e coordenação do desenvolvimento de países retardatários¹⁷.

A partir dos 1970, porém, gesta-se uma ruptura da ordem vigente. A década se inicia com o fim da paridade dólar-ouro estabelecida em Bretton Woods e termina com a

¹⁴ Unctad. *TDR (2014). Trade and development report: Global governance and policy space for development.* [online] Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2014_en.pdf [Accessed 15 April 2021].

¹⁵ Zagato, L., Gala, P., Pinheiro, F. and Hartmann, D., 2019. *A armadilha da renda média e os obstáculos à transformação estrutural: a curva S da complexidade econômica.* [online] Bibliotecadigital.fgv.br. Available at: [Accessed 2 April 2021].

¹⁶ Ocampo, José A. *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel.* Santiago: CEPAL, 2019. LC/PUB.2019/9. p. 47-57

¹⁷ Unctad. *TDR (2014). Trade and development report: Global governance and policy space for development.* [online] Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2014_en.pdf [Accessed 15 April 2021].

segunda crise do petróleo. No início dos anos 1980, a alta vertiginosa dos juros americanos faz precipitar a crise da dívida dos países latino-americanos. É nesse contexto que um novo consenso se forma no interior do sistema financeiro internacional, fazendo com que o FMI e o Banco Mundial se afastem de suas vocações originais. Por meio de programas de ajustes estruturais, as duas instituições passam a comandar um franco processo de desregulamentação, desestatização e liberalização das economias endividadas – o Consenso de Washington¹⁸. No plano comercial, a mudança só se faz sentir de maneira mais clara com o lançamento da Rodada Uruguai do GATT, em 1986, a qual levou à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995.

Essas transformações abalaram a noção de desenvolvimento que emergiu no pós-Segunda Guerra. O papel do Estado foi colocado sob rígido escrutínio. A estagnação das economias centrais e os fracassos observados em vários países em desenvolvimento serviram para justificar que falhas de Estado eram mais prejudiciais que falhas de mercado. Assim, o recurso a políticas industriais e à administração seletiva do comércio, por exemplo, passou a ser visto como impedimento à alocação eficiente de recursos. Ao Estado, caberia apenas a criação de um arcabouço institucional que promovesse “os preços corretos”, fazendo com que a livre competição, no plano doméstico e internacional, funcionasse como mola propulsora do desenvolvimento¹⁹. Em outros termos, entre preservar sua liberdade de ação e garantir a liberdade de troca, os governos deveriam apostar todas as fichas nesta última.

Na esfera comercial, a criação da OMC representou a epítome da nova percepção de desenvolvimento. Depois de quase cinquenta anos regulando apenas o comércio de bens, o sistema multilateral de comércio que substituiu o GATT teve seu escopo bastante ampliado. Entre outros aspectos, a OMC também passou a regular o comércio de serviços, regras sobre subsídios, barreiras técnicas, investimentos e propriedade intelectual. A ideia-força que permeou a Rodada Uruguai e ainda exerce forte apelo é a de que acordos comerciais devem buscar “nivelar as condições de competição” (*level the playing field*), independentemente do estágio de desenvolvimento entre os países. O espírito da OMC e

¹⁸ Amsden, A., 2007. *Escape from empire*. Cambridge, Mass.: MIT Press, pp.127-148.

¹⁹ Davies, R., Kozul-Wright, R., Banga, R., Capaldo, J. and Swan, K., 2021. *Reforming the international trading system for recovery, resilience and inclusive development* | UNCTAD. [online] Unctad.org. Available at: <https://unctad.org/webflyer/reforming-international-trading-system-recovery-resilience-and-inclusive-development> [Accessed 20 April 2021].

o da vasta maioria dos acordos bilaterais e regionais de comércio partem da premissa de que o importante é o intercâmbio desimpedido, mesmo que as partes em jogo exibam enormes diferenças em termos de competitividade industrial, avanço tecnológico e capacidade de financiamento²⁰. Segundo Rodrik (2011, p.83), ao fazer referência a Lawrence (1996), esse aprofundamento da integração econômica eliminaria distinções entre a norma internacional e a norma doméstica²¹. E ao indicar a extensão da mudança em relação ao que se entendia por políticas voltadas ao desenvolvimento, Rodrik (2011, p.167) afirma textualmente que “*the pursuit of globalization became a substitute for development strategy, an end in itself, rather than an opportunity to be exploited strategically*”.

O impacto dessas mudanças sobre o espaço decisório dos países tem sido palpável. Gallagher (2008) afirma que “*policy space is defined as the extent to which trade rules provide nation-states with an optimal degree of openness that allows them to be integrated with the world economy as well as pursue domestic development policy*”. Ao discutir as implicações de acordos bilaterais e regionais de comércio nas Américas, especialmente nos casos em que os EUA estão presentes, o autor sugere que os compromissos assumidos pelos países latino-americanos são prejudiciais aos seus anseios de desenvolvimento, uma vez que tais acordos resultam em forte desequilíbrio entre o grau de abertura e o raio de liberdade para que possam buscar a combinação de políticas econômicas que lhes pareçam mais apropriadas²².

Em linha de argumentação semelhante, embora mais abrangente, Mayer (2009) define *policy space* como a combinação de soberania política *de jure* com autonomia política *de facto*. A primeira noção diz respeito ao poder formal de autoridades de um país de fixar regras por meio de tratados e de formular e executar políticas domésticas. A segunda é determinada pela intensidade e pela maneira como um país se integra à economia internacional. Este tipo de constrangimento se manifesta, por exemplo, quando

²⁰ Chang, Ha-Joon. “Policy Space in Historical Perspective with Special Reference to Trade and Industrial Policies.” *Economic and Political Weekly*, vol. 41, no. 7, 2006, pp. 627–633. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/4417841 . Accessed 29 May 2021.

²¹ “Under deep integration, the distinction between domestic policy and trade policy disappears; any discretionary use of domestic regulations can be construed as posing an impediment to international trade. Global rules become the domestic rules”. RODRIK, D. (2011). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York, W.W. Norton & Co.

²² Kevin P. Gallagher (2008) Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas, *New Political Economy*, 13:1, pp. 37-59, DOI: [10.1080/13563460701859686](https://doi.org/10.1080/13563460701859686)

movimentos de capitais ou decisões de investimento no interior de cadeias globais de valor reduzem o poder de políticas macroeconômicas domésticas de influenciar um resultado pretendido. Além disso, o autor sugere que a integração econômica guiada apenas pela lógica da eficiência na distribuição de recursos pode comprometer gravemente a eficácia, a capacidade de se produzir resultados aptos a cumprir objetivos de desenvolvimento. Para corroborar este ponto, destacam os resultados frustrantes, em termos de construção de capacidades produtivas, da liberalização comercial desde a criação da OMC.

Com ênfases distintas, Gallagher (2008) e Mayer (2009) apontam para a necessidade de países em desenvolvimento procurarem, senão evitar, ao menos tornarem mais criteriosa a sua integração a arranjos regionais e bilaterais, dado que do ponto de vista multilateral quase todos os aspectos mais importantes ligados ao comércio já estão disciplinados no âmbito da OMC. No entanto, como já apontamos acima, uma das poucas dimensões que ainda continuam reservadas à deliberação interna da maioria de seus membros diz respeito às compras públicas.

3.2. O lugar das compras públicas nos gastos do governo e o seu uso como instrumento de desenvolvimento

Compra pública (ou governamental) diz respeito a toda e qualquer contratação formal que tenha por fim atender às necessidades de uma entidade pública²³. O objeto do contrato pode ser um bem, serviço ou obra pública, ou uma combinação dos três. Em seu conjunto, as compras públicas ocupam lugar central na economia dos países e sua participação relativa gira em torno de 10 a 15% do produto interno bruto. No caso da União Europeia, por exemplo, essa participação é de 14%²⁴, e no do Brasil, de 13%²⁵. Está-se a falar, portanto, de uma fonte de demanda que, isoladamente, tem potencial para criar ou consolidar setores econômicos. Não à toa, muitos países vinculam suas compras

²³ World Trade Organization. **WTO and public procurement**. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm. Acesso em 05 out 2021.

²⁴ European Commission. **Performance per policy area: public procurement**. Disponível em: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm. Acesso em: 05 out 2021.

²⁵ Ribeiro, C. and Júnior, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017)**. *Texto para discussão* n° 2476. [online] Ipea.gov.br. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2476.pdf. Acesso em: 01 out 2021.

governamentais a políticas de desenvolvimento, as quais podem ter diversos objetivos, como geração de emprego, aumento relativo da participação da indústria, atração de investimento externo, transferência tecnológica, desenvolvimento sustentável, entre outros²⁶.

Estudo publicado pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) aponta que as compras públicas podem ser administradas como vetor de políticas de diversificação produtiva, de modo a atingir vários outros objetivos além do adensamento do tecido industrial. A partir da análise do sistema nacional de compras públicas da África do Sul, Brasil, Índia, Jamaica, Coreia do Sul e Reino Unido, revela-se como países de diferentes níveis de renda e de patamar de desenvolvimento usam suas compras públicas para definir margens de preferências e requisitos de conteúdo local e tecnológico para promover políticas de apoio a pequenas e médias empresas, geração de empregos, desenvolvimento de inovações tecnológicas, consolidação de padrões mínimos de qualidade ambiental e promoção de start-ups²⁷.

No entanto, contrariamente ao sentido de vários sistemas nacionais de compras governamentais, a maior parte dos tratados internacionais sobre o tema, notadamente o Acordo sobre Compras Governamentais e o capítulo de compras públicas do acordo de associação econômica entre Mercosul e União Europeia, restringem ou proíbem, *prima facie*, o uso discricionário de compras públicas para políticas que privilegiem fornecedores locais. O sentido desses acordos repousa sobre os princípios da abertura comercial, transparência e da noção de *value for money*. Ou seja, o livre comércio é encarado não apenas como mola propulsora do desenvolvimento, mas também como instrumento de combate à corrupção e como mecanismo de alocação eficiente de recursos, porque a liberalização das compras públicas, ao aumentar a competição entre os fornecedores internacionais e domésticos, constrangeria a captura do poder público por agentes locais e reduziria a pressão sobre o orçamento público, pois permitiria que os

²⁶ Idem.

²⁷ UNIDO. *The role of public procurement policy in driving industrial development*. Inclusive and sustainable industrial development working paper series. WP n.8, 2017. Disponível em: <https://www.unido.org/api/opentext/documents/download/9921981/unido-file-9921981#:~:text=Procurement%20policy%20is%20typically%20viewed,strategies%20or%20ensure%20sustainable%20development>. Acesso em 20 set 2021.

governos pudessem comprar mais produtos e serviços de melhor qualidade com menos recursos públicos (*value for money*)²⁸.

Atualmente, porém, parte do debate público e acadêmico tem contestado as premissas desse entendimento. Janeway (2021), por exemplo, ao discutir a urgência de um “New Deal” em novas bases, procura resgatar a importância do planejamento econômico e da necessidade de se dar mais ênfase à eficácia do que à eficiência no desenho de políticas públicas²⁹, e situa as compras públicas entre os principais instrumentos à disposição dos EUA. Partindo de visão semelhante, Mazzucato (2021, cap. 1 e 5) confere ainda mais centralidade ao poder de compra governamental. Para a autora, a urgência e a complexidade dos desafios do presente, especialmente aqueles trazidos pela crise climática, sanitária e econômica, exigem respostas que desviem a preocupação dos tomadores de decisão das análises meramente de custo (*value for money*) e os faça dar mais peso à solução de problemas em sociedade. Com base no exemplo da Missão Apollo, que levou o homem à lua, a referida autora destaca que os países poderiam fazer uso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas³⁰ para estruturar missões em torno de cada um dos objetivos. E afirma, ainda, que o uso do poder de compra do governo seria o principal catalisador desse processo, na medida em que apenas o Estado estaria em posição de articular agentes públicos e privados para encontrar soluções para os grandes problemas da humanidade.

Tanto Janeway (2021) quanto Mazzucato (2021) elaboram suas propostas a partir da experiência de um país altamente desenvolvido (os EUA), com um dos sistemas de inovação mais complexos e avanços do mundo. Nesta e em outras situações, como no caso da Alemanha, Japão ou Holanda, por exemplo, o Estado tem ao alcance de si um

²⁸ World Trade Organization. *WTO and public procurement*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm. Acesso em 05 out 2021.

²⁹ Janeway, William. *Lessons from the first New Deal for the next one*. Institute for New Economic Thinking. New York, 2021. Disponível em: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/lessons-from-the-first-new-deal-for-the-next-one>. Acesso em: 02 out 2021.

³⁰ “The Sustainable Development Goals (SDGs), also known as the Global Goals, were adopted by the United Nations in 2015 as a universal call to action to end poverty, protect the planet, and ensure that by 2030 all people enjoy peace and prosperity. The 17 SDGs are integrated—they recognize that action in one area will affect outcomes in others, and that development must balance social, economic and environmental sustainability”. Disponível em: https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=CjwKCAjw2P-KBhByEiwADBYWCroyIHuooWlpvQYKbe1S2U6Pq1_vIwb2Ifal99Jdfgx7pD-BCzy6BoCW1gQAuD_BwE. Acesso em 07 out 2021.

ecossistema de inovação e um tecido industrial capaz de ser mobilizado para fazer frente à maior parte de seus desafios. Os países em desenvolvimento, por outro lado, embora também possam recorrer ao poder de compra governamental para impulsionar seus projetos nacionais de desenvolvimento, não contam com os mesmos recursos e capacidades. Existe, todavia, um mecanismo de compensação, frequentemente utilizado por estes países, que os auxilia a contornar esses obstáculos. São os chamados *offsets*³¹.

Contratos de compensação, contrapartidas comerciais ou apenas *offsets* são expressões comumente utilizadas para designar qualquer contrato entre uma entidade pública, do lado comprador, e um agente estrangeiro, público ou privado, do lado vendedor, em que este aceita a obrigação de realizar compensações (ou contrapartidas) ao comprador. Estas compensações podem ser de vários tipos, e se manifestam, na maioria dos casos, na forma de investimento externo direto, transferência tecnológica, exigências de conteúdo local ou capacitação de mão de obra. Tudo isto condicionado a uma compra governamental, que pode estabelecer obrigações de mais de um tipo. Em outros termos, essas contrapartidas comerciais “são uma espécie de contrato que exige que o vendedor transfira benefícios econômicos ao comprador, como condição para a venda de bens e serviços”. Aqui, vale a pena reproduzir a definição de offset oferecida pela OMC³²:

“Offsets in government procurement are measures used to encourage local development or improve the balance-of-payments accounts by means of domestic content, licensing of technology, investment requirements, counter-trade or similar requirements.”

Contratos de offset se justificam em compras governamentais em que o país comprador abre uma concorrência internacional para encontrar fornecedores de sistemas

³¹ As considerações sobre *offsets* neste capítulo foram inteiramente desenvolvidas a partir do texto para discussão de Ribeiro e Inácio Júnior (2019), em que os autores fazem um inventário abrangente das acepções do conceito, das suas aplicações em perspectiva histórica e dos principais aspectos formais que costumam ser contemplados em contratos de *offset*. Júnior, Ribeiro I.; Ribeiro, Cássio G. *Política de offset em compras governamentais: uma análise exploratória*, Texto para Discussão 2463 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, maio de 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9216/1/td_2473.pdf. Acesso em: 25 set 2021.

³² WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. Overview of the Agreement on Government Procurement. [s.l.]: WTO, 2018. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_overview_e.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

complexos de alta tecnologia. A maioria dos casos diz respeito ao setor de defesa, mas também existem contratos em setores civis, sobretudo nas áreas de energia, saúde e tecnologia da informação. Vale salientar, ainda, que essa medida de compensação é bastante disseminada, dado que cerca de 130 países, de acordo com dados da Transparência Internacional, fazem uso desse instrumento.

O Brasil é um bom exemplo. Entre os países em desenvolvimento, é um dos casos de maior sucesso. A Embraer, terceira maior empresa do setor de aviação civil do mundo, mas nascida na Força Aérea Brasileira, se beneficiou muito de contratos de transferência tecnológica no âmbito de compras governamentais, o que lhe ofereceu condições de mais tarde atuar no mercado de aviação civil. Atualmente, a Embraer está se beneficiando de outro contrato de compra governamental: a aquisição do caças de combate Gripen, da empresa sueca Saab. Nas obrigações de *offset*, a Saab se comprometeu a transferir capacidade técnica e tecnológica para que a Embraer, como empresa líder de um consórcio de empresas, seja capaz de produzir 80% do caça Gripen.

Por fim, é preciso deixar claro que exigências de compensação em contratos de compras governamentais não existem apenas em compras públicas de países em desenvolvimento. Embora aconteça com menos frequência, países desenvolvidos também lançam mão desse instrumento. Coreia do Sul, Israel e mesmo os EUA, por meio do seu Buy American Act, possuem políticas permanentes de *offset*.

CAPÍTULO 4³³

É HORA DE O BRASIL LIBERALIZAR SUAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS?

No início deste trabalho, destacamos que a OMC defende o livre comércio com base no princípio das vantagens comparativas. Para ilustrar este princípio, recorreremos a um trocadilho atribuído a ex-assessor econômico do presidente norte-americano George

³³ Este capítulo reflete, com pouquíssimas alterações, texto para discussão publicado pela Cátedra Celso Furtado do Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o qual foi fruto das investigações realizadas para a elaboração deste TFM. Costa, Gustavo T. (2021). *É hora de o Brasil liberalizar suas compras governamentais?* Texto para discussão 1, agosto 2021, Cátedra Celso Furtado, Colégio de Altos Estudos, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.nogueirabatista.com.br/wp-content/uploads/2021/08/Texto1_TD-Ca%CC%81tedra_VF.pdf.

H. W. Bush (1989-1993)³⁴, que afirmou que a preocupação em torno da produção de *potato chips* ou *computer chips* era estéril, pois o mais importante era concentrar-se naquilo que o país saber fazer bem. O livre comércio se encarregaria da distribuição eficiente dos recursos.

Trinta anos depois, a questão volta a ocupar o debate público internacional. No contexto de uma disputa de hegemonia entre a China e os EUA, o presidente Joe Biden anunciou um investimento de US\$ 50 bilhões na indústria de semicondutores (*microchips*) ao longo de oito anos³⁵, como parte do seu *American Jobs Plan*, estimado em US\$ 2 trilhões. O plano tem dois objetivos centrais: criar mais empregos bem remunerados e desenvolver tecnologias verdes, em resposta às mudanças climáticas. O que se pretende é fazer que o incentivo ao desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono aumente a geração de empregos em manufaturas intensivas em conhecimento. Outra preocupação é garantir que os benefícios dessa iniciativa se concentrem nos EUA. Para isso, o Estado deverá dar prioridade a produtores nacionais, por meio de compras governamentais. Segundo Brian Deese, atual diretor do Conselho Nacional de Economia, esse instrumento (contratação pública) possibilitará ao governo não apenas coordenar um novo ciclo de progresso tecnológico, mas também criar e consolidar novos mercados³⁶.

Faz todo sentido. O poder de compra do Estado é incontestável. Via de regra, governos centrais representam a maior fonte de demanda individual numa economia. Essa condição estratégica permite que contribuam de maneira decisiva para o desenvolvimento e a segurança nacional de seus países. Não à toa, por muito tempo o mercado de compras públicas permaneceu fora do alcance de compromissos internacionais, que só passaram a

³⁴ SCHRAGE, Michael. Potato chips vs. computer chips - High technology any way you slice it. The Washington Post. Washington, DC. 22 jan. 1993. Disponível em: www.washingtonpost.com/archive/business/1993/01/22/potato-chips-vs-computer-chips-high-technology-any-way-you-slice-it/08a30106-6bed-4076-8252-f64294e0b7d6/. Acesso em: 10 jun. 2021

³⁵ ESTADOS UNIDOS. CASA BRANCA. *Fact sheet: The American Jobs Plan*. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

³⁶ “The president is unapologetic that the other element of using these dollars is that when we invest, we should be prioritizing American-made products and American prevailing-wage labor. And there’s a climate element of that, too, which is that the power of federal procurement can be used to actually pull forward technology and pull forward new markets and do so in a way that builds more domestic opportunity.” Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/04/09/opinion/ezra-klein-podcast-brian-deese.html>. Acesso em: 20 jun 21.

ser mais comuns a partir dos anos 1990³⁷. O mais importante deles é o Acordo sobre Compras Governamentais (*Government Procurement Agreement/GPA*), vigente desde 1996³⁸. Mas seu alcance é limitado, por se tratar de um acordo plurilateral. Isto significa que os membros da OMC não estão obrigados a aderir às suas regras. Feita a opção de participar do acordo, o país deve então negociar os termos de ingresso com todas as outras partes. É o estágio em que o Brasil se encontra atualmente³⁹.

Esta não é a única negociação sobre compras públicas em que o País está envolvido. O acordo de associação econômica entre Mercosul e União Europeia também possui regras específicas a esse respeito, consolidadas em capítulo próprio. Ressalte-se, no entanto, que em comparação com o GPA este processo se encontra em fase muito mais adiantada. As partes anunciaram a conclusão das negociações em junho de 2019, de modo que a redefinição substantiva de seus termos exigiria um ajuste político muito mais complexo. O acordo permanece na alçada do Executivo e o próximo passo, ainda sem calendário definido, é o envio ao Congresso, para ratificação.

O propósito deste capítulo é apresentar as principais características do GPA e das disciplinas sobre compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia, a fim de sondar se essas obrigações são compatíveis com a preservação da autonomia do Brasil para traçar políticas de desenvolvimento. Também buscaremos tecer comentários acerca da postura de outros países em desenvolvimento, notadamente da América Latina e dos BRICS, em relação à liberalização de seus mercados de compras governamentais.

4.1. Compras públicas na OMC e no acordo entre Mercosul e União Europeia

Atualmente, dos 164 membros da OMC, apenas 48 fazem parte do GPA, já incluídos os países da União Europeia – valendo destacar que a franca maioria dos seus

³⁷ O primeiro acordo sobre o tema foi o Código sobre Compras Governamentais, negociado durante a Rodada Tóquio do GATT, em 1979.

³⁸ O GPA é o maior acordo sobre o tema em número de signatários e em dimensão de mercado, estimado em US\$ 1,7 trilhão (de acordo com a OMC). Para se ter uma ideia, o mercado de compras públicas entre os membros da União Europeia é de cerca de US\$ 500 bilhões (segundo dados oficiais).

³⁹ O Brasil permaneceu completamente fora do GPA até 2016. Em outubro de 2017, o país solicita e obtém status de observador, condição que lhe permite acompanhar discussões no Comitê de Compras Governamentais, instância máxima do GPA. Em maio de 2020, o governo brasileiro formaliza a intenção de se tornar parte do acordo. E sua oferta de acesso a mercado é oficialmente apresentada em fevereiro de 2021.

signatários (34 dos 48 países) é composta de economias desenvolvidas⁴⁰. O objetivo primordial do acordo é contribuir para a liberalização e expansão do comércio internacional, em bases transparentes, de modo a promover a maior eficiência possível no emprego de recursos públicos (*value for money*)⁴¹. Seus princípios basilares são a não-discriminação e transparência. O capítulo sobre compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia tem estrutura, objetivos e princípios muito semelhantes. Na verdade, suas disposições foram declaradamente inspiradas no GPA. As diferenças são de importância secundária, razão pela qual os dois compromissos podem ser tratados em conjunto.

Com base no princípio da transparência⁴², os proponentes da liberalização de compras governamentais sustentam que suas regras não apenas promoveriam o aumento da concorrência em processos licitatórios, favorecendo a redução de custos, como também contribuiriam para o combate à corrupção. Mas isso traz pouca novidade ao nosso ordenamento jurídico interno. O Brasil conta com sólida institucionalidade de combate a práticas ilícitas e com legislação avançada sobre publicidade de atos administrativos e acesso à informação⁴³. A competitividade não escapa à Nova Lei de Licitações e Contratos, onde figura como princípio, segundo o qual uma licitação não pode conter exigências que restrinjam indevidamente a quantidade de participantes. Por outro lado, deve-se ter presente que o GPA não tem servido de blindagem à corrupção e práticas anticoncorrenciais acima da linha do Equador. Seus membros ainda se veem às voltas com esses graves problemas.

Quanto à não-discriminação, sua aplicação determina que as partes devem conferir tratamento não menos favorável a bens, serviços e fornecedores estrangeiros do

⁴⁰ Aqui optamos por usar a classificação adotada no relatório anual “World Economic Situation and Prospects”, produzido pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, o qual agrupa os países em economias desenvolvidas, economias em transição e economias em desenvolvimento. Estas últimas também são desmembradas em países de menor desenvolvimento relativo. A edição de 2020 desse relatório encontra-se disponível em: www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020_Annex.pdf. Acesso em 15 jul 21.

⁴¹ Parágrafos 1 e 6 das disposições preambulares do GPA. World Trade Organization. *Revised Agreement On Government Procurement and WTO Related Legal Instruments*. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

⁴² Art. IV.4 do GPA.

⁴³ Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992; Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013; Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011; e Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

que aquele franqueado a bens, serviços e fornecedores domésticos, também conhecido como princípio do tratamento nacional⁴⁴. Princípio que encontra previsão na referida Lei de Licitações, quando dispõe, como regra geral, que o agente público não poderá estabelecer tratamento diferenciado de qualquer natureza entre empresas brasileiras e estrangeiras⁴⁵.

Além disso, norma infralegal do Ministério da Economia permite, desde fevereiro de 2020, que empresas estrangeiras sem representação legal no Brasil possam participar de compras do poder Executivo Federal⁴⁶. Como mais de 90% dessas aquisições ocorrem por meio de pregão eletrônico⁴⁷, uma modalidade de *e-commerce*, a participação de empresas estrangeiras em compras públicas nacionais se tornou ainda mais simples. Essa prática está em sintonia com o que dispõem o GPA e o capítulo de compras do acordo entre Mercosul e União Europeia, que preconizam o uso de meios eletrônicos em processos de compras governamentais⁴⁸.

No entanto, e este é o ponto fundamental, contrariamente ao que determinam os dois acordos, que permitem apenas exceções pontuais e transitórias ao princípio da não-discriminação (como se verá adiante), a legislação brasileira autoriza entidades públicas a fazerem uso de suas compras como mecanismo de estímulo ao desenvolvimento. Nesse sentido, o agente público poderá, com base em decisão fundamentada do Poder Executivo Federal, estabelecer margem de preferência de preço de até 10% para bens e serviços nacionais. O grau de desenvolvimento e inovação tecnológica realizado no País também poderá servir de baliza na concessão de tratamento diferenciado, possibilitando a ampliação da margem de preferência até o máximo de 20%⁴⁹. Outro instrumento que continua a ser permitido pela Nova Lei de Licitações diz respeito às medidas de compensação, ou *offsets*. De acordo a Lei, o contrato de compra pública, seja de bens,

⁴⁴ Art. IV.1 do GPA.

⁴⁵ Art. 9º, inciso II e art. 52 § 6º da Lei 14.133/2021.

⁴⁶ Trata-se da Instrução Normativa nº 10, de fevereiro de 2020, do Ministério da Economia. Fonte: BRASIL. Ministério da Economia. *Economia simplifica participação estrangeira em licitações públicas nacionais*. 2020. Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1246-economia-simplifica-participacao-estrangeira-em-licitacoes-publicas>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁴⁷ BRASIL. Ministério da Economia. *Decreto aprimora regras do pregão eletrônico*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/decreto-aprimora-regras-do-pregao-eletronico>. Acesso em: 30 jul. 2021.

⁴⁸ Arts. IV.3, VI.1, VI.2 e VII.1a do GPA e art. 7 do capítulo de compras do acordo entre Mercosul e União Europeia.

⁴⁹ Art. 26º § 2º da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

serviços ou obras públicas, poderá estipular condições de ordem comercial, industrial ou tecnológica, a serem cumpridas pelo vencedor da licitação. Essas compensações podem assumir diversas formas. As mais comuns são exigências de conteúdo local na produção do objeto contratado, requisitos de investimento e licenciamento de tecnologia.

Como se vê, o Estado brasileiro ainda preserva espaços de atuação soberana que lhe permitem extrair benefícios estratégicos de suas compras, benefícios estes capazes de contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento do País. Mas essa latitude de ação é incompatível com os princípios do GPA e do capítulo de compras governamentais do acordo Mercosul – UE, por se tratar de exclusão ao tratamento nacional sem prazo ou setores pré-definidos. Pode-se argumentar que essa incompatibilidade só se manifesta nas contratações liberalizadas, cobertas por esses acordos. Ocorre que é justamente na aquisição dos bens, serviços e obras mais complexos e de maior valor, geralmente cobertos por compromissos internacionais em compras públicas, que os governos podem exercer maior poder de barganha na definição dos termos de *offset*.

4.2. Escopo e cobertura

As listas de acesso a mercado do GPA e do capítulo de compras governamentais do acordo Mercosul-União Europeia fazem parte do Apêndice I dos respectivos textos normativos⁵⁰. Este apêndice possui características idênticas num e noutro acordo, e compreende 7 anexos onde são consolidadas as listas de cobertura. No anexo 1, as partes especificam as entidades centrais cujas licitações serão liberalizadas. O mesmo se dá em relação ao anexo 2, que lista as entidades sub-centrais. O anexo 3 elenca outras entidades, como empresas públicas, que terão suas compras sujeitas ao acordo. Os anexos 4, 5 e 6 consolidam, respectivamente, as listas de bens, serviços e obras públicas. E o anexo 7 reúne as notas gerais, que servem basicamente para detalhar um ou outro aspecto dos compromissos de cada parte. Cabe salientar que o acesso ao mercado de bens no GPA e no capítulo de compras governamentais do acordo Mercosul-UE é muito mais permissivo que o de serviços e obras públicas. O acesso a bens é consolidado em lista negativa, ou seja, tudo o que não estiver formalmente excluído está liberalizado, ao passo que o rol de

⁵⁰ Art. II.4 do GPA e Art. III.3 do capítulo de compras do acordo Mercosul-UE.

serviços e obras públicas é definido com base em listas positivas. Nestes casos, a cobertura alcança somente o que está expressamente incluído nas respectivas listas.

O escopo de ambos os acordos compreende qualquer medida relativa à aquisição de bens, serviços e obras públicas conduzidos por entidades – nacionais, sub-nacionais ou empresas públicas – incluídos nos respectivos anexos durante sua negociação. Além disso, suas regras só se aplicam a licitações cujos valores, em Direitos Especiais de Saques (DES)⁵¹, sejam iguais ou superiores aos patamares (*thresholds*) específicos de acesso a mercado, os quais também resultam de negociação entre as partes. A título ilustrativo, para se verificar se uma licitação deve ser aberta à participação de empresas europeias, assumindo como marco hipotético o acordo já negociado entre Mercosul e União Europeia, três condições devem ser simultaneamente atendidas: (i) a entidade promotora da licitação deve estar incluída no respectivo anexo; (ii) o objeto da contratação (bem, serviço ou obra pública) deve estar previsto no anexo correspondente; (iii) e o valor do certame deve ser igual ou superior ao que foi estabelecido para o tipo de contratação pretendida.

Embora ainda não se conheçam os detalhes da oferta apresentada pelo Brasil no âmbito do GPA, alguns de seus aspectos vieram a público nos últimos meses. No início de 2021, o secretário de Comércio Exterior afirmou que o País apresentaria “uma oferta mais ambiciosa que as feitas anteriormente nos acordos comerciais do Brasil”, deixando claro que pela primeira vez seriam incluídos entes “sub-federais” (estados e municípios)⁵². Uma novidade em relação ao que foi negociado no acordo entre o Mercosul e o bloco europeu, dado que sua cobertura, tornada pública no último mês, contempla apenas entidades centrais. No que respeita aos patamares de acesso a bens, serviços e obras públicas a serem observados entre Mercosul e União Europeia, o Brasil consolidou valores mínimos que coincidem com aqueles praticados no âmbito do GPA, quais sejam: 130,000 DES para bens e serviços, e 5,000,000 DES para obras públicas⁵³.

⁵¹ O DES é um ativo de reserva internacional criado pelo FMI cujo valor se baseia numa cesta de cinco moedas: dólar americano, euro, iene, libra esterlina e yuan. Sua cotação em dólares tem girado em torno de US\$ 1,5.

⁵² MOREIRA, Assis. *Brasil abre compra pública a estrangeiro*. Valor Econômico. Rio de Janeiro, jan. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/01/15/brasil-abre-compra-publica-a-estrangeiro.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2021.

⁵³ World Trade Organization. *Thresholds indicated in Annexes 1, 2 and 3 of Appendix to the revised GPA*. Disponível em: <https://e-gpa.wto.org/en/ThresholdNotification/FrontPage>. Acesso em: 21 jul. 2021.

Mas estes valores somente serão praticados após um período de transição de 15 anos, para bens e serviços, e de cinco anos, no caso de obras públicas. O patamar inicial para bens e serviços é de 330.000 DES, o qual vai sendo progressivamente reduzido ao longo de 4 fases, para então atingir o patamar de 130.000 DES; na cobertura de obras públicas, o valor parte de 8.000.000 DES, vigendo durante 5 anos. A partir do sexto ano, o valor passar a ser de 5.000.000 DES⁵⁴.

Quanto à lista de bens, que é negativa, o Brasil excluiu apenas um número bastante reduzido do universo de materiais do CATMAT – Catálogo de Materiais usado pelo governo federal em suas compras. Foram excluídas cerca de 20 classes de produtos, concentrados principalmente no setor de máquinas, equipamentos e outros bens ligados à agricultura e mineração. Em relação aos serviços, gravados em lista positiva, percebe-se uma virtual identidade entre a oferta brasileira e a europeia em relação a serviços de engenharia e arquitetura. Há também bastante semelhança no acesso ao mercado de serviços de administração e consultoria⁵⁵. Outro aspecto ainda merece ser destacado. Os dois acordos contêm dispositivos que preveem negociações futuras para expansão de sua cobertura (*built-in agenda*)⁵⁶. Assim, qualquer que tenha sido nossa oferta de acesso a mercado, a tendência é que o Brasil tenha de continuar a liberalizar seu mercado de compras públicas ao longo do tempo.

⁵⁴ Anexo 4 do Apêndice I do capítulo de compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/12B-Lista-do-Compromissos-do-MERCOSUL-em-Acesso-a-Mercados-em-Contratacoes-Governamentais.pdf>. Acesso em: 20 jul. 21.

⁵⁵ Anexo 5 do Apêndice I do capítulo de compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/12B-Lista-do-Compromissos-do-MERCOSUL-em-Acesso-a-Mercados-em-Contratacoes-Governamentais.pdf>. Acesso em: 20 jul. 21.

⁵⁶ O artigo XXII.6 do GPA estabelece que: “...the Parties shall undertake further negotiations, with a view to improving this Agreement, progressively reducing and eliminating discriminatory measures, and achieving the greatest possible extension of its coverage among all Parties on the basis of mutual reciprocity, taking into consideration the needs of developing countries.” No caso do acordo Mercosul-UE, a oferta de acesso a mercado determina, em seu Anexo 2, que: “Brazil shall initiate internal consultation proceedings with its Federal District, state and municipal governments, with a view to committing a satisfactory level of coverage at sub- central level. Consultations shall be conducted with the aim of engaging all the entities under Federal District, state and municipal governments. **Coverage shall be considered satisfactory if it encompasses sub-central governments which generate at least 65 % of its national GDP**” (destaque nosso).

4.3. Tratamento especial e diferenciado

É durante a fase de negociação, seja de acesso ou de ampliação de cobertura do GPA, que países em desenvolvimento podem pleitear exceções ao tratamento não-discriminatório. O GPA possui artigo específico sobre tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento. Em função de suas necessidades comerciais, financeiras e de desenvolvimento, estes países podem negociar o relaxamento temporário da aplicação do princípio da não-discriminação (em geral, por não mais que cinco anos). Assim, caso a demanda seja aceita pelas demais partes do acordo, estariam autorizados a definir margens de preferência de preço, regras de conteúdo local, transferência tecnológica, requisitos de investimento, incluir gradualmente entidades e setores específicos em sua cobertura e aumentar o valor dos patamares a partir dos quais fornecedores estrangeiros teriam acesso ao mercado nacional⁵⁷. O Brasil, no entanto, não se encontra em posição confortável de barganha, em razão do anúncio de que iria começar a abrir mão do tratamento especial e diferenciado a que tem direito na OMC enquanto país em desenvolvimento⁵⁸.

Mais do que isso, é imperioso notar que as aquisições dos governos dos países desenvolvidos encontram baixíssima correspondência na pauta exportadora brasileira. Muito pouco do que ofertamos parece ser demandado por entidades públicas europeias ou norte-americanas. Para se ter uma ideia, em estudo realizado com dados de 2014, evidencia-se que a participação de bens e serviços brasileiros nas compras governamentais dos membros do GPA foi de 0,89%, com predomínio de bens de baixo valor adicionado, concentrados no setor agrícola e extrativista (ARAÚJO Jr. 2019)⁵⁹. Outra maneira de se confirmar esse quadro é lançar um olhar sobre a evolução recente da balança comercial brasileira. Desde os anos 1980, o país experimenta um franco processo de desindustrialização, mas foi só na última década que a participação de produtos básicos

⁵⁷ Art. V do GPA.

⁵⁸ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump. 2019. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20186-comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>. Acesso em: 15 jul. 2021.

⁵⁹ O quadro trazido pelo autor é limitado. Exclui compras dos setores da saúde e educação, e não considera empresas estatais e serviços de utilidade pública, os quais, se incluídos, poderiam revelar uma participação ainda mais modesta. Fonte: Araújo Jr., Ignácio. *Uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*, Texto para Discussão 2463, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, fevereiro de 2019. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf.

voltou a superar a de manufaturados em nossas exportações⁶⁰. Entre janeiro e junho de 2021, mais de 70% do que exportamos para a União Europeia era composto por *commodities* agrícolas e minerais, e produtos manufaturados de baixo valor agregado (Figura 1), ao passo que 99% de nossas importações do bloco europeu eram constituídos de bens manufaturados, especialmente de produtos de alto perfil tecnológico (Figura 2). A liberalização de nossas compras governamentais tende a congelar ou mesmo aprofundar as diferenças estruturais existentes entre o Brasil e esses países.

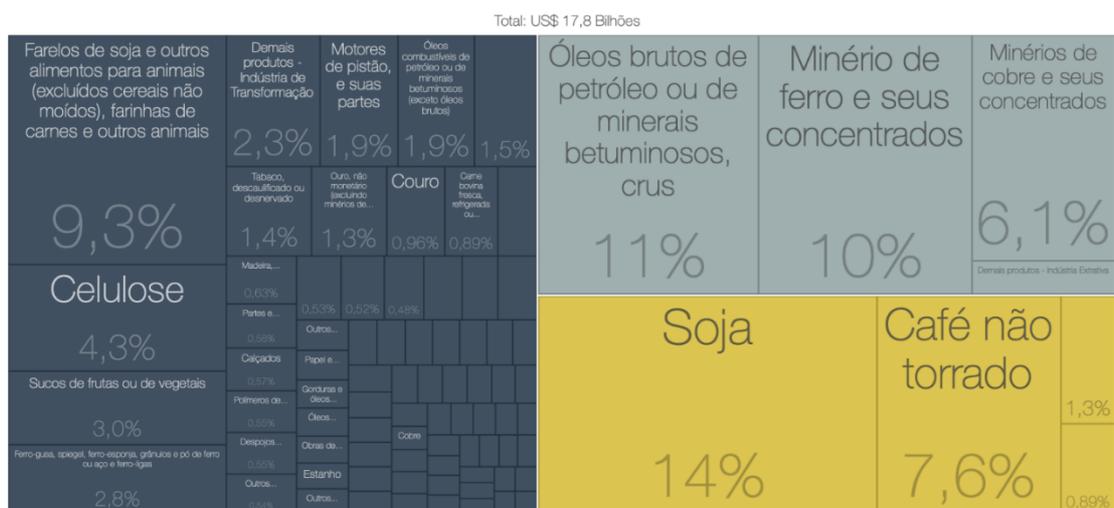
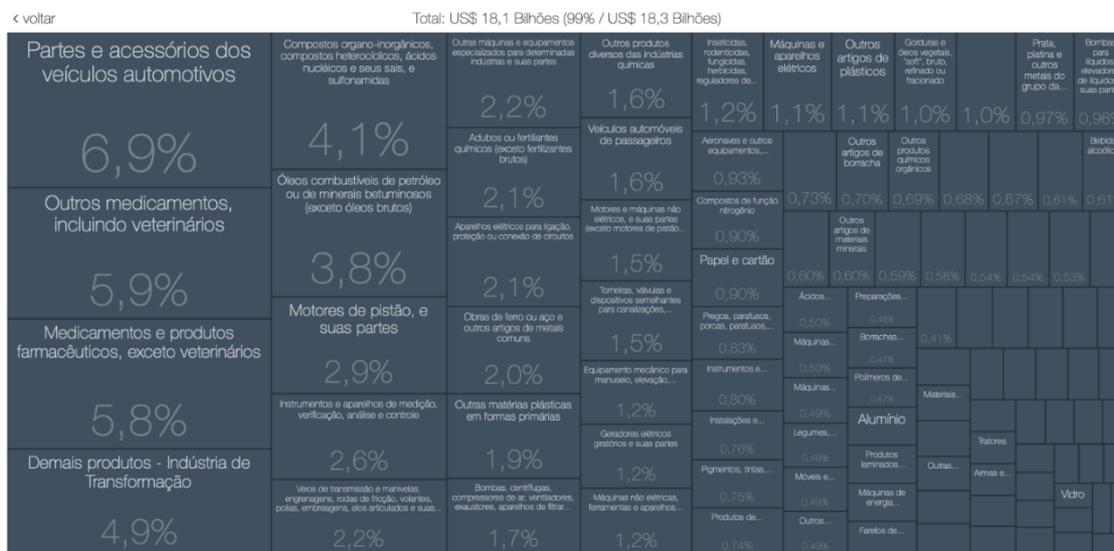


Figura 1. Fonte: ComexVis. Secretaria de Comércio Exterior. Ministério da Economia (2021).



⁶⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes*. Estudo especial nº 38/2019. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao_da_pauta_exportadora_brasil_e_seus_determinantes.pdf. Acesso: 08 jul. 2021.

Figura 2. Fonte: ComexVis. Secretaria de Comércio Exterior. Ministério da Economia (2021).

4.4. Exceções à cobertura

As regras acerca das exceções à cobertura do GPA e do capítulo de compras públicas do acordo Mercosul-UE estão distribuídas em três blocos distintos. O primeiro conjunto de exceções diz respeito às contratações que, por sua própria natureza, se afastam do espírito desses acordos, ainda que em tese pudessem ser enquadradas na noção de compra pública, como a compra ou arrendamento de terras ou outros imóveis, a contratação de empregados públicos, as compras realizadas em virtude de financiamento ou doação internacional, entre outras⁶¹.

Os dois acordos também deixam claro que seus dispositivos não devem ser interpretados de maneira a coibir as partes de adotarem medidas necessárias à preservação de seus interesses de segurança na compra de armamentos, munição ou materiais bélicos, ou que digam respeito a compras indispensáveis à defesa e segurança nacional. A mesma ressalva se aplica a compras necessárias à proteção da saúde humana, vegetal e animal⁶². Curiosamente, os EUA pediram ao Brasil que ampliasse a oferta relativa às compras dos ministérios da Defesa e Justiça, além de solicitarem a inclusão das compras da Agência Espacial Brasileira e da Comissão Nacional de Energia Nuclear na proposta de acesso a mercado do GPA ⁶³.

O terceiro conjunto de exceções é fruto de negociação e está incluído nas notas gerais do já mencionado anexo 7 do Apêndice I. Cada país costuma estabelecer em sua oferta de acesso a mercado uma seção de notas gerais em relação à aplicação do acordo. Entre outras questões, essas notas procuram preservar algumas políticas de apoio ao desenvolvimento e inovação tecnológica, eximir as Partes de indenizações em determinados casos e excluir a aplicação do tratamento nacional a situações que considere afetar seus programas de apoio a pequenas e médias empresas e à agricultura familiar.

⁶¹ Artigo II.3 do GPA e artigo III.2 do capítulo de compras governamentais do acordo MERCOSUL-UE.

⁶² Artigo III.1 e 2 do GPA.

⁶³ MOREIRA, Assis. *EUA pedem para Brasil expandir oferta em compras públicas*. Valor Econômico. Versão online. 31 maio 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/05/31/exclusivo-eua-pedem-para-brasil-expandir-oferta-em-compras-publicas.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Em relação às notas gerais do Brasil ao capítulo de compras governamentais entre Mercosul e União Europeia, destacam-se, entre os aspectos, o fato de o País ter afastado da aplicação do acordo as compras de bens e serviços ao amparo de políticas de segurança alimentar e de apoio à agricultura familiar, e as compras relacionadas a parcerias público-privadas envolvendo produtos e insumos da lista estratégica do Sistema Único de Saúde (SUS). As notas também preveem que a proibição de *offsets* deverá ser cumprida somente a partir do 9º ano de vigência do acordo, nas contratações realizadas pelos ministérios da Defesa, Saúde, Minas e Energia, Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação, e dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Quando a medida de compensação dizer respeito a desenvolvimento científico, capacitação tecnológica e licenciamento de tecnologia, a proibição do uso de *offsets* é relaxada por mais tempo, passando a vigor a partir do 16º ano, devendo ser observada nas licitações conduzidas por todos os ministérios já mencionados e pelos ministérios do Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Outra exceção ao princípio da não-discriminação que o Brasil incluiu no anexo 7 foi o direito de aplicar margens de preferência de preço de até 10% em favor de micro e pequenas empresas.

4.5. A postura de grandes países em desenvolvimento em relação ao GPA

Das três maiores economias latino-americanas (Brasil, México e Argentina), apenas o Brasil está em vias de ingressar no GPA. O México sequer é membro observador. A Argentina, embora tenha esse status desde 1997, continua sem dar sinais de que tomará iniciativa de negociar sua entrada no acordo⁶⁴. O caso brasileiro é intrigante. Até 2016, o país não se dispunha nem mesmo a figurar como observador. Mas em apenas três anos, entre 2017 e 2020, passamos da condição de membro observador a país em processo de acesso. No BRICS, a posição do Brasil também é singular, na medida em que nenhum dos outros países se mostra inclinado a ingressar no GPA. A Índia é membro observador e a África do Sul está completamente fora do acordo. Os casos de China e Rússia têm algumas particularidades. Diferentemente do que ocorre com os países fundadores da OMC, para os quais o ingresso no GPA é facultativo, os países que pleiteiam a entrada na organização após sua criação precisam negociar os termos de

⁶⁴ World Trade Organization. *Parties, observers and accessions*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

acessão, os quais são consolidados em um protocolo de acessão que contém uma lista de concessões e compromissos específicos para cada país⁶⁵. E é por força dos compromissos incluídos em seus protocolos de acessão que China e Rússia tiveram de iniciar tratativas para ingresso no GPA⁶⁶.

A China, caso mais espetacular de desenvolvimento econômico dos últimos 40 anos, não sujeita suas compras governamentais a acordos internacionais de acesso a mercado. O país se comprometeu a negociar sua acessão ao GPA, mas até agora não apresentou oferta que satisfizesse as partes do acordo. Situação que também se aplica à Rússia. E nada indica que esse quadro tende a mudar no futuro previsível. Em outros foros, a postura da China não é muito diferente. No âmbito da Parceria Econômica Regional Abrangente, assinada em novembro de 2020, compromisso que representa o maior acordo econômico regional do mundo, integrado pelos países da ASEAN, Austrália, China, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul, as regras sobre compras governamentais dizem respeito basicamente à transparência nas contratações públicas⁶⁷. Ou seja, trata-se apenas de aceitar compromissos em torno de princípios, e não de liberalizar o acesso ao mercado de compras públicas. A OMC buscava algo semelhante ao tentar “multilateralizar” compromissos mínimos em compras governamentais no início dos anos 2000, com vistas a diminuir a resistência de países em desenvolvimento em assumir obrigações relativas a esse tema, mas preservando o GPA, que continuaria como acordo plurilateral⁶⁸. A iniciativa, todavia, não prosperou.

⁶⁵ Novos membros e o processo de acessão à OMC. *In*: Thorstensen, Vera. *OMC - Organização Mundial do Comércio: As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações internacionais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. cap. A OMC e os países em desenvolvimento, p. 271-273.

⁶⁶ WTO. Report of the Committee on Government Procurement. Genebra, 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gpaar2_e.pdf. Acesso em 10 jul. 2021.

⁶⁷ ASEAN. *Summary of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement*. Novembro de 2020, p. 9. Disponível em: <https://asean.org/storage/2020/11/Summary-of-the-RCEP-Agreement.pdf>. Acesso em: 25 jul. 21.

⁶⁸ “By 2001, in the Doha Ministerial Declaration, agreement was reached on initiating negotiations concerning a multilateral agreement on transparency in government procurement (the ‘Transparency Agreement’). Such an agreement, if successfully incorporated into the WTO’s Single Undertaking, would require all WTO members to at least abide by basic standards of transparency and competitive tendering procedures in their procurement activities, while not holding them to any national treatment obligation. This would allow them to maintain their domestic preference schemes and other industrial development policies.”

Reich, Aric. *The New Text of the Agreement on Government Procurement: An Analysis and Assessment* (December 2009). *Journal of International Economic Law*, Vol. 12, Issue 4, pp. 989-1022, 2009, disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1528327>. Acesso em 07 jul. 2021.

A relutância dos países em desenvolvimento a assumir compromissos de acesso a mercado em compras públicas pode ser atribuída, entre outros fatores, a barreiras não-tarifárias. Segundo estudo realizado pela UNCTAD, a principal justificativa para essa posição refratária diz respeito a exigências associadas aos bens e serviços adquiridos por entidades públicas dos países desenvolvidos, cuja natureza dificultam, na prática, a participação de fornecedores de países em desenvolvimento, ao passo que empresas daqueles países estariam muito mais bem posicionadas para aproveitar o mercado de compras públicas das economias em desenvolvimento⁶⁹.

Esta também é a principal fonte de preocupação de parte da comunidade interessada no Brasil. Em documento que reúne contribuições de entidades do setor privado e da sociedade civil a respeito do processo de adesão do Brasil ao GPA, “os respondentes indicaram a existência de barreiras que dificultam ou impedem a sua participação em licitações internacionais”. As principais barreiras identificadas foram, entre outras, as exigências regulatórias e a necessidade de certificações⁷⁰.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÃO

Embora o GPA e o capítulo de compras governamentais do acordo entre Mercosul e União Europeia prevejam exclusões e a possibilidade de relaxamento provisório do princípio da não-discriminação, sua vigência teria o potencial de comprometer gravemente a capacidade estatal brasileira de definir a direção e as prioridades no uso desse poderoso instrumento. Desenvolvimento é um processo complexo e de longo prazo. Enseja permanentes ajustes de planejamento e coordenação. Flexibilidades transitórias não serão suficientes para alavancar, de maneira sustentada, a renda per capita, o nível de produtividade, o perfil tecnológico e a densidade industrial do Brasil. Tanto mais agora, numa quadra histórica que combina crises múltiplas e urgentes. As mudanças climáticas,

⁶⁹ UNCTAD. WTO: *Government Procurement*. 2003, p. 22. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/edmmisc232add27_en.pdf. Acesso em: 05 jul. 2021.

⁷⁰ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Comércio Exterior. *Consulta pública: Acordo sobre Contratações Governamentais da Organização Mundial do Comércio: Resumo das Contribuições apresentadas*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/arquivos/resumo-das-contribuicoes_gpa.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

a persistência dos efeitos da crise de 2008 e, sobretudo, os desafios eviscerados pela pandemia têm reposicionado o papel do Estado, cuja centralidade volta a se manifestar sem subterfúgios.

O resgate do “America first” ou do “Buy American”, longa tradição americana, e o apelo da União Europeia à noção de autonomia estratégica, para justificar a preservação da soberania do bloco na produção de insumos estratégicos, são alguns dos exemplos mais expressivos. Liberdade de troca é importante, mas é fundamental resguardar liberdade de ação. É preciso saber combiná-las, para que a preocupação com a eficiência, com a redução de custos, não comprometa a eficácia, a capacidade de o Brasil satisfazer suas necessidades estratégicas e seus anseios de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anderson, Robert D and Muller, Anna C. (2017) World Trade Organization. *Economic Research and Statistics Division. The revised WTO Agreement on Government Procurement (GPA): key design features and significance for global trade and development.* WTO Working Paper ERSD. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201704_e.pdf.

Amsden, A. (2007) *Escape from empire*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Araújo Jr., Ignácio. *Uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*, Texto para Discussão 2463 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, fevereiro de 2019, https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf.

ASEAN. *Summary of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement*. Novembro de 2020, p. 9, <https://asean.org/storage/2020/11/Summary-of-the-RCEP-Agreement.pdf>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Evolução da pauta exportadora brasileira e seus determinantes.* Estudo especial nº 38/2019, https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Evolucao_da_pauta_exportadora_brasileira_e_seus_determinantes.pdf.

[BRASIL. Lei nº 1.433, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 61- F. ed. Brasília, 01 abr. 2021. Seção 1. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884)

BRASIL. Ministério da Economia. *Decreto aprimora regras do pregão eletrônico*, Brasília, 2019, <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/noticias/decreto-aprimora-regras-do-pregao-eletronico>.

BRASIL. Ministério da Economia. *Economia simplifica participação estrangeira em licitações públicas nacionais.* Brasília, 2020, <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1246-economia-simplifica-participacao-estrangeira-em-licitacoes-publicas>.

BRASIL. Ministério da Economia. *Lista de compromissos do Mercosul em acesso a mercados em contratações governamentais*, 2021, <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/12B-Lista-do-Compromissos-do-MERCOSUL-em-Acesso-a-Mercados-em-Contratacoes-Governamentais.pdf>.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Comércio Exterior. *Consulta pública: Acordo sobre Contratações Governamentais da Organização Mundial do Comércio: Resumo das Contribuições apresentadas*. Brasília, 2021, https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/arquivos/resumo-das-contribuicoes_gpa.pdf.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Capítulo sobre contratações governamentais do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia*, http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Compras_Governamentais.pdf.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump*. Brasília, 2019, <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20186-comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>.

Cardoso, Fernanda G. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

Chang, H. (2012). *23 Things They Don't Tell You About Capitalism* (Reprint ed.). Bloomsbury Publishing.

Chang, Ha-Joon. "Policy Space in Historical Perspective with Special Reference to Trade and Industrial Policies." *Economic and Political Weekly*, vol. 41, no. 7, 2006, pp. 627–633. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/4417841.

Chang, Ha-Joon. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York, NY: Bloomsbury Press, 2008.

Chang, Ho-Joon. *Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse*. In: Khan, R. *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*. Routledge, 2013. Cap. 4.

Davies, R., Kozul-Wright, R., Banga, R., Capaldo, J. and Swan, K., 2021. *Reforming the international trading system for recovery, resilience and inclusive development* | UNCTAD. [online] Unctad.org. Available at: <https://unctad.org/webflyer/reforming-international-trading-system-recovery-resilience-and-inclusive-development>.

European Commission. *Performance per policy area: public procurement*. Disponível em: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm.

Gala, Paulo. *Complexidade econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

Janeway, William. *Lessons from the first New Deal for the next one*. Institute for New Economic Thinking. New York, 2021. Disponível em: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/lessons-from-the-first-new-deal-for-the-next-one>.

Joseph E. Stiglitz, *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*, New York: Norton (2003).

Kevin P. Gallagher (2008) Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas, *New Political Economy*, 13:1, pp. 37-59, DOI: [10.1080/13563460701859686](https://doi.org/10.1080/13563460701859686).

Kiely R. *Neo liberalism revised? A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention*. *Capital & Class*. 1998;22(1):63-88.

Meier, G. and Seers, D., 1985. *Pioneers in development*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Meier, G., 2005. *Biography of a subject*. Oxford: Oxford University Press.

Ocampo, José A. Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel. Santiago: CEPAL, 2019. LC/PUB.2019/9. p. 47-57.

Reich, Arie. *The New Text of the Agreement on Government Procurement: An Analysis and Assessment (December 2009)*. *Journal of International Economic Law*, Vol. 12, Issue 4, pp. 989-1022, 2009, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1528327>.

Ribeiro, C.; Júnior, E. *O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017)*. *Texto para discussão n° 2476*. [online] Ipea.gov.br. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2476.pdf.

Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York, W.W. Norton & Co.

Thorstensen, Vera. *OMC - Organização Mundial do Comércio: As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações internacionais*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. cap. A OMC e os países em desenvolvimento, p. 271-273.

UNCTAD. *TDR (2014). Trade and development report: Global governance and policy space for development..* [online] Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2014_en.pdf.

UNCTAD. *WTO: Government Procurement.* 2003, p. 22. https://unctad.org/system/files/official-document/edmmisc232add27_en.pdf.

UNIDO. *The role of public procurement policy in driving industrial development.* Inclusive and sustainable industrial development working paper series. WP n.8, 2017. Disponível em: <https://www.unido.org/api/opentext/documents/download/9921981/unido-file-9921981#:~:text=Procurement%20policy%20is%20typically%20viewed,strategies%20or%20ensure%20sustainable%20development>.

United Nations. Department of Economic and Social Affairs. *World Economic Situation and Prospects*, Nova York, 2020, www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2020_Annex.pdf.

UNITED STATES. White House. *Fact sheet: The American Jobs Plan*, Washington, DC, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>.

World Trade Organization. *Parties, observers and accessions*, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm.

World Trade Organization. *Revised Agreement on Government Procurement and WTO related legal instruments*, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf.

World Trade Organization. *The case for open trade*, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact3_e.htm

World Trade Organization. *Thresholds indicated in Annexes 1, 2 and 3 of Appendix to the revised GPA*, <https://e-gpa.wto.org/en/ThresholdNotification/FrontPage>.

World Trade Organization. *WTO and public procurement.* Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm.

Zagato, L., Gala, P., Pinheiro, F. and Hartmann, D., 2019. *A armadilha da renda média e os obstáculos à transformação estrutural: a curva S da complexidade econômica.* [online] Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27777/TD%20508%20-%20Paulo%20Galacc.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.