

Autora: Karen Hansen-Kuhn, Institute for Agriculture and Trade Policy, dezembro 2020 – www.iatp.org

Compras Públicas no Acordo de Livre Comércio UE-Mercosul: Barreiras ao futuro do desenvolvimento local

Embora vários elementos-chave do capítulo de compras públicas do acordo UE-Mercosul não tenham sido negociados ou ainda não tenham sido tornados públicos, o que já foi divulgado tem potencial de prejudicar programas de desenvolvimento justo e sustentável, em todos os países do Mercosul. Com base nas informações disponíveis, se for ratificado, o acordo UE-Mercosul:

- > Abrirá permanentemente importantes programas de compras públicas no Mercosul para grandes empresas da UE, o que pode prejudicar iniciativas bem-sucedidas no Brasil e na Argentina que têm sido utilizadas para reduzir a fome e apoiar agricultores familiares e economias locais
- > Tornará ilegal, nos termos do acordo, qualquer exigência de que os projetos de compras públicas beneficiem as contratações e o desenvolvimento local
- > Preparará o caminho para uma maior abertura, tanto através de possíveis exigências para vincular os governos estaduais e municipais, como através de maior pressão para aderir ao Acordo de Compras Governamentais da OMC

A pandemia COVID-19 expôs os limites de economias e sociedades altamente interconectadas, com poucas garantias para os direitos humanos à alimentação, saúde ou desenvolvimento. A desilusão com a crescente desigualdade e com a escassez de empregos estimulou políticas reacionárias e sociedades divididas. O que foi 2020, no entanto, não precisa ser nosso futuro. É imprescindível estabelecer processos e estruturas de governança que viabilizem novos vínculos entre as pessoas e o reinício de esforços de desenvolvimento sustentável que promovam os direitos humanos e a transição justa para uma economia de baixo carbono.

O acordo de comércio UE-Mercosul foi concebido para fixar um conjunto específico de regras, redigidas para facilitar o livre fluxo de bens, serviços e investimentos entre países com o menor "atrito" regulatório possível. Entre elas, há novas regras para compras e serviços governamentais, que habilitariam grandes empresas a participarem de licitações em programas com financiamento público sem qualquer condição que implique na compra de produtos de agricultores locais, na contratação de trabalhadores locais ou qualquer outra contribuição para o desenvolvimento local. O [analista brasileiro Adhemar Mineiro](#) acrescenta que o acordo também abre caminho para vincular estados e municípios – que representam

65% do PIB – a essas regras, atingindo assim sua capacidade para desenvolver políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local.

Os contratos de compras públicas englobam uma ampla gama de gastos públicos em muitos tipos de bens e serviços, desde grandes estradas, trânsito, energia renovável e projetos de construção, até programas muito menores entre fazendas e escolas ou contratos de serviços de limpeza em universidades. Como são gastos financiados pelos contribuintes, esses programas frequentemente impõem condições projetadas para beneficiar a atividade econômica local. No caso de programas de fazenda-para-escola em muitos países, por exemplo, é dada preferência a alimentos saudáveis e cultivados localmente, beneficiando tanto os agricultores quanto os estudantes. Na maioria das vezes, esse tipo de preferência será um dos vários critérios (incluindo o custo) usados para julgar o melhor valor para a comunidade de uma determinada proposta, e assim o gasto público muitas vezes é direcionado para promover o bem público. Cotas para pequenas empresas e minorias (que reservam uma porcentagem dos contratos de compra para esses grupos) podem ajudar a resolver injustiças históricas e nivelar o campo para que esse tipo de empresa possa efetivamente competir com empresas muito maiores.



O BRASIL E OUTROS PAÍSES DO MERCOSUL TÊM USADO AS COMPRAS PÚBLICAS PARA REDUZIR A FOME E APOIAR AS ECONOMIAS LOCAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil exige que pelo menos 30% dos alimentos utilizados no programa sejam produzidos por agricultores familiares locais. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), lançado como parte do programa nacional Fome Zero, prevê a [compra de alimentos e sementes de agricultores familiares](#), para serem usados em programas sociais e criar estoques públicos de alimentos. Cada agricultor pode vender um máximo de R\$ 20.000,00. É um programa extremamente importante pois, no Brasil, a agricultura familiar representa [74% dos empregos rurais e 33,2% do PIB agrícola](#).

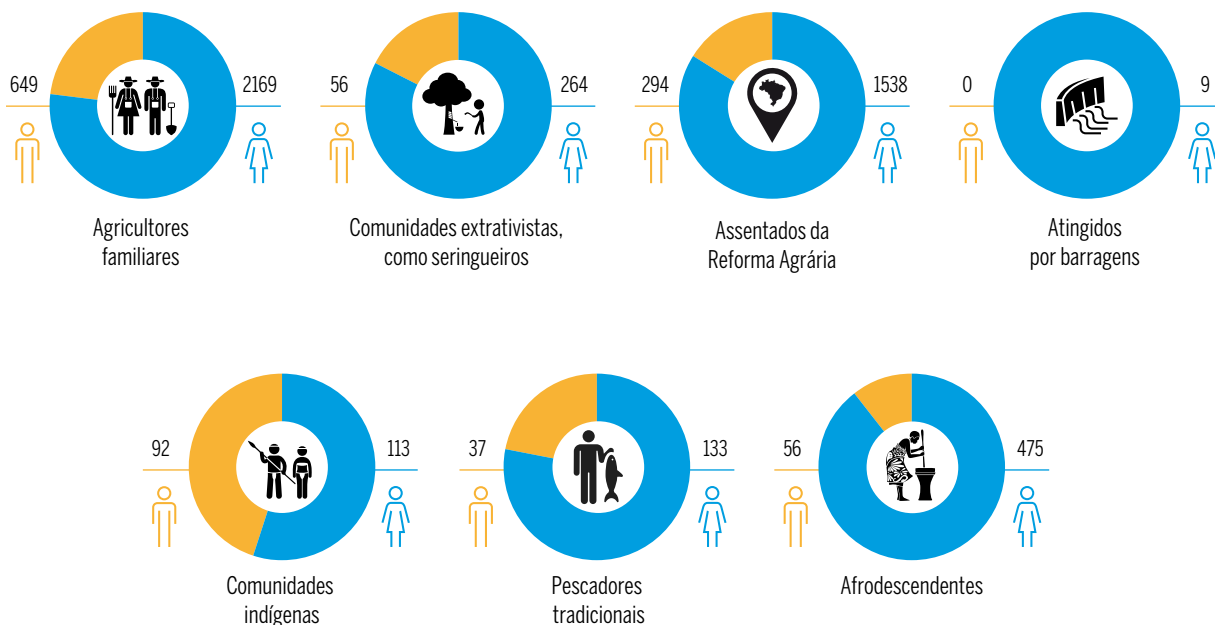
Movimentos sociais brasileiros estão [trabalhando para restaurar o PAA](#) após uma redução de 93% em seu financiamento nos últimos anos. Em abril de 2020, 877 organizações da sociedade civil exortaram o governo a aumentar o orçamento do PAA para R\$ 1 bilhão, à luz da emergência da COVID, e a reestabelecer sua subordinação ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, órgão participativo que Bolsonaro aboliu em 2019). Enquanto alguns financiamentos emergenciais foram aprovados, a luta continua para reconstruir esses programas importantes e populares. O programa de merenda escolar da Argentina, embora menos ambicioso que o brasileiro, também poderá ser ampliado no futuro, à medida que os recursos se tornarem disponíveis.

Compras públicas de alimentos no Brasil

Como em muitos países, as mulheres brasileiras estão no centro da agricultura familiar e dos sistemas alimentares. O programa PAA de compras e distribuição pública de alimentos prioriza a participação das mulheres. A partir de 2019, elas eram a maioria dos participantes em todas as categorias de agricultores carentes incluídos no programa:

Participação das mulheres no programa de compra e distribuição pública de alimentos no Brasil em 2019

Fuente: CONAB



Infelizmente, esse sucesso as deixou vulneráveis ao impacto de cortes financeiros maciços nos últimos anos. Os cortes atingem quem pode participar, bem como os tipos de alimentos que podem chegar à população. [Silvio Porto](#), ex-diretor da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), explica que, "Sem uma política integrada de compras, distribuição e gestão dos estoques públicos, os alimentos orgânicos não chegam à população – e o dinheiro não chega ao campo... A urgência da fome chegou antes mesmo da pandemia e, com ela, o problema só piorou". Movimentos sociais e ONGs brasileiras estão se esforçando para manter o PAA, na esperança de um futuro governo poder restaurar esse importante programa de compras públicas.

As compras públicas podem ter ainda mais impacto em outros setores. Em sua análise do acordo, [Luciana Ghiotto e Javier Echaide](#) observam que o Ministério da Saúde argentino hoje compra 54% dos medicamentos de empresas transnacionais, e 40% de empresas nacionais. As regras de compras no acordo UE-Mercosul que exigem o Tratamento Nacional – que as empresas europeias devem ser tratadas pelo menos tão bem quanto as empresas nacionais em licitações – poderão beneficiar ainda mais as empresas transnacionais. Eles observam que os compromissos de compras também poderiam afetar as cantinas universitárias em todos os países do Mercosul, onde as autoridades locais frequentemente dão preferências às pequenas empresas locais. O investimento total é ainda maior para aeroportos, estradas e projetos de construção, onde a abertura geral das licitações de compras públicas tenderá a favorecer empresas maiores e mais acostumadas a navegar por essas regras complexas.

O ACORDO EU-MERCOSUL ELIMINA PREFERÊNCIAS DE COMPRAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO E A CONTRATAÇÃO LOCAL

O artigo 2(t) do [capítulo sobre Compras Governamentais](#) define o termo comercial "compensações" (*offsets*) como "medidas utilizadas para incentivar o desenvolvimento doméstico ou melhorar a balança de pagamentos por meio de conteúdo nacional, licenciamento de tecnologia, exigências de investimento, intercâmbio compensado (*counter-trade*) ou exigências similares". O artigo 11 então determina que, "Com relação às compras cobertas, uma Parte não buscará, levará em conta, imporá ou cobrará o cumprimento de compensações". Os setores ou agências específicas cobertos, que cada governo incluirá no acordo, serão listados em anexos ao capítulo de Compras Governamentais. Esses anexos ainda não foram publicados, mas o objetivo da UE é uma ampla cobertura. O artigo 28 inclui o compromisso de compartilhar informações sobre um possível aumento do acesso mútuo aos mercados de compras públicas para micro e pequenas empresas, mas não há cláusula alguma no texto que garanta que governos nacionais ou locais possam dar preferência nas licitações a empresas pequenas ou pertencentes a minorias ou que se comprometam a contratar pessoas residentes no local. De fato, a redação proposta para os artigos 2(t) e 11 proibiria esse tipo de opção.

O texto publicado inclui exceções gerais que permitem medidas "necessárias para proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal, incluindo medidas ambientais", mas não está claro o que constituiria uma medida "necessária", em contraste com aquela que surge em resposta a pressões democráticas normais para reconstruir economias locais ou realizar uma transição para a justiça climática.



UM ACORDO INÉDITO PARA ABRIR OS MERCADOS DE COMPRAS PÚBLICAS NO MERCOSUL PREJUDICARÁ FUTURAS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO

As estimativas do tamanho do mercado de compras públicas no Brasil variam de US\$ 200 a US\$ 300 bilhões, equivalente a 20% do PIB do país. A situação na Argentina e no Uruguai é semelhante, com compras governamentais menores no Paraguai. As compras públicas não estão cobertas pela Organização Mundial do Comércio, embora 20 partes (incluindo os 28 Estados Membros da União Europeia) sejam membros do tratado plurilateral Acordo de Compras Governamentais (GPA em inglês). O Brasil tem indicado recentemente que [pretende aderir ao GPA](#), muito provavelmente seguindo a linha dos termos negociados no acordo UE-Mercosul. Nenhum outro país do Mercosul havia anteriormente incluído compromissos sobre compras públicas em um acordo comercial, exceto por um acordo celebrado entre o [Brasil e o Peru](#) em 2016. Comentando sobre o acordo UE-Mercosul, [Ghiotto e Echaide concluem que](#),

As disposições do capítulo de Compras Públicas põem fim à possibilidade de os estados nacionais ou provinciais desenvolverem políticas públicas específicas que fomentem e beneficiem as economias locais. Isso pode impedir a geração de empregos públicos ou mesmo privados com base em contratos com o Estado. Da mesma forma que ocorre com a redução de tarifas para produtos industriais, as disposições do acordo relativas às Compras Públicas em sua forma atual provavelmente levarão ao enfraquecimento das cadeias de valor locais e regionais, enquanto aumentam a dependência de empresas transnacionais para o fornecimento ao setor público, por exemplo, a construção de estradas. Além dessa preocupação, o capítulo também não menciona tratamento preferencial algum para empresas com bons padrões sociais e ecológicos, deixando assim de fazer qualquer esforço para incentivar práticas empresariais responsáveis.

Há numerosas referências no capítulo de Compras Governamentais a certos anexos, que definiriam quais setores específicos, e quais níveis de governo, estão cobertos pelo Acordo. Esses anexos não estão disponíveis ao público. Em acordos de livre comércio anteriores, como o Acordo Económico e Comercial Global (CETA) e nas negociações para uma Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento, a UE insistiu em uma ampla cobertura para todos os bens em todos os níveis de governo. Os [analistas canadenses Scott Sinclair e Hadrian Mertins-Kirkwood](#) explicam que:

No acordo CETA, os contratos de compras de uma ampla gama de entidades subnacionais canadenses agora não poderão favorecer fornecedores locais ou aplicar exigências de conteúdo local - duas importantes ferramentas de desenvolvimento econômico hoje disponíveis a muitos governos. O CETA garante o acesso não apenas não-discriminatório, mas incondicional ao mercado de compras canadense para empresas da UE. Sob o CETA, as entidades canadenses de compras não podem obrigar os fornecedores da UE a contribuírem positivamente para o desenvolvimento econômico local - mesmo que tais condições contratuais se apliquem igualmente a empresas canadenses e da UE.

Um futuro governo em qualquer um dos países do Mercosul (ou Estados-Membros da UE) poderia resolver adotar uma abordagem de política econômica diferente da que adota atualmente. Qualquer um deles poderia decidir estabelecer um programa de obras públicas para aumentar o emprego local ou fortalecer as empresas locais que produzem geradores solares ou eólicos para escolas ou outras instituições públicas. Um novo governo no Brasil poderia decidir expandir seus programas de compras públicas priorizando as compras de pequenos agricultores para restaurantes ou escolas comunitários. Eles podem decidir lançar programas ambiciosos e completamente novos de transição climática. Essas decisões devem ser tomadas democraticamente dentro de cada nação.

Embora ainda haja incerteza demais sobre os exatos compromissos contidos nos termos do acordo UE-Mercosul, existe o perigo real de decisões serem congeladas para sempre e que regras favoráveis aos direitos à alimentação, ao emprego e a um ambiente saudável sejam inviabilizadas. Todos os setores cobertos pelos anexos desse acordo poderão ficar sujeitos a queixas comerciais com multas pesadas ou outras represálias comerciais e, de qualquer forma, enfrentará fortes pressões para abrir-se às empresas multinacionais a fim de ficar em conformidade com o acordo comercial. Nenhum acordo deveria cercear o papel do Estado em garantir que recursos públicos sejam gastos para beneficiar as economias locais.



Para mais informações e uma lista completa de fontes, veja <https://eu.boell.org/EU-Mercosur-FTA> e <https://iatp.org>

Fontes:

Articulação Nacional de Agroecologia, "PAA: entidades cobram agilidade do governo para recursos chegarem à agricultura familiar," 28 de abril de 2020.

<https://agroecologia.org.br/2020/04/28/paa-urgente-mais-recursos-e-agilidade-na-compra-e-distribuicao-dos-alimentos/>

Companhia Nacional de Abastecimento, Compêndio de Estudos da Conab – V.27 – Agricultura Familiar – Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultado das Ações da Conab em 2019, 2020, p. 15. <https://www.conab.gov.br/institucional/publicacoes/compendio-de-estudos-da-conab>

Comissão Europeia, Text of the EU-Mercosur Trade Agreement: Government Procurement.

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158160.%20Government%20Procurement.pdf

Luciana Ghiotto e Javier Echaide, "Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur", The Greens/EFA and PowerShift, 2020, p. 91-96.

Jean Heilman Grier, "Brazil: Opening Its Government Procurement," *Perspectives on Trade*, 5 de setembro de 2017, <https://trade.djaghe.com/?p=4257>

Adhemar Mineiro, "The Mercosur-EU Agreement and its main problems to Brazil", in <http://rebrip.org.br/publicacoes/the-mercursos-eu-agreement-and-its-main-problems-to-brazi-014c/>, p. 14.

Hannah Monicken, "Brazil announces intent to join WTO procurement agreement", *Inside Trade*, 19 de maio de 2020.

Hannah Monicken, "UK joins WTO procurement deal; Brazil to present first offer this year", *Inside Trade*, 7 de outubro de 2020.

Antonio Gabriel L. Resque, Emilie Coudel, Marie-Gabrielle Piketty, Nathalie Cialdella, Tatiana Sá, Marc Piraux, William Assis, e Christophe Le Page, "Agrobiodiversity and Public Food Procurement Programs in Brazil: Influence of Local Stakeholders in Configuring Green Mediated Markets", *Sustainability* 2019, 11, 1425; doi:10.3390/su11051425.

Scott Sinclair e Hadrian Mertins-Kirkwood, "Canada Specific Concerns," *Making Sense of CETA, An analysis of the final text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement*, PowerShift and Canadian Centre for Policy Alternatives, setembro 2016, p. 71. <http://s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2018/11/Making-sense-of-CETA-2018.pdf>

World Food Programme Centre of Excellence against Hunger, "Scale of Public Food Procurement in Brazil", *Food and Social Policy Series* No. 3, 2015, p. 10.

Christopher Yukins, "In Startling Reversal, Brazil Announces It Will Seek to Join WTO Government Procurement Agreement", *Public Procurement International*, 22 de janeiro de 2020, <https://publicprocurementinternational.com/2020/01/22/in-startling-reversal-brazil-announces-it-will-seek-to-join-wto-government-procurement-agreement/>