

O PODER DE COMPRAS GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO*

Flávia de Holanda Schmidt Squeff

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

As compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor. Ainda que as aquisições e contratações do setor público visem prioritariamente o cumprimento das diversas missões governamentais, é inegável que uma utilização mais articulada do potencial econômico¹ desta demanda pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento.

De fato, o aproveitamento desse potencial econômico e a constatação das possibilidades do uso mais estratégico das compras públicas têm ganhado destaque no cenário nacional nos últimos anos, como ilustra o Plano Brasil Maior (PBM).² As compras públicas são explicitamente mencionadas no plano entre as oportunidades para o fomento à competitividade, com foco nos setores que são dominados pela demanda governamental. Ainda mais recentemente, também o Plano Inova Empresa indica o uso do poder de compra, especialmente por meio de aquisições estratégicas, como um dos instrumentos do programa, voltado ao fomento à inovação e competitividade empresarial.

Ainda que as oportunidades e possibilidades do instrumento sejam evidentes, é mister reconhecer que, no Brasil, o alinhamento entre o uso das compras públicas e as estratégias mais amplas de desenvolvimento produtivo e tecnológico ainda ocorre de forma

bastante incipiente: o Estado consumidor engatinha no objetivo de ter um efeito indutor no desenvolvimento do país. Existem evidências de que empresas defasadas em termos mercadológicos, com pouco grau de diferenciação e baixo potencial inovativo, acabam sendo as mais beneficiadas pelas compras governamentais (Soares, 2005; Sousa e Oliveira, 2010). Mesmo em países com mais tradição no aproveitamento efetivo do instrumento, a implementação de políticas públicas baseadas no aproveitamento da demanda não é considerada uma tarefa simples (Granstrand; Sigurdson, 1985). Uma possível razão para isto é que, em geral, há pouca ênfase tanto na mudança da forma como o serviço público é prestado quanto no papel potencial que as instituições públicas podem ter no estímulo à inovação, como sugeriu Rolfstam (2010).

Para alcançar efetividade nesse objetivo, o Estado não pode prescindir de dados sobre as características das firmas que têm sido contratadas pelos processos de compras públicas. Neste contexto, este trabalho discute o uso do poder de compras público (*public procurement*), analisando dados sobre o perfil das firmas industriais contratadas pelo governo federal no período compreendido entre 2001 e 2010 a partir de uma estratificação das firmas segundo a sua participação nas compras públicas analisadas. Trata-se de uma atualização e ampliação do trabalho realizado por Soares (2005) para o período 2001-2003.

* A autora agradece o apoio de Gláucia Ferreira e Lucas Assis no tratamento dos dados, assim como os valiosos comentários e sugestões de Lenita Turchi e João Maria de Oliveira, isentando-os das imperfeições remanescentes.

1. O consumo intermediário do governo, que são as despesas correntes com a compra de bens e serviços realizadas diretamente pelo governo, foi estimado em pouco mais de 1% do produto interno bruto (PIB) nacional em 2010 (Orair e Gobetti, 2010).

2. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que antecedeu o Plano Brasil Maior (PBM), também explicitava entre os seus instrumentos o poder de compra governamental, considerando as compras da administração direta e de empresas estatais. De fato, a Medida Provisória (MP) nº 495, de 19 de julho de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, lançada ainda no ciclo da PDP, incluiu entre os princípios que regem as licitações a "promoção do desenvolvimento sustentável" e inseriu a possibilidade de uso de margem de preferência de até 25% para os produtos com tecnologia nacional.

O coeficiente de compras do governo (CCG) foi proposto por Soares (2005) em um esforço inicial para compreender quais firmas industriais são beneficiadas³ pelas compras do governo. Considerando-se a proposta de Soares, calculou-se o CCG para cada uma das firmas industriais que foram fornecedoras do governo federal (Poder Executivo) entre 2001 e 2010. O coeficiente é calculado por firma industrial em relação a um subconjunto de empresas, constituído pelas firmas que atuam no mesmo subsetor de indústria e venderam ao governo, segundo a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) versão 1.0 a três dígitos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).⁴ O CCG basicamente é a relação da participação da firma nas compras do governo federal pela participação que ela detém no mercado, por grupo de atividade industrial. No modelo econométrico desenvolvido neste trabalho, o CCG é a variável dependente.

A hipótese central deste estudo é que as empresas com características microeconômicas mais associadas à inovação e à competitividade não têm sido as mais beneficiadas pelo governo em suas aquisições. Esta hipótese foi construída com base na literatura internacional. Esta vertente teórica enfatiza, por um lado, o potencial e os diversos benefícios que podem ser experimentados pelos países a partir de um uso mais estratégico do poder de compras, dada a complementaridade entre as medidas de demanda e as medidas de oferta para o fomento à inovação. Por outro lado, os estudos evidenciam que fatores de natureza regulatória e institucional podem servir como óbice ao pleno atingimento deste objetivo.

A análise empírica partiu de uma base de 7.879 empresas industriais que foram contratadas no período para o fornecimento de bens e serviços aos órgãos do governo federal. Estas empresas foram identificadas a partir da base de dados do sistema Comprasnet. Como os relatórios extraídos do Comprasnet incluíam a identificação do Cadastro Nacional da Pessoa

Jurídica (CNPJ) do fornecedor, foi possível associar as firmas fornecedoras do governo com o banco de dados existente no Ipea e as informações provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), da Pesquisa Industrial Anual (PIA/IBGE), da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC/IBGE) e da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Secex/MDIC).

Os resultados indicaram que as empresas com maiores receitas líquidas de vendas (RLVs), na maioria dos anos, estão na classe de benefício neutro, mas em alguns anos observa-se que os maiores valores de RLV estão ainda na classe 1, a de menor benefício. Para todos os anos, todavia, fica claro que na faixa de maior benefício (7), em que está concentrado um número maior de firmas, a RLV é muito inferior às RLVs observadas nas demais faixas. Esta indicação de que as firmas industriais de menor porte são as mais beneficiadas se confirmou também pela análise do PO médio ao longo do tempo e das diferentes faixas.

A análise com base na porcentagem da força de trabalho que ocupa cargos de natureza técnica e científica apontou que as empresas da faixa de maior benefício estão sistematicamente abaixo das demais faixas em todos os anos. Os resultados da PINTEC confirmam que as firmas menos inovadoras são as mais beneficiadas: as mais inovadoras estão na faixa 1, a de menor benefício, seguidas pelas firmas da faixa de benefício neutro. Na faixa de maior benefício, em 2003, apenas 11,3% das firmas inovou no período de referência da pesquisa; em 2005, esta porcentagem expandiu-se para 16%, tendo se retraído para 14,6% em 2008.

A segunda abordagem contou ainda com uma análise econométrica em *cross-section*, feita para 2010 com 903 empresas, associando algumas características de interesse e o valor do CCG das firmas no ano. De forma geral, os resultados do modelo confirmaram que firmas exportadoras, inovadoras, de maior porte e que

3. A utilização da palavra “benefício” neste texto não tem significado relacionado a favorecimento de qualquer natureza do governo às firmas contratadas. A rigor, a acepção correta do que aqui é tratado por benefício refere-se a uma presença mais intensa da firma como fornecedora governamental dentro do seu subsetor industrial (CNAE a três dígitos) em relação à sua participação de mercado amplamente medida, considerando como referência a PIA – IBGE. A despeito deste entendimento da autora, opta-se por usar o termo “benefício” apenas para seguir o termo originalmente usado (Soares, 2005).

4. Como o início da série remontava a 2001, optou-se por utilizar a CNAE 1.0.

realizam mais esforços tecnológicos apresentam uma relação inversa com o CCG, confirmando os achados de Soares (2005).

É curioso observar que o cenário descrito não se alterou significativamente desde o trabalho do autor, motivado em alguma medida pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a política industrial lançada em 2004, que indicava a intenção de usar o poder de compra como elemento indutor da inovação e expansão da capacitação científica e tecnológica da indústria nacional. Alguns anos depois, o PBM e o Inova Empresa seguem fazendo menção ao instrumento em tela e aludindo aos mesmos objetivos, mas, de forma geral, a capacidade de o Estado mobilizar as firmas mais inovadoras e competitivas ainda parece restrita.

Se por um lado não há dúvidas de que o Estado pode rever seus mecanismos de modo a permitir que o potencial econômico das compras governamentais seja usado de forma mais estratégica, sempre há o risco de que, ao tentar compatibilizar muitos objetivos, a efetividade de todos eles reste prejudicada. Minimamente, entretanto, se o objetivo dos processos de aquisição e contratação do governo é o provimento de serviços e bens necessários ao seu funcionamento, não se deve perder de foco a oportunidade para o aperfeiçoamento da ação governamental que daí decorre. Ao se tornar um cliente mais inteligente incrementando as condições de demanda, o governo simultaneamente pode passar a ofertar serviços públicos melhores à sociedade. Em um momento que alterações legais passaram a permitir uma margem de preferência para produtos e serviços nacionais com o objetivo de fomentar o desenvolvimento nacional sustentado, é fundamental que outras questões também relevantes dos processos de compra sejam consideradas para o aperfeiçoamento do instrumento.

Em primeiro lugar, é oportuno ter em mente que entre as deficiências que as políticas de inovação tendem a corrigir estão a falta de integração no nível da própria estrutura da política e a falha de instituições-chave em formar alianças ou desenvolver ações coordenadas, como indicam Georghiou e Harper (2010). Especificamente no que diz respeito aos critérios de seleção para as contratações pela administração pública, poderia ser válido inserir no lado do uso do poder de compras, que

é uma medida de demanda para a inovação, critérios semelhantes aos considerados para a concessão de instrumentos de oferta, como o crédito, a subvenção e o *venture capital*. Trata-se aqui especificamente da possibilidade de adoção do *rating* que permite identificar, no seu setor, as firmas e os projetos mais inovadores, como sugerido por Cavalcante e De Negri (2013). Se é plausível considerar que tal método não é adequado para todas as aquisições nem deve ser o mais relevante em todos os casos, é certo que a adoção de critérios como este tem o potencial de, no médio prazo, modificar a constatação principal deste artigo, a saber, que a demanda governamental para a indústria nacional não tem sido direcionada às firmas mais inovadoras e competitivas.

A agenda das *políticas de inovação baseadas na demanda* exige comportamentos e atitudes que, em um primeiro momento, ainda são muito distantes da conduta tradicional dos agentes públicos, tomadores de decisão e compradores, de forma que é importante aumentar o interesse e a motivação deles em participar deste processo em curso nas políticas públicas. Soma-se a isto a necessidade de dar aos compradores um conhecimento mais abrangente das necessidades de futuro e do potencial de aperfeiçoamento dos serviços públicos, assim como permitir que eles tenham acesso ao potencial de soluções que o mercado pode oferecer. Como sugerem Edler e Georghiou (2007), uma estrutura em que os compradores sejam próximos ou mesmo envolvidos diretamente nos negócios centrais de seus órgãos aumenta a sua habilidade para entender as necessidades da administração e as tecnologias relacionadas. Isto possibilitará que as especificações dos bens e serviços a serem contratados tenham por alvo não apenas a satisfação das necessidades mínimas necessárias ao funcionamento do Estado, que seguem um entendimento simplista de eficiência, mas também a possibilidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e da produtividade do setor público (Myoken, 2010).