policy international centre for inclusive growth

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Governo do Brasil.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

ONE PAGER 412

Dezembro 2018 ISSN 2318-9118

Compras públicas de alimentos e apoio à agricultura familiar: a importância de um marco regulatório favorável

Luana F. Swensson, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)

Iniciativas inclusivas de compras públicas são instrumentos importantes de políticas para apoio a agricultores familiares, garantindo sua integração a mercados formais. Tais iniciativas são fundamentadas na premissa de que instituições públicas, quando usam seu poder de compra para adjudicar contratos, podem ir além de simplesmente atender às necessidades de compra do Estado, abordando metas e objetivos relacionados às áreas social, ambiental ou econômica. Sua implementação, entretanto, exige um marco regulatório favorável para compras públicas.

Uma característica singular das compras públicas é que o processo pelo qual os governos adquirem bens e serviços para cumprir sua função pública é regulamentado por legislações específicas. Na maioria dos países, tais regulamentações determinam todas as etapas do processo e impõem instrumentos para se alcançar os objetivos e os princípios mais tradicionais dessas compras, englobando um método-padrão de compra (por exemplo, o concurso público) e critérios específicos para a concessão de contratos. Também impõem e/ou moldam práticas administrativas específicas, incluindo processos para publicar ofertas de leilão; o tamanho dos contratos; condições de pagamento; e critérios de elegibilidade.

Na maioria das vezes, tais regras e práticas padronizadas não condizem com as características e as capacidades de pequenos produtores, o que pode representar um obstáculo grave à entrada dos agricultores familiares nos mercados públicos e, portanto, um impedimento à implementação de iniciativas de compras de alimentos que busquem focalizá-los (SWENSSON, 2018).

Uma análise da literatura sobre as compras públicas e das experiências de diversos países revela que há vários tipos de mecanismos que podem ser utilizados para construir um marco regulatório que dê apoio aos agricultores familiares por meio de compras públicas de alimentos. Esses são amplamente discutidos na literatura legal relevante (por exemplo: Watermeyer, 2004). De qualquer forma, ainda falta diálogo entre tal literatura e o debate sobre compras públicas de alimentos no âmbito do desenvolvimento rural.

A Tabela 1 apresenta breve descrição dos principais mecanismos legais e sua adoção nos contextos de compras de alimentos e alimentação escolar.

A análise revela que tais mecanismos legais (esquemas preferenciais de compra) têm papel crucial na incorporação de objetivos de políticas mais amplas — incluindo o apoio a agricultores familiares — nas regras das compras públicas. Também mostra que o uso de tais mecanismos pode criar tensões com os objetivos e princípios tradicionais do regime de compras públicas, uma vez que regras diferentes almejando objetivos distintos podem entrar em conflito entre si (Ibid.).

A despeito das diferenças entre os diversos mecanismos legais, uma característica comum às experiências de todos os países é o reconhecimento de que o uso de compras públicas de alimentos como um instrumento de apoio à agricultura familiar não pode simplesmente significar que esse objetivo sobreponha, a qualquer custo, todos os outros objetivos e princípios que regulam as compras públicas. A aplicação de esquemas de compras preferenciais exige a gestão de contrapartidas e o estabelecimento de condições e garantias para que se possa alcançar um equilíbrio adequado. Portanto, exige um projeto regulatório cuidadoso.

Uma análise das diferentes experiências dos países demonstra que é possível utilizar esquemas de compras preferenciais para apoiar a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que se mantém um equilíbrio adequado

com os princípios tradicionais dos regimes de compras públicas. Também demonstra a importância de um marco regulatório bem projetado e seu papel fundamental na implementação de iniciativas de compras públicas de alimentos oriundos de agricultores familiares.

Dispositivos legais e sua adoção nos âmbitos das compras de alimentos e da alimentação escolar

Mecanismo legal	Descrição	Exemplo
Reserva	Contratos ou partes de tais contratos são reservados para certa categoria de contratantes (beneficiários-alvo) que satisfaçam certos critérios preestabelecidos	Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil (Lei nº 11.947/2009)
Preferencial	Não obstante que todos os contratantes que estejam qualificados a cumprir o contrato sejam elegíveis para participar do processo, são dadas vantagens competitivas para aqueles que satisfaçam critérios preestabelecidos ou se comprometam a atingir certos objetivos durante o cumprimento do contrato	Programas de Nutrição Infantil do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Lei Pública nº 110-246/2008)
Indireto	Embora instituições públicas não comprem diretamente dos beneficiários-alvo, os requisitos para a compra são utilizados para promover certos objetivos das políticas por obrigar os contratantes a atingir certas metas (por exemplo, exigir que os vencedores do processo forneçam uma porcentagem mínima de seus produtos a partir dos beneficiários-alvo)	Programa Nacional de alimentação Escolar do Paraguai (Decreto nº 3000/2015 e Resolução DNCP nº 2915/2015)

Fonte: Watermeyer (2014). Elaboração dos autores.

Referência:

WATERMEYER, R. B. "Facilitating sustainable development through public and donor regimes: Tools and techniques". *Public Procurement Law Review*, 1, 30-55, 2004.

SWENSSON, L. F. J. "Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: The case of school feeding programmes." *Working Paper* nº 177. Roma/Brasília: FAO/IPC-IG, 2018.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil +55 61 2105 5000
ipc@ipc-undp.org ▪ www.ipcig.org

© FAO and UNDP, 2018
CA2062EN/1/12.18

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.