



*Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013.
Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental.
Sede: Universidad de Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.*

Compras Públicas como estratégia para a promoção do desenvolvimento local: estratégias, atores e instrumento.

Eduardo De Limas Caldas

Resumo

Este trabalho tem o objetivo de analisar e refletir sobre a importância das compras públicas como instrumento de gestão para a promoção do Desenvolvimento Local a partir de uma experiência de um município brasileiro – Osasco (SP). Para compor o trabalho foram realizadas revisão de literatura, visitas de campo e entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no processo. Os resultados foram analisados sob a ótica das compras públicas, de forma a indicar mecanismos operacionais, bem como os caminhos (e escolhas) que a administração pública direta enfrenta no processo de implementação dessa política pública. Conclui-se que o exercício de poder de compra do Estado contribui efetivamente para o Desenvolvimento Local.

Introdução

Este trabalho procura trazer uma contribuição no campo de estudos sobre Desenvolvimento Local, observando as compras públicas governamentais como instrumento fundamental para organizar a demanda e favorecer a capilaridade de recursos financeiros no território. Há uma série de experiências de desenvolvimento local, observadas e analisadas a partir do uso de estratégias e instrumentos, dentre os quais, facilitação de acesso ao crédito, qualificação da mão-de-obra, apoio técnico, dentre outros. No entanto, desde meados dos anos 90, apesar de raras, foram as experiências de desenvolvimento local que contribuíram com a organização da demanda como instrumento e estratégia para aumentar a capilaridade de recursos financeiros no território.

O presente trabalho está organizado em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais: Metodologia; Um olhar sobre o Desenvolvimento Local; Compras Públicas no Brasil; Compras Públicas em Osasco.

Na seção “um olhar sobre o Desenvolvimento Local” procura-se apresentar algumas ideias recentes sobre o referido conceito, reconhecendo suas múltiplas dimensões tais como ambiental, cultural, econômica, política e social, mas destacando os aspectos econômico no campo teórico e empírico. Ainda nesta seção, procura-se apresentar experiências tanto sobre instrumentos e estratégias de desenvolvimento local demonstrando uma reorientação das políticas públicas nesse setor. Na seção a “Compras Públicas no Brasil” são apresentadas experiências tanto sobre estratégias quanto experiências específicas sobre compras públicas no cenário brasileiro, apresentando a constituição e fortalecimento dos marcos legais, além de evidenciar limites acerca dessa prática. Em seguida, é apresentado um estudo de caso sobre compras públicas estruturado como política pública no município de Osasco.

A referida política é denominada “Projeto Educação e Inclusão” e, ao mesmo tempo, que oferece formação e qualificação socioprofissional no setor têxtil e de confecção, garante o escoamento do produto gerado no setor por meio da compra pública de “uniformes escolares”. Se do lado da produção, garante-se a formação e qualificação pelo lado da oferta, e a compra pública pelo lado da demanda; olhando pela ótica do consumo, observa-se a redução das despesas das famílias que têm filhos matriculados na Rede Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental, visto que a distribuição dos “uniformes escolares” para a rede municipal de ensino é gratuita. Além desses aspectos, deve-se considerar o reconhecimento público da referida experiência¹, mais um elemento que justifica o esforço para sua compreensão.

1. Nota Metodológica

A metodologia desta pesquisa está amparada em um conjunto de instrumentos, dentre os quais uma espécie de “arqueologia” da literatura sobre o tema “compras públicas” articulando-o com uma ideia de desenvolvimento local; uma pesquisa nas bases de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC) a partir da qual, analisamos 200 experiências sobre Gestão Pública em nível subnacional; e um estudo de caso a partir do qual foram realizadas várias “visitas de campo”, feitas observações livres, e realizadas entrevistas semi-estruturadas.

Dentre os recortes possíveis, a pesquisa priorizou a observação das arenas em que a política foi construída e é desenvolvida, e dos atores envolvidos que permearam o processo de tomada de decisão ao longo da implementação da referida prática. As arenas se reportam ao cenário no qual o processo decisório foi realizado (Câmara Municipal e interior do Poder Executivo) a partir da coalizão entre grupos, interesse e, principalmente, poder (LOWI, 1964). Os atores envolvidos, por sua vez, foram considerados como capazes de transformar oportunidades em políticas públicas por meio de seu poder de negociação (LINDBLUM, 1992).

Uma vez delimitado o escopo da pesquisa, foi realizada a revisão bibliográfica contemplando a ideia de “compras públicas como indutor do desenvolvimento local”.

Para levar a cabo a pesquisa, lançou-se mão de um conjunto de instrumentos, focados na revisão da literatura, consultas em fontes primárias de informação (relatórios internos, editais e processos administrativos), observação livre, conversas informais, registro fotográfico, visitas de campo, além da realização de entrevistas com os atores envolvidos, impressões e inquietações registradas no diário de campo.

Os roteiros de entrevistas aplicados na pesquisa em questão foram inspirados no Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), iniciativa reconhecida como de grande contribuição para a sistematização e disseminação de práticas de gestão pública em contexto subnacional. As entrevistas se concentraram fundamentalmente no segundo semestre de 2011, ou seja, cinco anos após a implementação da referida política pública e um ano antes das eleições municipaisⁱⁱ.

2. Um olhar sobre o desenvolvimento local

A discussão sobre o modelo de desenvolvimento local passa por uma série de questões, entre as quais estão as formas de exercício de poder, as políticas públicas e o desafio da redução das desigualdades no contexto subnacional. Neste caso, o local não diz respeito ao município, a um bairro, ou a algum espaço especificamente delimitado, mas sim a um conjunto de relações a

partir das quais se considera a presença de “atores sociais e a institucionalidade da localidade, com sua diversidade e potencialidades econômicas, sociais, ambientais e as diferentes alternativas de atuação para a transformação e o desenvolvimento” (MARTINS, VAZ e CALDAS, 2010:561).

A valorização do local enquanto espaço de poder capaz de articular conjuntos diferentes de ação e de atores está no centro das transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas "tecnologias urbanas" (DOWBOR, 2009). Ao mesmo tempo, é percebido o aumento de organizações civis, agora regulamentadas por meio da legislação como Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) bem como de Organizações não governamentais que, juntamente com o setor público e privado, são convidadas a experimentar novas formas de gestão territorial para o desenvolvimento. Trata-se da superação da perspectiva de ação encontrada no período anterior a 1988, vista tão somente como iniciativa isolada, não fazendo parte da estratégia de desenvolvimento do país.

Caldas e Vaz (2006) organizam as experiências de desenvolvimento local recentes em 3 fases: “antecedentes”, “grande encruzilhada” e “o despertar tardio”. A primeira fase compreende o período de 1976 a 1988, denominada “antecedentes”. Essa fase identifica as ações do período como opositora ao Regime Militar e como primeiros ensaios de governos democráticos, nesse cenário, o fortalecimento das instâncias locais representava a tentativa de consolidar espaços de resistência para a redemocratização em busca de maior autonomia para os governos subnacionais. Entre as ações identificadas no período estão os municípios de Lajes/SC e Boa Esperança/ES (CALDAS *et.al*, 2002).

O período de 1989-1993 é denominado a “grande encruzilhada” (CALDAS e VAZ, 2006), porque a redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição Federal de 1988 indicaram a mudança do paradigma da ação estatal no nível local, ampliando as competências dos municípios, aumentando suas capacidades em tributar, incrementando recursos por meio das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da Cota Parte do Imposto sobre o Comércio de Mercadorias e serviços (ICMS), mas, *pari passu* a isso, as demandas por políticas públicas sociais reprimidas pelo período de Ditadura Militar incidiram sobre os municípios que, por sua vez, já não apresentavam alternativas ao Regime, mas tão-somente faziam a gestão da crise existente; finalmente, a terceira fase denominada “o despertar tardio” se relaciona à centralização do governo local a partir de 1993, cujas responsabilidades foram mantidas e iniciativas de desenvolvimento local começam a ganhar força (CALDAS e VAZ, 2006).

Nesse contexto, surgem iniciativas de apoio a arranjos produtivos locais, por meio do uso do poder de compra do Estado, de políticas públicas de microcrédito, de cooperação entre os municípios por meio dos consórcios intermunicipais e da disseminação do Orçamento Participativo entre as prefeituras municipais, indicando uma reorientação das políticas públicas nesse setor.

Estaríamos em uma quarta fase, na qual se observa um trade-off entre a organização de sistemas nacionais de políticas públicas como educação, saúde, assistência social, política urbana, dentre outras; e uma certa “re-centralização” da política no espaço Federal? Fase esta em que o espaço subnacional como instância que criava políticas públicas procurar responder às demandas imediatas da população local passa a operar as políticas concebidas no âmbito federal?

Caso a resposta seja afirmativa, ainda assim resta espaço para a criatividade dos atores locais. A experiência das compras públicas a partir da construção local do arcabouço institucional é uma demonstração do espaço a ser ocupado pelos gestores municipais.

3. Compras Públicas no Brasil

As compras públicas guardam forte relação com a ação do Estado em ativar dispositivos para dinamizar a economia local, uma vez que movimentam recursos estimados em 10% do PIB brasileiro (CATTANI, 2010). Trata-se de um mercado de mais R\$ 350 bilhões/ano, do qual apenas 20% dos pequenos negócios participam, mesmo considerando que este tipo de negócio representa 99,2% das empresas formais brasileiras (MORAES, 2005),

No âmbito internacional, a inserção das compras públicas nos debates sobre a integração de blocos econômicos para a expansão das transações comerciais entre os países, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a União Européia (UE), NAFTA, Estados Unidos da América (EUA), estão cada vez mais presentes, evidenciando seu papel estratégico nas discussões sobre a ação estatal e o desenvolvimento (MOREIRA E MORAIS, 2003).

A presente seção parte da perspectiva teórica de que a tradição econômica de intervenção do Estado está intimamente ligada às experiências que utilizam o exercício do poder de compra. Avançando para o campo empírico, são apresentadas suas recentes interfaces com o plano jurídico brasileiro, de modo a destacar como estão sendo desdobradas, limitadas e articuladas as políticas públicas para impulsionar a referida ação estatal.

De Lima e Pitaguari (2005), a partir do enfoque keynesiano, propõem que a dinamização da demanda efetiva no nível local está intrinsecamente ligada à base produtiva de

exportação e ao investimento do setor público em setores estratégicos por meio do gasto público.

Deve-se ressaltar que as alterações na demanda efetiva, advinda da expansão das atividades de exportação ou da despesa pública, têm três efeitos sobre a renda da economia local: um efeito direto associado à remuneração das famílias, que dependem do setor exportador; um efeito indireto, que vai estimular a produção dos setores não exportadores; um efeito induzido pelo acréscimo de renda causado pela expansão do emprego nos setores exportadores e não exportadores (DE LIMA E PITAGUARI, 2005).

Tal perspectiva remonta estudos de meados dos anos 80 no Canadá e nos Estados Unidos da América (EUA) e traz em si elementos passíveis de observação sobre a atuação estatal na dinâmica local. O estudo de Davis (1987) evoca importantes contribuições acerca do tema, por meio de uma abordagem teórica e empírica.

O autor traz experiências bem sucedidas no estado de Oregon nos EUA e em províncias canadenses no que se refere à substituição de importações, o que ele denomina “*Buy-local*”. O autor conclui que tal prática representa um elemento de força no apoio à economia local, gerando um efeito multiplicador no processo que é descrito a seguir:

A dollar decrease in import purchases will indeed have the same impact on the local economy as a dollar increase in export sales, all other things equal. But a decrease in imports is only half of the process of import substitution. The other half of the process is an increase in local production. A dollar of import substitution (the replacement of a dollar of imports by a dollar of local production) will thus have a greater impact on the local economy than will a dollar increase in exports. While it is correct, as Hoover states, that in both cases local production has increased by one dollar, in the case of import substitution, in contrast with export expansion, the local multiplier has been slightly increased (1987:03).

Sobre os resultados da aplicação do *Buy-Local*, Davis ressalta algumas vantagens em utilizar bens e serviços produzidos no âmbito local, entre eles a eliminação de despesas intermediárias como transporte e câmbio, além do aumento da diversidade da economia local representando um ganho adicional resultante do processo (1987). Ainda sobre isso, Davis elucida a conexão causal de programas de fomento à este processo e a criação de emprego e, conseqüentemente, dos impactos sentidos na economia local, alcançando assim, o fortalecimento e a expansão da produção local.

Jacobs (1974) também tece importantes considerações sobre o efeito multiplicador gerado ao investir na economia local. Para a autora, as cidades têm o poder de alavancar o desenvolvimento econômico à medida em que o mercado local é fortalecido. O *the export-multiplier effect* aumenta os níveis de emprego local gerando um círculo virtuoso onde a produção no mercado local induz o desenvolvimento de novos bens e serviços para o consumo interno e externo.

Para fortalecer o mercado local há um conjunto de iniciativas, dentre as quais o fomento de tecnologia; a desburocratização na formalização de micro e pequenas empresas; o apoio instrumental fomentando a criação de empreendimentos coletivos, realizado por meio de políticas públicas de incentivo; a oferta de crédito, articulando com outros equipamentos públicos tais como agências de fomento, dentre outros.

A presença de órgãos que atuam sistematicamente na capacitação de servidores e fornecedores para realizar compras públicas também é um ponto relevante.

No plano jurídico, entre as normas que atualmente regem o processo de aquisição governamental estão a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos 8.666/93, criadas com o intuito de promover maior transparência e controle sobre os gastos públicos. Alterada em 2010 (Lei 12.349/10), o art. 3º da Lei 8.666/93, reza que a função da licitação não é tão-somente obter a proposta mais vantajosa, mas promover o desenvolvimento inclusivo, de forma a direcionar a demanda do Estado para o desenvolvimento local.

A Lei complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte representa outro marco legal importante sobre essa temática, isto porque, tal lei dispõe, entre outras coisas, sobre a preferência de organizações associativista e inclusivas no processo de licitação.

Com efeito, o enrijecimento da normativa apresentada é apontado como uma grande barreira para institucionalizar novas práticas no setor, fato que acaba favorecendo muitas vezes empresas já consolidadas no mercado, não beneficiando modelos alternativos de incremento produtivo.

Atualmente, as compras públicas são permeadas por duas questões principais. A primeira se relaciona à utilização de insumos que promovam o desenvolvimento sustentável, de maneira a favorecer produtores que reduzam as externalidades negativas causadas pela produção de um determinado produto, substituindo materiais degradantes por materiais sustentáveis, são as chamadas compras verdes ou sustentáveis (BIDERMAN et al., 2008).

A segunda, por sua vez, compreende o ato do Estado de investir em setores socialmente estratégicos para a inclusão e a otimização da produção (MOREIRA E MORAIS, 2002) por intermédio de políticas públicas de incremento à economia local, desenvolvendo a competitividade industrial e tecnológica, além de fomentar Arranjos Produtivos Locais (APLs) e relações comerciais nos moldes da Economia Solidária. Compreendendo a especificidade do

presente estudo de caso, será priorizado a questão das compras públicas em sua relação com o incremento produtivo local.

4. Compras Públicas em Osasco

O “Projeto Educação e Inclusão”, também conhecido como Oficina Escola, foi criado pela Prefeitura Municipal de Osasco em 2006 e por meio da integração de um conjunto de políticas públicas tem os objetivos de promover a qualificação socioprofissional no setor têxtil e confecção de pessoas com baixa renda, e diminuir a despesa das famílias com filhos matriculados na rede municipal do ensino por meio da distribuição gratuita de uniformes escolarⁱⁱⁱ.

Em 2005, a Prefeitura Municipal de Osasco apresentou a estratégia de inclusão social para o município. No topo das ações desenvolvidas esteve a criação da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) que atua na municipalização das políticas de emprego e inclusão em Osasco, antes responsabilidade majoritária do governo estadual.

Para compor a equipe técnica da Secretaria, o prefeito Emídio Pereira de Souza (PT) convidou alguns “quadros” com *expertise* no assunto. Muitos deles já haviam desempenhado atividades na Prefeitura de São Paulo no período de 2001 a 2005 (Gestão Marta Suplicy – PT/SP), sobretudo os técnicos do programa Oportunidade Solidária^{iv}. Para alcançar seus objetivos, a implementação do referido projeto demanda a formação de uma rede de governança, composta por um conjunto de atores dentre os quais a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI), a Secretaria da Educação (SE), a Associação Eremim (OSCIP EREMIM) e o Instituto de Tecnologia Social (ITS BRASIL).

Concebido como política pública matricial, o projeto prevê a capacitação socioprofissional dos beneficiários e o auxílio técnico na formalização de micro-empresas e cooperativas. Para garantir e reafirmar a matricialidade como princípio organizacional, o projeto se articula com os programas redistributivos, o Osasco Solidária e Osasco Incluir, sediados na SDTI. Além disso, o projeto se articula com a Secretaria da Educação, responsável por organizar a oferta do produto e disponibilizar recursos para a gestão orçamentária do projeto, representando um gasto de 7,6 milhões/ano.

A gestão do “Projeto Educação e Inclusão” é compartilhada e envolve órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Em vista do Termo de Parceria n° 213/2009, participam da coordenação do projeto a Secretaria da Educação, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão e a Secretaria de Assuntos Jurídicos e a Associação Eremim.

Ainda no âmbito do Termo de Parceria, é prevista a criação de um Comitê Gestor, reunido mensalmente, com a função de monitorar e avaliar a execução do projeto. O Comitê é composto por 2 (dois) representantes da Secretaria da Educação, 2 (dois) representantes da SDTI, 2(dois) representantes da Associação Eremim, 1 (um) membro indicado pelo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) membro indicado pela Comissão Municipal do Emprego.

O Estado pode optar por ter maior participação e, por conseguinte, maior controle sobre toda a cadeia de suprimentos no processo de compras públicas. Osasco possui um conjunto articulado de instrumentos que possibilita que o Estado esteja presente tanto no apoio instrumental das beneficiárias como na aquisição de insumos e, principalmente, do produto final demandado pelos alunos. Tal articulação permitiu que Osasco obtivesse um desenho metodológico que favorecesse setores estratégicos da economia local (setor têxtil e confecção).

Desdobrando as atribuições de cada órgão na execução do projeto, a Secretaria da Educação faz o levantamento da demanda e promove a discussão sobre os modelos de uniforme com professores e pais de alunos, além da determinação sobre a especificidade dos uniformes. A Secretaria da Educação também é responsável pela maior parcela dos recursos dependidos a este projeto.

Por ser a mentora do desenho metodológico do projeto, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão é grande incentivadora das atividades, por meio de acompanhamento em todas as etapas do projeto, desde a formação socioprofissional até o apoio à formalização de Arranjos Produtivos Locais capazes de produzirem bens e serviços para Osasco e região.

As secretarias de Governo e de Assuntos Jurídicos, juntamente com o Gabinete do Prefeito formam uma triangulação jurídica e são responsáveis pela gestão do convênio e do Termo de Parceria, o qual é renovado a cada dois anos, além das disposições quanto à liberação dos recursos. Nesse sentido, são responsáveis pelos visíveis “malabarismos jurídicos” para justificar a prorrogação do termo e para garantir a continuidade do projeto e o apoio à formalização dos novos mercados que surgiram após a implementação do projeto.

Entre as entidades da sociedade civil está o Instituto de Tecnologia Social – ITS BRASIL. O Instituto de Tecnologia Social é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e contribuiu com o seu *know-how* no delineamento dos projetos executados em Osasco, bem como com apoio técnico na realização de atividades de incubação de empreendimentos.

A Associação EREMIM, é uma entidade sem fins lucrativos, caracterizada como OSCIP desde o ano de 2003. Vinculada ao setor metalúrgico, seu papel está relacionado à execução das da Oficina Escola em todas as frentes de atuação: aprendizagem prática; qualificação profissional; formação cidadã; logística e distribuição.

O primeiro passo para a implementação do projeto foi a consolidação de um arcabouço jurídico materializado na Lei 3981/05, que criou o Programa Operação Trabalho (POT) e previu a existência de uma entidade parceira capaz de executar o projeto no setor têxtil e confecção, não caracterizando a concorrência desleal na produção dos uniformes.

Art. 1º Fica instituído o Programa Operação Trabalho - POT, com o objetivo de conceder atenção especial ao trabalhador desempregado, preferencialmente com idade entre 25 (vinte e cinco) e 39 (trinta e nove) anos, residente no Município de Osasco e pertencente a família de baixa renda, visando estimulá-lo à busca de ocupação, bem como ampliar suas oportunidades de reinserção no mercado de trabalho.

Art. 2º O Programa Operação Trabalho - POT consistirá:

I - no exercício de atividades, realizadas e ministradas pelos órgãos municipais ou por entidades conveniadas ou parceiras;

II - no desenvolvimento de atividades de capacitação ocupacional e de cidadania, implementadas pelos órgãos municipais ou por entidades conveniadas ou parceiras;

III - em ações de incentivo e orientação ao beneficiário, desenvolvidas pela SDTI ou por entidades conveniadas ou parceiras, sobre seu comportamento na busca por alternativas de geração de trabalho e renda;

IV - na concessão de auxílio pecuniário, correspondente a no máximo um e meio salário mínimo nacional vigente.

Com a alteração normativa, o próximo passo foi escolher o parceiro executor. Nesse momento, foi criado um Edital Público para recrutar aquele que teria a responsabilidade de organizar a produção de uniformes, atendendo a demanda de, em média, 400.000 peças/ano.

No momento de implantar fisicamente a Oficina, foram definidos os detalhes de infraestrutura e de aquisição de materiais por meio de licitação pública. Nesta fase, foi necessário o auxílio de funcionários da prefeitura (do setor de compras públicas) para determinar o

procedimento de aquisição e regularização dos contratos referentes à contratação de serviços para setores específicos, tais como o corte de tecidos dos uniformes.

O Termo de Parceria, instrumento jurídico que formaliza a atribuição de responsabilidade de cada ente na execução do projeto, estabelecendo metas, indicadores, resultados e mecanismos de desembolso para a realização do mesmo, é renovado a cada dois anos. O Termo de Parceria está amparado por legislação federal (Lei 9.790/199), e estadual (Decreto Nº 48.766, de 30/06/2004) e determina que o período máximo de vigência não deve ultrapassar 5 anos.

Este fato incidiu em pontos críticos do projeto, haja vista os riscos envolvidos no que se refere à continuidade das atividades desenvolvidas pela Oficina Escola. Trocar de entidade executora significa em grande medida perder a memória do processo, o que traria inúmeras dificuldades de incorporação dos procedimentos por parte de uma nova parceria. Outro elemento acerca do Termo de Parceria que representa um obstáculo à execução do projeto são os inúmeros questionamentos do Tribunal de Contas do Estado quanto à origem do gasto orçamentário bem como os procedimentos de aquisição de bens e serviços. Atualmente, é necessário que a Prefeitura envie relatórios periódicos contendo todos os atos relativos à contratação de serviços e recursos utilizados.

A Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários (IPEPS) representou outro instrumento para a consolidação da experiência em questão, uma vez que viabilizou a criação da Oficina Setorial no setor têxtil e confecção denominada *Incluindo Ponto a Ponto*, cuja função é disponibilizar um espaço que propiciasse as atividades de planejamento, gestão (contábil, tributária, financeira, fiscal e de recursos humanos), produção e comercialização dos empreendimentos individuais e coletivos na fase de incubação, funções previstas no decreto nº 9.823, assinado em 04 de outubro de 2007.

Tal ação da IPEPS resultou na criação da Cooperativa de Costura Osasco que, desde 2010, complementa a produção de uniformes escolares realizada pela Oficina Escola com 53.00 peças/ano. De acordo com o depoimento de Marize Alves Prazeres, presidente da Cooperativa desde a formalização, a viabilização da criação da cooperativa só foi possível pelo acompanhamento técnico do instrumento em questão. Para estabelecer a relação contratual dos novos participantes foi necessário desenhar o Chamamento Público nº01/2010, no qual foram convocados empreendimentos econômicos já existentes e em processo de consolidação e inseri-los no mercado de forma autônoma, a fim de promover a integração destes com a economia local.

Ainda no bojo do apoio organizativo dos novos empreendimentos, está a articulação de linhas de crédito junto ao Banco do Povo. Trata-se de um programa de microcrédito do governo estadual, sob administração da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho (SERT), em parceria com as prefeituras municipais, destinado às micro e pequenas empresas, cooperativas, ou empreendedores individuais que desempenham atividade produtiva no município, concedendo empréstimo até R\$5.000,00 à pessoa jurídica e R\$ 3.000,00 à pessoa física. Entre as exigências para acessar as linhas de crédito da instituição, estão a não observância de pendências cadastrais no SCPC, SERASA e CADIN Estadual e ter faturamento bruto menor a R\$ 240 mil no último ano.

O Banco do Povo foi acionado na maioria dos casos em que a beneficiária optou pela Economia Solidária. De acordo com o depoimento de Maria Albertina, ex-beneficiária do projeto, a aquisição de suas três máquinas profissionais de costura só foi possível devido à disponibilização do microcrédito. Mais recentemente, a implementação do FUMDIP - Fundo Municipal de Desenvolvimento e Inclusão Produtiva, criado pela Lei 4.421, de 31 de maio de 2010, representou um avanço para a consolidação da referida prática no nível local.

Uma dimensão das dificuldades observadas no “Projeto Educação e Inclusão” relaciona-se com a posição dos atores envolvidos, sobretudo os gestores públicos. Isto porque, a viabilidade econômica é posta à prova a todo o momento. Na visão de alguns entrevistados existe um custo elevado para arcar com toda infra-estrutura e garantir que os uniformes sejam entregues nas condições pré-estabelecidas. Essa posição se alinha à crítica sobre o exercício de compras públicas em relação aos gastos. Os críticos se esquecem de observar que além de produtores, as beneficiárias do programa também são aprendizes. O processo de aprendizagem, portanto, justifica parcela dos custos.

Dessa forma, o conjunto de instrumentos de políticas públicas articuladas configuram o contorno e o recheio do “Projeto Educação e Inclusão” como política pública capaz de dinamizar as relações econômicas no nível local a partir do uso do poder de compra do governo.

5. Considerações Finais

O trabalho procurou analisar e refletir sobre o exercício de compras públicas em favor da gestão do Desenvolvimento local. Assim, foi realizada uma descrição minuciosa do “Projeto Educação e Inclusão”, de modo a perceber a articulação entre os instrumentos de organização da oferta dos uniformes escolares com os instrumentos que permitiram fazer do Estado indutor da demanda. O recorte temático analisou a experiência sob a teoria das compras públicas.

Tratando especificamente dos resultados percebidos a partir da análise do “Projeto Educação e Inclusão”, observa-se a diminuição das despesas das famílias que têm filhos matriculados na rede pública municipal de ensino representa um resultado positivo do projeto. Além disso, a distribuição gratuita dos uniformes escolares representa um ponto central para garantir a isonomia e a melhoria na oferta de serviços públicos de educação. Percebe-se ainda o caráter redistributivo do projeto, uma vez que a referida ação estatal aloca recursos públicos para um grupo específico da sociedade, neste caso, o grupo é constituído por pessoas cadastradas em programas de transferência de renda condicionadas (PTC’s) visando à erradicação da pobreza extrema. Assim, desde o primeiro momento, as beneficiárias que antes estavam desempregadas, passam a receber um valor financeiro para impulsionar sua saída das condições de vulnerabilidade social. Ainda, as beneficiárias tendem a consumir em seu próprio município, contribuindo para um ciclo virtuoso da economia local (JACOBS, 1997). A criação dos nove Arranjos Produtivos Locais no setor têxtil e confecção é, nesse sentido, um resultado proeminente de como indução da demanda efetiva a partir do investimento do Estado, inclusive organizando a oferta local, colaborou para efeitos multiplicadores na economia local (DAVIS, 1987). Diante do cenário de vulnerabilidade social e de precarização do trabalho pré-estabelecido, a “porta de saída” apresentada nesse projeto corresponde à capacitação socioprofissional bem como a intermediação da mão-de-obra das beneficiárias.

Os marcos legais implementados deram maior flexibilidade e preferência aos pequenos empreendimentos coletivos nos processos licitatórios. Em suma, o conjunto dessas medidas demonstra a possibilidade em substituir importações no âmbito local, aponta o potencial do setor da educação como indutor de processos geradores de trabalho e renda por meio da compra de uniforme escolar, e também, ainda que não demonstrado, de alimentação escolar, móveis, reparos e reformas nas unidades escolares. Vontade política, envolvimento e participação de um conjunto amplo de atores sociais, construção institucional, articulação do arcabouço jurídico que facilitem a indução da demanda por meio de gastos e investimentos do governo são os elementos que dão suporte para uma política que articula pelo menos as dimensões econômica, política e social de um projeto de desenvolvimento local.

6. Referencias Bibliográficas

- BIDERMAN, R., L. Betiol, L. Macedo, M. Monzoni, R. Mazon (orgs) **ICLEI Guia de compras públicas sustentáveis. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável.** 2ª Edição, Editora FGV, Rio de Janeiro. 2008.
- BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de junho de 1993.
- _____. Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 de dezembro de 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Observatório de Boas práticas na Gestão do Programa Bolsa Família.**
- CANDIDO JUNIOR, J.O. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 781).
- CATANNI, Antonio David e FERRARINI, Adriane Vieira. **Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza.** Revista Katái v. 13. Florianópolis, 2010.
- DAVIS, H. Craig. **Buy Local Programs: Import Substitution at the Regional Level.** UBC Planning Paper. Canadian Planning Issues, 25. School of Community and Regional Planning. The University of British Columbia, 1987.
- GOMES, Vinicius P. G. & ALVES, Mário. **O Programa Oportunidade Solidária e a emancipação: uma visão crítica.** In: Anais do IV Encontro Internacional de Economia Solidária. São Paulo: USP, 2005.
- KEYNES, John. M. **A teoria geral do juro, do emprego e da moeda.** 1. e d. São Paulo: Atlas, 1982.
- LIMA, Jandir Ferrera de. e PITAGUARI, Sinival Osorio. **As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais.** Revista Interações. v. 6, N.10, p.11-20, Mar. 2005.
- SEBRAE. **Cartilha do Comprador: Compras públicas alavancando o desenvolvimento.** 2010.

ⁱEm 2008 o projeto ficou em segundo lugar no Prêmio “Boas Práticas do Bolsa Família”, organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (MDS, 2011).

ⁱⁱ Sobre os roteiros de entrevista, deve-se considerar que foi organizado um roteiro inicial, contendo as primeiras informações sobre o Projeto Educação e Inclusão e encaminhado à Secretaria do Desenvolvimento Trabalho e Inclusão (SDTI), órgão público responsável pela gestão do projeto. O segundo passo foi a elaboração de um roteiro de entrevista semi-estruturado direcionado aos responsáveis da referida prática: Sandra Faé Praxedes – Secretária do Secretária do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão; Paulo Marcelino – Representante da Secretaria da Educação no Comitê Gestor da execução do projeto; Celso Pedro - Coordenador da Associação Eremim; e Gerson Guimarães - Coordenador de projetos do Instituto de Tecnologia Social – ITS BRASIL. Com

essas informações foi elaborado um segundo roteiro de entrevista semi-estruturada aplicado aos representantes dos grupos de interesse envolvidos ao longo do processo. Finalmente, entendendo a especificidade do grupo ligado ao setor da educação principalmente por estarem ligados ao recebimento do produto final (os uniformes escolares), foi elaborado um terceiro roteiro de entrevista e aplicados nas escolas EMEF Prof^o João Larizzati , CEMEI Alice Manholer Piteri e EMEF Maestro Domingo Blasco. As perguntas foram dirigidas aos pais de alunos, professores e diretores das escolas a fim de destacar os caminhos pelos quais os uniformes escolares passam até chegar ao seu destino final: os alunos.

ⁱⁱⁱ O município de Osasco está localizado na Região Metropolitana de São Paulo e possui 667.000 habitantes distribuídos em 64km² (IBGE, 2010). Conhecido por abrigar historicamente grandes indústrias paulistas, tais como a Companhia Brasileira de Material Ferroviário (COBRASMA), Ford Motor do Brasil s/a (setor automobilístico) e S/A White Martins (setor químico). O município assistiu o êxodo de várias delas. Com o PIB aproximado de 30 bilhões de reais (IBGE, 2010), a distribuição de empregos formais em Osasco está concentrada no setor de serviços, cuja participação é de 52,2%, seguido pelos setores de comércio (24,7%) e indústria (19,7%) (DIEESE, 2009).

^{iv} O programa Oportunidade Solidária foi um dos primeiros programas ditos de Economia Solidária no país. Implementado em 2001, o programa previu a criação da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade para o desempenho das ações, coordenadas por Márcio Pochmann. Importante ressaltar que o desenho e a metodologia aplicada nas atividades desenvolvidas pela SDTI em Osasco é semelhante em grande medida ao caso paulistano. Para mais informações sobre o programa Oportunidade Solidária ver (GOMES e ALVES, 2005) e SILVA (2010).