

COMPRAS PÚBLICAS EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL : O CASO DE OSASCO

Eduardo de Lima Caldas

Professor Doutor da Universidade de São Paulo
elcaldas@hotmail.com

Raquel Sobral Nonato

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas
pela Universidade de São Paulo
raquel@itsbrasil.org.br

Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar e refletir sobre a importância das compras públicas como instrumento de gestão do Desenvolvimento Local a partir da experiência do “Projeto Educação e Inclusão” no município de Osasco. Para compor o trabalho foram realizadas revisão de literatura, visitas a campo e entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no processo. Os resultados foram analisados sob a ótica das compras públicas, de forma a apontar 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.

Palavras-chave: Políticas públicas, compras públicas, desenvolvimento local

Abstract

This work aims to analyze and reflect on the public procurement as an instrument of management of local development from the experience of “Projeto Educação e Inclusão” in Osasco. To compose the work were carried out literature review, field visits and semistructured interviews with the actors involved. The results were analyzed from

the perspective of public procurement, to point operating mechanisms as well as the ways (and choices) which directly faces the public administration in the implementation of this state action. It is concluded that the exercise of public procurement effectively contributes to local development.

Key-words: Public Policy; public procurement, local development

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, 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.

Este trabalho está organizado em duas partes, além desta e das conclusões: Compras Públicas como instrumento estratégico para o desenvolvimento local e Compras Públicas em Osasco. Na seção “Compras Públicas como instrumento estratégico para o desenvolvimento local”, buscar-se-á apresentar a referida ação estatal, de modo a reconhecê-la como instrumento capaz de induzir o desenvolvimento local, destacando a constituição e o fortalecimento de marcos legais, além de evidenciar limites acerca dessa prática. Em seguida, na seção “Compras Públicas em Osasco”, será apresentado um estudo de caso sobre compras públicas estruturado como políticas públicas 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.

Observando o modelo de 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 experiênciaⁱ, mais um elemento que justifica o esforço para sua compreensão.

1. Compras Públicas: instrumento estratégico para o desenvolvimento local

As compras públicas guardam forte relação com a ação do Estado capaz de ativar dispositivos para dinamizar a economia local, uma vez que movimentam recursos estimados em 10% do PIB brasileiro (CATTANI, 2010). 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).

O presente artigo parte da perspectiva teórica de que a tradição econômica de intervenção do Estado na economia está intimamente ligada às experiências que utilizam o exercício do poder de compra do governo. 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)ⁱⁱ

Sobre os resultados da aplicação do *Buy-Local*, Davis (1987) ressalta algumas vantagens em utilizar bens e serviços produzidos no âmbito local, entre eles a eliminação de despesas intermediárias como transporte e câmbio e o aumento da diversidade da economia local. 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.

Jane 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 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

Dessa maneira, a traduzir a estratégia de intervenção em mecanismos utilizados pelo Estado no processo de compras públicas, destacam-se o fomento à tecnologia nacional e aumento de competitividade no nível internacional; a flexibilização e desburocratização na formalização de micro e pequenas empresas, principalmente por meio alteração na legislação; 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, de modo a diminuir os riscos envolvidos, entre outros.

A presença de órgãos que atuam sistematicamente na capacitação de servidores e fornecedores sobre compras públicas também é um ponto relevante, destacando-se nesse aspecto o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas- SEBRAE, que por meio de realização de eventos e publicação de cartilhas, promove importante contribuição sobre a temática.

No plano jurídico, entre as normas que atualmente regem o processo de aquisição governamental no Brasil estão a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/200 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.

Com efeito, o enrijecimento das normas 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. Cabe destacar outra crítica levantada sobre a Lei 8.666/1993 reportando ao fato das prescrições burocráticas incidirem em maior morosidade no processo de compras públicas desde a sua concepção até sua realização. No rol das propostas para maior celeridade dos referidos processos está o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) instituído pela Lei nº 12.462 de 2011 que, implementada pela urgência das obras de infra-estrutura da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 dispõe, entre outras coisas, sobre a prioridade para os meios eletrônicos de contratação, a inversão de fases entre habilitação e julgamento, a fim de minimizar os recursos jurídicos de impugnação a todos os licitantes, concentrando tal exercício no fornecedor vencedor. Com efeito, pontos como sigilo orçamentário e adoção de critérios não estritamente econômicos são apontados como ameaça à moralidade dos procedimentos, representando uma barreira para flexibilizações normativas

A Lei complementar nº 123, 14 de dezembro de 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. Além disso, a lei dispõe sobre a eliminação de etapas bem como estabelece prazos

diferenciados para as empresas enquadradas em tal situação e o pagamento unificado de tributos por meio do Simples Nacional, o que pode corroborar para a redução de carga tributária, conforme especificação da organização. Ainda sobre esta temática, a LC N°123/06 institui a possibilidade de participação exclusiva das MPE's em licitações de até R\$ 80.000,00 bem como dar preferência em ocasião em que os valores forem próximos aos de empresas de grande porte no processo de licitação.

Atualmente, as compras públicas permeiam duas questões principais. A primeira se relaciona à utilização de insumos ou substituições do modelo de produção 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). O incentivo pode ser realizado por determinações legais, a exemplo da proibição de compra de determinados materiais como mogno ou madeira não certificada implementada no município de São Paulo em 2002, ou pelo estímulo a substituição de modelos de produção, a exemplo da aquisição de produtos orgânicos para merenda escolar em municípios do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BIDERMAN, 2006).

A segunda compreende o ato do Estado 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 Micro e Pequenas Empresas (MPE's), Cooperativas ou Arranjos Produtivos Locais (APLs) e relações comerciais nos moldes da Economia Solidária.

Entre as principais conquistas alcançadas nesse âmbito, podem ser destacadas as Leis Federais n° 10.973/2004 e 11.947 /2009. A primeira apresenta dispositivos sobre o incentivo à produção de ciência, tecnologia e inovação nacional, estabelecendo favorecimentos às indústrias nacionais nos processos de compras públicas. A segunda, por sua vez, prevê que ao menos 30% dos alimentos para o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), adquiridos com recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE), sejam oriundos da agricultura familiar favorecendo assim, à produção local no processo de compras públicas, abrindo margem para os municípios adotar essa prática próximo a sua totalidade, como é o caso de municípios como Conchal – SP e Apucarana - PR.

Dessa forma, o exercício do poder de compra do Estado ganha maior visibilidade nas questões que cercam o desenvolvimento local à medida que as mudanças contemporâneas fortaleceram para um novo panorama de relações comerciais bem como a retomada da ação estatal intervindo no âmbito local. Cabe destacar, contudo, que apesar dos avanços normativos alcançados ainda é percebido um “malabarismo jurídico” para institucionalizar novas práticas no setor de compras públicas, principalmente no que diz respeito à formalização de empreendimentos coletivos e da formação de cooperativas que sejam reconhecidas como capazes de ofertar bens e serviços para o poder público.

2. Compras Públicas em Osasco

O “Projeto Educação e Inclusão”, 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. Também consta como objetivo fomentar a criação e a consolidação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) no setor têxtil-confecção, contribuindo para as atividades de Economia Solidária desenvolvidas na região.

Em 2005 a Prefeitura Municipal de Osasco apresentou uma estratégia de inclusão social para o município. Dentre as 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, alguns atores com *expertise* no assunto foram contratados. Muitos deles já haviam desempenhado atividades na Prefeitura de São Paulo no período de 2001 a 2004 (Gestão Marta Suplicy – PT/SP), sobretudo os técnicos do programa Oportunidade Solidária^{iv} que foram integrados ao corpo de servidores permitindo que o conhecimento acumulado fosse incorporado na nova estratégia adotada pelo governo municipal.

A implementação do referido projeto demandou 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, a qual tem a responsabilidade de organizar a oferta pelo produto e disponibilizar recursos para a gestão orçamentária do projeto, representando um gasto de 7,6 milhões/ano.

Sobre o processo de entrada, o beneficiário do projeto deve estar ligado a um dos programas redistributivos do município, ser morador de Osasco há pelo menos dois anos, ter renda de, no máximo, $\frac{1}{2}$ salário mínimo e estar em situação de desemprego. A seleção dos beneficiários é realizada pela SDTI e o período de permanência no projeto é de até 2 (dois) anos. Nos dois primeiros meses, os alunos passam por um curso de 200 horas no SENAI, localizado no Brás, em São Paulo, ou em Oficina Laboral que é o espaço disponibilizado pela Associação Eremim, localizado no Bairro Rochdale em Osasco onde são feitos os primeiros contatos com o maquinário.

Passada essa fase, os participantes se dirigem à Oficina Escola, onde recebem formação cidadã (3h) e qualificação profissional (4h). Após três meses no local, ou seja, 60 horas de formação cidadã e 80 horas de qualificação profissional, as alunas podem escolher qual será a estratégia da inserção do mercado de trabalho: se preparar para o mercado formal de trabalho ou para a organização de empreendimentos populares.

Escolhendo a primeira alternativa, o beneficiário recebe formação sobre as leis trabalhistas, o comportamento profissional, o auxílio na elaboração do currículo, participa de simulações de entrevistas e processos seletivos, entre outras. Além disso, são encaminhados ao Portal do Trabalhador e são cadastrados no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. A SDTI também é responsável por sensibilizar as empresas locais para contratação dos participantes

Os que preferirem, por sua vez, o aprendizado sobre os empreendimentos populares, recebem apoio instrumental do programa Osasco Solidária que, por meio de incubação, formaliza e auxilia a consolidação de micro e pequenas empresas e cooperativas.

Segundo o relatório de cumprimento do objeto elaborado pela Associação Eremim, até agosto de 2011, 967 pessoas passaram pelo projeto, dentre as quais 815 já se desligaram, destas 47,7% estão empregadas no mercado formal, 11, 7% foram encaminhadas aos equipamentos públicos de Economia Solidária, as demais foram encaminhadas para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda para intermediação de mão de obra. Além disso, foram formados 9 Arranjos Produtivos Locais (APLS) no setor têxtil e confecção.

Sobre a distribuição dos uniformes, os diretores de cada unidade educacional realizam levantamento junto aos pais de alunos matriculados sobre a especificidade da numeração de cada traje escolar e encaminham tais informações à Secretaria da Educação. Os Kits escolares são entregues anualmente, idealmente ocorridos no início do ano letivo, e são compostos por 2 (duas) camisetas de manga curta, 01 (uma) camiseta de manga comprida, 01 (uma) calça, 01 (um) agasalho e uma bermuda. Atualmente, a distribuição dos uniformes atende aos 65.000 alunos da rede municipal de ensino de Osasco que abrange às 102 escolas circunscritas no território.

A gestão do “Projeto Educação e Inclusão” é compartilhada e envolve órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Em vista do Termo de Parceria nº 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.

Osasco possui um conjunto articulado de instrumentos que possibilita que o poder público 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). Nesse sentido, o Estado optou por ter maior participação e, por conseguinte, maior controle sobre toda a cadeia de suprimentos no processo de compras públicas.

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 e, em consequência disso, possui voz ativa nas reuniões do Comitê Gestor. Além disso, exerce forte pressão sobre a Oficina Escola e as Cooperativas Setoriais envolvidas no projeto, a fim que os uniformes sejam confeccionados no prazo estipulado e tenham à qualidade pré-estabelecida. Nesse sentido, o órgão representa um importante “cliente” do projeto acompanhando o processo logístico da confecção do produto final até a distribuição nas unidades educacionais.

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 no 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), que embora não tenha envolvimento formal e direto na execução do “Projeto Educação e Inclusão”, a organização contribuiu com o seu *know-how* no delineamento dos projetos executados em Osasco, bem como 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. Ligada ao setor metalúrgico do município, seu papel está relacionado à execução da Oficina Escola em todas as frentes de atuação: aprendizagem prática; qualificação profissional; formação cidadã; logística e distribuição. Assim, o investimento com maquinário, e despesas relativas à

terceirização de serviços específicos e a distribuição dos uniformes até as unidades de ensino são responsabilidades da Associação Eremim.

Sobre os caminhos percorridos para a implementação da referida experiência do ponto de vista institucional, o início do processo que culminou no projeto se deu em 2005, com a estratégia municipal de distribuir os uniformes escolares de forma gratuita, como igualmente acontecia na cidade de São Paulo desde 2002. Porém, diferentemente da capital paulista, Osasco decidiu que o uniforme seria o produto final de um projeto de qualificação profissional desenvolvido pelo próprio município.

Então, foi delineada a estrutura metodológica e definido o público-alvo que seria atendido no “Projeto Educação e Inclusão”. Para alcançar os objetivos do projeto, principalmente no que tange à produção própria dos uniformes e a geração de renda e ocupação foi estruturada uma rede de mecanismos utilizados na execução do projeto, principalmente no que se refere ao processo de compras públicas.

Dessa forma, o primeiro passo 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.

Com a alteração normativa, o próximo passo foi escolher o parceiro executor. Nesse momento, foi necessário a criação de 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.

O processo licitatório foi desenhado de forma a contratar uma entidade, preferencialmente que desenvolvesse suas atividades no município e pudesse atender à especificidade técnica da produção de uniformes escolares. De acordo com o depoimento de Celso Pedro, coordenador do “Projeto Educação e Inclusão”, a Associação Eremim já tinha experiência em ser mantenedora de cooperativa no setor de confecção e costura no município de Osasco, o que se apresentou como fator positivo e diferencial na celebração do contrato.

No momento de implantar fisicamente a Oficina, foram definidos os detalhes de infra-estrutura 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. Renovado a cada dois anos, o Termo de Parceria é 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 ao projeto, haja vista os riscos envolvidos no que se refere à continuidade das atividades desenvolvidas pela Oficina Escola. Até porque, 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.

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, destinados 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 das 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^v, criado pela Lei 4.421, de 31 de maio de 2010, representou um avanço para a consolidação da referida prática no nível local, visando fomentar pequenos empreendimentos e iniciativas de geração de renda e ocupação mediante concessão de empréstimos e subvenções econômicas. Dessa forma, o conjunto de instrumentos de políticas públicas articuladas representa um ponto forte do “Projeto Educação e Inclusão”, sobretudo no período de saída da beneficiária e na consolidação de Arranjos Produtivos Locais favorecendo um cenário favorável para dinamizar as relações econômicas no nível local.

Uma dimensão das dificuldades observadas no “Projeto Educação e Inclusão” é se relaciona com a posição dos atores envolvidos, sobretudo os gestores públicos. Isto porque, a viabilidade econômica é posta em 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, muitas vezes os paradigmas da eficiência econômica e da maximização dos lucros no curto prazo são sobrepostos aos retornos sociais gerados no médio e longo prazo a partir da referida ação estatal.

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”, 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 trajes 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 em setores estratégicos, neste caso, o grupo são 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 9 Arranjos Produtivos Locais no setor têxtil e confecção é, nesse sentido, um resultado proeminente de como o investimento na demanda efetiva do Estado, inclusive organizando a oferta local, colaborou para efeitos multiplicadores da economia local (DAVIS, 1987). Diante o 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. O apoio instrumental, seja por capacitação profissional, seja por auxílio na formação de cooperativas é proeminente nesse sentido, representando elementos fortes para a otimização dos resultados alcançados.

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 e alimentação escolar, móveis, reparos e reformas nas unidades escolares. Vontade política, arcabouço jurídico consolidado e recursos próprios suficientes à demanda governamental são os elementos principais para a continuidade de um projeto que utilize o exercício de compras públicas. Nesse aspecto, o potencial de difusão desta prática é grande. Por fim,

ressalta-se a importância do envolvimento dos atores com um projeto desta natureza, de modo a garantir maior pluralidade na oferta de bens estratégicos e, conseqüentemente, maiores ganhos no âmbito do desenvolvimento local.

Referencias Bibliográficas

Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 6023**. Rio de Janeiro. 2002

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**. Disponível em:<
http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/observatorio/visualizar_pratica_publica?co_pratica=3354&co_versao=2&tp_regiao=37&sg_uf=SP&ano_publicacao=&nm_municipio=OSASCO&tp_categoria=&ck_premiada=> Acesso em 25/05/2011

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 (1987). **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

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. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/0cba03e234df94dd03256c6e005ad646/d659122b3e936715832573d7004dd16a?OpenDocument>> Acessado em 20/06/2011

ⁱ Em 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 A queda do dólar em importações terá certamente o mesmo impacto sobre a economia local quanto um aumento do dólar em vendas para exportação. Porém, uma diminuição das importações é apenas metade do processo de substituição de importações. A outra metade do processo é um aumento em produção de dólar. Um dólar de substituição de importações (a substituição de um dólar das importações por um dólar de produção local) terá assim um maior impacto na economia local do que será um aumento do dólar nas exportações. Embora seja correto, como Hoover afirma que, em ambos os casos a produção local tem aumentado por um dólar, no caso de substituição de importações, em contraste com a expansão das exportações, o efeito multiplicador local foi ligeiramente aumentada (Tradução Livre)

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, principalmente nas últimas duas décadas, entre elas estavam a ETERNIT, indústria relacionada a materiais de construção, e a empresa SANTISTA, ligada ao setor têxtil e confecção. Com isso, o perfil do município foi alterado, dando lugar à um forte pólo comercial, principalmente no setor varejista e atacadista. Atualmente, estão instaladas no município as sedes do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP, da Federação das Associações Comerciais – FACESP, do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE, Junta Comercial e sindicatos, além de unidades do SENAI e SENAC. Contudo, a oferta de empregos formais, bem como a qualificação da mão-de-obra, não acompanhou a real necessidade inerente ao desenvolvimento local e regional. 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).. Tais dados permitem dizer que Osasco tem grande parcela de sua população em situação de vulnerabilidade social. De acordo com o Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), 10.790 famílias do município são consideradas extremamente pobres e vivendo com a renda *per capita* abaixo de R\$70,00 estão inscritas no programa Bolsa Família.

^{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).

^v Ainda em processo de consolidação, o FUMDIP representa um grande passo na questão das compras públicas. Isso porque, a idéia inicial é que o fundo seja composto por recursos advindos de transações comerciais a partir das compras públicas, de modo a promover um giro na economia local, favorecendo os microempreendedores.