

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CAMPUS DE FRANCA**

MATEUS SCAPIM CARDOSO

**O PODER DE COMPRAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: A
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO
MUNICÍPIO DE ITUVERAVA/SP**

**FRANCA
2017**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CAMPUS DE FRANCA**

MATEUS SCAPIM CARDOSO

**O PODER DE COMPRAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: A
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO
MUNICÍPIO DE ITUVERAVA/SP**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, Área de Concentração: Instituições, governança e desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina.

**FRANCA
2017**

Cardoso, Mateus Scapim.

O poder de compras e o desenvolvimento econômico local : a avaliação da política pública de compras governamentais no município de Ituverava/SP / Mateus Scapim Cardoso. – Franca : [s.n.], 2017.

154 f.

Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas).
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Orientadora: Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina

1. Desenvolvimento econômico. 2. Compras (Serviço público).
3. Pequenas e médias empresas. I. Título.

CDD – 352.4

MATEUS SCAPIM CARDOSO

**O PODER DE COMPRAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: A
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO
MUNICÍPIO DE ITUVERAVA/SP**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, Área de Concentração: Instituições, governança e desenvolvimento. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Prof.^a Dr.^a Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina
Unesp – FCHS/Campus de Franca

Examinador: _____

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa
Unesp – FCHS/Campus de Franca

Examinador: _____

Prof. Dr. Valdemir Aparecido Pires
Unesp – FCL/Campus de Araraquara

Franca, 29 de março de 2017.

Dedico a Fabiana e Maria Cecília em retribuição ao carinho e companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a essa Força maior que rege tudo e todos no Universo.

Aos companheiros de jornada, em especial ao amigo Anivaldo, que tiveram importância ímpar no amadurecimento deste trabalho, facilitando o que parecia difícil: chegar ao final da caminhada.

A Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – UNESP e todos os seus servidores e professores, em especial aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, pela oportunidade de galgar mais um degrau na minha trajetória acadêmica.

A minha especialíssima orientadora Prof^a Dr^a Paula Pavarina, que me mostrou com seu jeito atencioso e dedicado que pensar cientificamente pode até ser difícil, mas os frutos colhidos desse esforço são muito gratificantes.

Aos meus queridos Silvia Helena e Juventino por torcerem e se preocuparem comigo, mostrando-se presentes sempre que necessário,

À minha querida Maria Aparecida pelo amor dispensado, destinando parte de sua vida para cuidar de nós,

Aos meus irmãos pelo afeto e pelos puxões de orelha, quando me pediam para que eu priorizasse o meu descanso.

Aos meus cunhados, cunhadas e sobrinhos pelo companheirismo fraterno, dando-me força e motivação para continuar a caminhada.

À minha preciosa Maria Cecília por aceitar, nos limites de sua meiguice de criança, o meu jeito desatencioso de atendê-la nesse período.

À minha amada Fabiana pelos intensos debates conceituais que contribuíram para que parte deste trabalho fosse possível.

Finalmente, ao Município de Ituverava, minha cidade, que me possibilitou refletir sobre o papel do Estado diante da comunidade que está à frente.

Recebam os meus mais sinceros agradecimentos pela importância que cada um teve no desenvolvimento destas páginas.

O indivíduo não vive na União, nem nos Estados, ele vive nos municípios, onde se dá todo o processo político. Logo tudo o que for administrado em menor escala será mais bem administrado.

André Franco Montoro

CARDOSO, M. S. O poder de compras e o desenvolvimento econômico local: a avaliação da política pública de compras governamentais no município de Ituverava/SP. Dissertação de Mestrado (Programa de pós-graduação em planejamento e análise de políticas públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017

RESUMO

Essa dissertação tem por objetivo demonstrar ao seu leitor que a responsabilidade existente na atuação do ente governamental não se resume a atender às demandas da sociedade de forma pura e simples, por meio da proposição de políticas públicas básicas, especialmente quando se trata de desenvolvimento regional. Em seus capítulos teóricos será discutido que, muito além desse argumento, devem os agentes públicos e políticos estar conscientes acerca da responsabilidade em identificar os fatores que impedem o crescimento e o desenvolvimento econômico local, tomando medidas para que isso seja repellido. Assim, o diálogo entre governo e empresariado local é fundamental para que ambos saibam até onde se estende a atuação de cada neste particular porque poderá um atuar e estimular a atividade do outro, traduzindo essa demanda em políticas públicas de desenvolvimento econômico local. O uso do Poder de Compras, materializado na realização de compras governamentais, quando o governo para atender as suas funções essenciais socorre-se da atividade produtiva do segmento privado, é um exemplo delas, especialmente, quando há o favorecimento de pequenos empresários. Ao longo dos capítulos empíricos, as premissas teóricas serão corroboradas com exposições numéricas e analisadas sob a égide dos números oficiais publicados pelos órgãos oficiais de governo que discutem o tema do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, por este estudo de caso instrumental, verifica-se que a contribuição do poder de compras do município de Ituverava/SP e a execução das políticas públicas de compras governamentais é importante para fomento da micro e pequena empresa do município que contribuem expressivamente para a atividade econômica local. Por meio da abordagem quanti-qualitativa, com fins descritivos e exploratórios deste trabalho, conclui-se a vital importância institucional do Estado local conscientizando os atores sociais enquanto sujeitos da política pública de compras, já que o efeito da utilização desse instrumento no desenvolvimento econômico e social no município é de suma importância, desde que priorizado adequadamente por governos e atingidos seus objetivos adequadamente pelos atores nela envolvidos.

Palavras Chaves: Desenvolvimento econômico local, compras governamentais, poder de compras, microempresas, empresas de pequeno porte.

CARDOSO, M. S. O poder de compras e o desenvolvimento econômico local: a avaliação da política pública de compras governamentais no município de Ituverava/SP. Dissertação de Mestrado (Programa de pós-graduação em planejamento e análise de políticas públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

ABSTRACT

This dissertation intends to demonstrate to the reader that the government Entity performance is not limited to attend social demands in a simple way, through the proposal of basic public policies, especially when the regional development is discussed. Through its theoretical chapters, it will be discussed that public and political actors should pay attention on the responsibility to identify factors that prevent economic growth and development and be certainly to repel it. The dialogue between local government and businessmen will make them both know how far each one's work is fundamental, especially because one can act and stimulate the other's activity, translating this acts into a public development policy. The use of government purchase power, materialized in the government procurement, when the government to fulfill its essential functions relies on the productive activity of the private segment, is an example of it, especially when there is favoring of small businessmen. Through its empirical chapters, theoretical premises will be confronted with numerical expositions and analyzes under official statistics publicized by official government bodies discussing the theme of economic development. In this sense, verify the contribution of the government procurement of the municipality of Ituverava/SP, this instrumental case study proposes to analyze that contribution of the public policies of public procurement for the promotion of micro and small business of the city contribute on a diminished scale through the analyzed period and the small business demonstrated their autonomy and importance in the local economic activity. Through this quantitative-qualitative approach for descriptive and exploratory purposes, it concludes the vital institutional importance of local State to raise the awareness of social actors as subject of government procurement since the effects of the use of this instrument on economic and social development in the municipality are relevant since properly prioritized by governments and pursued its goals by the social actor involved.

Key Words: Local economic development, Government procurement, Public procurement, micro enterprise, small business.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	19
1.1 Estado e Administração pública	20
1.2 Governo, burocracia e administração pública gerencial	23
1.3 A Teoria Neoinstitucional	26
1.4 Breve discussão sobre o desenvolvimento econômico	29
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL	36
2.1 Estado e sociedade nas políticas públicas	39
2.2 A policy analysis	43
2.3 A política pública e o Local	47
CAPÍTULO 3 – O PODER DE COMPRAS DO ESTADO	51
3.1 A política pública de compras e o desenvolvimento econômico	52
3.2 A importância do Poder de Compras estatal	54
3.3 As compras governamentais e as Licitações públicas	58
3.4 O processo das compras governamentais	60
3.5 Os compradores e o processo das compras	65
3.6 Microempresa e Empresa de pequeno porte nas licitações públicas .	68
CAPÍTULO 4 – CARACTERIZANDO O MUNICÍPIO DE ITUVERAVA/SP	74
4.1 Aspectos demográficos e socio-econômicos	74
4.2 Organização administrativa e política	78
4.3 O PIB municipal	81
4.4 O Índice de desenvolvimento humano municipal	85
4.5 O Índice Paulista de Responsabilidade Social	87
4.6 O Índice Firjan de Desenvolvimento municipal	89
4.7 Emprego e renda no município	90
CAPÍTULO 5 – AS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO	95
5.1 As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do município	102
5.2 Os pequenos negócios contratados pelo Poder Público	104
CAPÍTULO 6 – ATORES SOCIAIS DA POLÍTICA DE COMPRAS	113
6.1 O Poder Público municipal	113
6.2 A Associação Comercial e Industrial de Ituverava	118
6.3 As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de Ituverava	121

CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS.....	142

INTRODUÇÃO

Uma importante política pública de desenvolvimento local executada nos municípios consiste na mobilização dos processos de compras do Poder Público, propondo ações governamentais de maneira a estimular a participação dos pequenos negócios¹ estabelecidos em determinada localidade.

Essa deveria ser uma preocupação que pauta a atuação de todos os agentes públicos e políticos envolvidos com as compras governamentais: atribuir função de fomento às compras públicas. Entretanto, seja por desconhecimento ou por falta de preparo técnico, isso pode não ocorrer.

Observa-se que o empresariado de pequenos municípios mantém relação com o Poder Público apenas quando tem que honrar com as suas obrigações perante o Fisco, levando-os à errônea visão de que sua relação com a Administração Pública se destina apenas ao cumprimento de deveres tributários.

Em outra ponta, o Poder Público pouco faz para chamar a atenção dos pequenos negócios perante a responsabilidade que dividem de fortalecer o desenvolvimento econômico e social daquele município.

Assim, a falta de um inter-relacionamento institucional refinado delega a um segundo plano uma função que deveria ser protagonizada pela atividade governamental: a de satisfazer a demanda por bens e serviços públicos da comunidade e, ao mesmo tempo, causar efeitos mais evidentes na melhoria da qualidade de vida da população.

A relação mencionada toma um contorno que merece atenção: a possibilidade de consolidar a produção e desenvolvimento local por meio da aquisição de bens e serviços para dar continuidade às políticas públicas já implementadas.

¹ Neste trabalho considera-se como “pequenos negócios” as Microempresas e empresas de pequeno porte. Há duas definições possíveis para as Microempresas e Empresas de pequeno porte: pela quantidade de funcionários empregados ou pelo faturamento bruto anual. A primeira, definida pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae, 2014), determina que no setor de comércio e serviços a Microempresa emprega até 9 pessoas, as pequenas empresas empregam de 10 a 49 pessoas, as empresas médias empregam de 50 a 99 pessoas e a empresa grande emprega mais de 100 pessoas. A segunda e mais comumente utilizada é a introduzida pela Legislação em 2006 (BRASIL, 1993) que caracteriza a Microempresa como aquela firma com faturamento bruto anual de até R\$360.000,00 e a Empresa de Pequeno Porte aquela com receita anual que vai de R\$360.001,00 a R\$3.600.000,00.

Um dos meios para que isso ocorra poderá tomar lugar pela mobilização da atividade de consumir do governo municipal, atribuindo função social ao seu poder de compras que realizará as compras públicas nos limites territoriais de seu município. Isso vai muito além de cumprir apenas ditames processuais-burocráticos e legais.

Considera-se que a política pública de compras pode ser utilizada como medida que culminará no incentivo ao desenvolvimento econômico local se bem utilizada por todos os envolvidos na sua execução: tanto o Poder Público com sua organização processual, quanto os pequenos negócios, enquanto atores relevantes para o cotidiano econômico local.

Utilizar-se do Poder de Compras é um dos diversos instrumentos à mercê dos governos locais, que podem servir ao propósito de instigar a atividade produtiva nos limites territoriais em que tem sua jurisdição.

Aliás, a importância do relacionamento institucional entre esses atores sociais são premissas básicas quando da formulação da agenda de ações governamentais que constituem a primeira etapa do ciclo da política pública.

Constatar as condições em que essa relação se estabelece é muito relevante, principalmente porque já existe uma política pública estabelecida pela legislação que possibilita ao Poder Público dispensar tratamento preferencial à participação dos pequenos negócios locais nas compras governamentais.

Ademais, está a cargo desses pequenos negócios a responsabilidade atribuída pela Constituição Federal de serem instrumentos de fomento à economia local, tendo em vista darem grande contribuição para a geração de emprego e renda.

Ituverava, município de pequeno porte do interior do estado de São Paulo, de modo idêntico aos demais municípios com as mesmas características do país, poderia se valer dessa política pública para fortalecer o pequeno empresariado da cidade, criando condições para o desenvolvimento econômico local.

É de suma importância identificar como o governo de Ituverava, comporta-se diante do desafio de fomentar a participação deste segmento nas compras governamentais, seja por um simples cumprimento legal ou por tentar atingir os objetivos de uma política pública pelo fato de que em assim o fazendo, incentiva o próprio desenvolvimento econômico de seu município.

Tendo essas premissas como pano de fundo, destaca-se a grande importância de analisar o efeito das compras governamentais no âmbito local do município de Ituverava, dada a grande contribuição dos pequenos negócios à econômica local.

A consciência de sua função social perante a comunidade e a atuação profissional no serviço público municipal do autor deste texto no departamento que tem por função processar o gasto público trouxeram algumas indagações: o Poder Público do município tem priorizado a contratação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do município? O setor produtivo se considerada parte da execução de uma política pública de fomento ao crescimento econômico local através das compras governamentais? Qual o percentual da receita comprometido com o segmento dos pequenos negócios nos limites territoriais do município? A utilização do Poder de Compras do governo municipal tem sido praticada como resultante de mero processo de compra ou está servindo a uma finalidade mais ampla?

A partir dessa inquietação, concebe-se o objetivo geral da presente pesquisa: investigar a contribuição das compras governamentais para o fomento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e o efeito no desenvolvimento econômico do município de Ituverava/SP, no período de 2007 a 2014.

O período referente ao recorte temporal estende-se desde o ano de entrada em vigor da Lei Complementar nº 123/2006, conhecida como “Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte” (BRASIL, 2006), que conferiu tratamento diferenciado à contratação dos pequenas negócios por parte do Poder Público, até o ano de 2014 que é o último exercício financeiro encerrado no município de Ituverava/SP, no momento de início da coleta de dados que embasam a presente argumentação.

Para atingir seu objetivo geral, esta pesquisa propõe-se, já a partir das primeiras linhas do texto, responder aos seguintes objetivos específicos: (1) qualificar o município de Ituverava/SP com relação as suas características sócio-econômicas e demográficas; (2) analisar as finanças públicas municipais e quanto da receita pública foi utilizada para a contratação de Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte estabelecidas no município ao longo do período de 2007 a 2014; (3) conhecer a percepção dos pequeno empresários, Poder Público municipal e a Associação Comercial de Ituverava acerca do Poder de Compras e das compras

governamentais e a ideia de cada um com relação a sua participação, enquanto ator social, em uma política pública de fomento ao desenvolvimento econômico.

Metodologia

Quanto aos aspectos metodológicos, este trabalho é um “estudo de caso” que, segundo Lakatos e Marconi (2001, p.106), “constituem etapas mais concretas de investigação, com a finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos menos abstratos”.

Destaca-se que a preferência pelo uso deste caminho metodológico deve ser dada quando do estudo de eventos contemporâneos, em situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Apesar de ter pontos em comum com o método histórico, o estudo de caso se caracteriza pela “... capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações” (YIN, 2005, p.19)².

Conforme Stake (1995), a presente pesquisa configura-se ainda como um estudo de caso instrumental pois seus resultados buscam oferecer uma reflexão sobre o assunto e ou discutir uma teoria, refinando o conhecimento de algo que não é exclusivo do caso em si e pode servir de substrato para compreensão de outros fenômenos parecidos.

Referindo-se ao modelo de análise deste estudo de caso instrumental, adotar-se-á a elaboração de explicações que tem por objetivo constituir uma “acurada relação com os fatos do caso, algumas considerações sobre as explicações alternativas e algumas conclusões baseadas em simples explicações que pareçam mais adequadas aos fatos” (YIN, 2005, p.61). Tal referencial se mostra necessário para justificar que outro modelo não teria a mesma eficiência para alcançar os objetivos propostos de verificar as características do caso concreto desse município.

² Ainda segundo Yin (2005) são destacados alguns casos em que o estudo de caso pode ser aplicado: para explicar ligações causais nas intervenções na vida real que são muito complexas para serem abordadas pelos *surveys* ou pelas estratégias experimentais; para descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu; para fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada; e para explorar aquelas situações onde as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos.

Esta pesquisa, quanto aos seus fins, tomará a forma de uma pesquisa descritiva e explicativa. E isso será necessário, pois, conforme ensina Rampazzo (2004, p.53), esse método “procura descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e sua conexão com outros da mesma natureza”, visto que se pretende demonstrar a utilização do poder de compra pelo governo municipal e o compromisso deste com o desenvolvimento econômico local fomentando os pequenos negócios no município.

Pode-se dizer descritiva, porque expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode, também, estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação. Uma de suas peculiaridades está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática (GIL, 2007).

Classifica-se também o presente texto como pesquisa explicativa, porque tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificando-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno. É o tipo mais aprofundado de conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas (GIL, 2007).

Já com relação à abordagem, esta pesquisa classifica-se como quantitativa e qualitativa.

A pesquisa qualitativa busca explicar a motivação das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens. Nela, o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas. O desenvolvimento da pesquisa é imprevisível. O conhecimento do pesquisador é parcial e limitado. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações (GIL, 2007).

Além disso, pode ela ser classificada também como uma pesquisa quantitativa, pois, segundo Fonseca (2002), a pesquisa quantitativa se centra na objetividade e considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros.

A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno e as relações entre variáveis. Fonseca (2002) destaca ainda que a utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

Por fim, serão utilizados os seguintes instrumentos de coleta de informações: questionário semi-estruturado e pesquisas documentais.

O questionário semi-estruturado se destinará a conhecer a percepção que os empresários locais, o Poder Público e da Associação Comercial e Industrial de Ituverava apresentam sobre o processo de compras públicas e o fomento ao pequeno negócio local.

Frise-se que este instrumento é utilizado quando se quer atingir um número restrito de pessoas. (COSTA, 2001, p.39). Ribeiro (2008, p.141) destaca que essa é

a técnica mais pertinente quando o pesquisador quer obter informações a respeito do seu objeto, que permitam conhecer sobre atitudes, sentimento e valores subjacentes ao comportamento, o que significa que se poder ir além das descrições das ações, incorporando novas fontes para a interpretação dos resultados pelos próprios entrevistados.

Para a coleta de informações foram selecionados cinquenta Micro e pequenos empresários que contrataram com o Poder Público ituveravense para o fornecimento de bens e serviços. O processo de escolha foi realizado através de amostragem aleatória com o seguinte processo: a) envio de correspondências eletrônicas para um cadastro de fornecedores existentes no departamento de compras do município, composto por cento e dez endereços de fornecedores que fornecem ou que já forneceram bens e serviços ao Poder Público; b) Manifestação de interesse por parte de cada um deles, através de resposta a mesma comunicação, em participar da coleta de opinião a respeito do processo de compras e da sua participação nele; c) Aplicação de questionário semi-estruturado pessoalmente ou por telefone.

Quanto à Associação Comercial de Ituverava foram entrevistados os diretores da instituição que representa os interesses dos empresários da cidade algum tempo. Com relação ao Poder Público foram colhidas as impressões dos dois compradores públicos (pregoeiros e presidentes da comissão permanente de licitações) que atuaram ao longo do período pesquisado.

Já a pesquisa documental toma lugar quando forem necessárias as avaliações de projetos, regulamentos, procedimentos, atos normativos e regramentos existentes e que influenciem na interação Poder Público e empresariado, no processo de compras públicas.

Serão utilizados também as análises dos relatórios emitidos pelo Poder Público sobre as receitas e despesas públicas, bem como dos documentos que dão conta das contratações de bens e serviços com micro e pequenos fornecedores estabelecidos no município.

Segundo Gil (2007), esta fonte vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Além de analisar os documentos em “primeira mão” (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.), existem também aqueles que já foram processados, mas podem receber outras interpretações, como relatórios de empresas, tabelas etc.

Os relatórios e documentos que embasaram as análises referentes ao Orçamento Público municipal e a execução orçamentária foram conseguidos nos arquivos da Divisão de Planejamento e Gestão do município. Aqueles que se referem as compras governamentais e fornecedores contratados pelo Poder Público foram fornecidos pelo Departamento de Compras e Licitações. Já os cadastros de fornecedores do município, foram fornecidos pelo Departamento de Lançamento e Cadastros. Como título informativo, todos os relatórios foram entregues em forma física e meio digital sem qualquer interpretação ou consolidação, sendo que todas as formulações gráficas e cálculos apresentados foram tabulados e realizados pelo autor do texto.

A extração desses documentos contou com a supervisão e autorização do Secretário da Fazenda Municipal e dos Diretores das pastas desse segmento de governo que, por sua vez, acompanharam a coleta desses dados.

Conhecido o caminho metodológico, esclarece-se que o texto se organizará em seis capítulos, além dessa introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo, será discutida a função do Estado, enquanto instituição participante do jogo social e, por excelência, formulador de políticas públicas sob as premissas da Teoria Neoinstitucional. Será discutida ainda, a contribuição da burocracia weberiana ao cotidiano das políticas públicas, em

especial, porque será debatida a atuação governamental voltada ao desenvolvimento econômico local.

No segundo capítulo, serão discutidos o conceito de política pública e seu ciclo, demonstrando as etapas do modelo heurístico de análise da política pública, o ciclo das políticas públicas e a importância da descentralização constitucional para a execução de políticas locais.

No terceiro capítulo, será discutida a influência do Poder de Compras dos Estados sobre a finalidade atribuída às compras governamentais e o processo administrativo para sua implementação, destacando os instrumentos legais que fomentam a participação das Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte na procura governamental

No quarto capítulo, apresentar-se-á a qualificação do município de Ituverava/SP com relação às suas características sócio econômica e demográficas, bem como, indicadores governamentais de crescimento e desenvolvimento econômico.

No quinto capítulo, analisar-se-á as finanças públicas municipais, avaliando quanto das receitas públicas foram comprometidas com o contratação de bens e serviços locais, especialmente com as Micro empresas e Empresas de Pequeno Porte estabelecidas na cidade de Ituverava.

Por fim, no sexto capítulo, serão verificadas as percepções sobre o processo de compras públicas e a política pública de compras governamentais por parte do Poder Público municipal, da Associação Comercial de Ituverava/SP, bem como dos empresários locais.

Percorrido esse caminho dedutivo, ao final, nas considerações finais, espera-se responder à indagação principal dessa pesquisa, que nasceu de uma inquietação interna e que se mostra de extrema valia no aspecto geral do governo municipal: o Poder de Compras do município de Ituverava/SP tem sido utilizado como política pública, incentivando o desenvolvimento econômico da cidade?

CAPÍTULO 1 – ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Quando se fala na atuação do Poder Público diante da temática “crescimento e desenvolvimento econômico”, discute-se o fundamental papel das práticas políticas específicas da gestão administrativa para o seu alcance em determinada localidade.³

Considera-se a utilização das instituições estatais como agentes indutores essenciais ao processo de ativação e promoção do desenvolvimento, destacando a sua postura frente aos desafios que o cenário econômico representa para as atividades geradoras de emprego e renda constituídas nos seus limites territoriais.

Tendo o fato de que:

a administração municipal brasileira encontra-se diante de uma potencialidade de ações de desenvolvimento econômico ainda não exploradas na medida em que estas tem sido consideradas como funções e competência do Estado e da União. Os municípios não têm conseguido integrar política urbana e desenvolvimento econômico sendo que as definições presentes na Constituição de 1988 [...] necessitam ganhar uma dinâmica própria e se materializar em projetos e arranjos institucionais específicos no interior do Executivo (Coelho *apud* Vitte, 2006)

O Estado e a sua forma de administrar, ao longo dos momentos históricos da humanidade, sofrem influências culturais da época em que a sua análise crítica é realizada. Sobretudo as instituições que legitimam a postura social dos atores que, por sua vez, serão determinantes da postura individual, influenciando a forma que a Coisa Pública será conduzida.

Assim, este constante diálogo poderá resultar na vontade coletiva em atingir determinados objetivos e, caso estejam priorizados em ações governamentais, dado à essência de diálogo entre as diversas vontades na *policy arena*, podem conduzir a objetivos específicos como o desenvolvimento econômico de uma cidade.

Com a evolução da estrutura estatal e dos modos de produção, têm-se na sociedade contemporânea, suas instituições e indivíduos os legitimadores da atuação governamental. Logo o desenvolvimento deve ser observado como algo que

³Adota-se no presente trabalho a ideia de local como sendo o município, que é a menor unidade territorial da Federação assim definida pela Constituição Federal de 1988. Portanto, o desenvolvimento econômico local compreende ações capazes de modificar a base produtiva local, podendo provocar impactos em determinado território (VITTE, 2006).

está a serviço da melhoria das condições de vida do indivíduo que compõe a localidade e não que esteja apenas a serviço do mercado e do capital.

O crescimento econômico, baseado na premissa de evolução das riquezas de determinada localidade, não pode ser confundido com o desenvolvimento econômico, sendo que este último ocorre quando se alia a melhoria nas condições de vida dos indivíduos, primando pela distribuição justa de riquezas, promovendo melhorias na educação, bem-estar e equidade social.

Assim, o Estado, como instituição, deverá utilizar da sua estrutura burocrática para fazer valer a eficiência da sua atuação em prol do desenvolvimento da população.

E isso só ocorrerá de maneira legitimada, caso resulte de um processo de levantamento de demandas sociais, proposição de soluções do problema, comprometimento de todas as partes envolvidas, a implementação de medidas para satisfazer os anseios da comunidade, a avaliação da eficácia dessas medidas e a manutenção ou revogação dessas ações.

Melhor dizendo: só se considerará razoável se resultar em uma política pública com participação de todos os segmentos envolvidos e com resultados possíveis de acompanhamento e mensuração.

1.1 - Estado e Administração Pública

O Estado, definido de maneira bastante simplificada, tem como função garantir condições mínimas para a vida em sociedade. Mas essa garantia não se manifesta no sentido de manter o homem a salvo de si mesmo, como pretende o hobbesianismo moderno.

Esse mesmo ente não deverá impor a sua condição insitucional pela força, violência e crueldade, pois está à frente de uma comunidade que precisa ter as suas demandas atendidas como resultado da vontade da maioria.

Assim, o Estado não pode ser apenas o monstro mitológico que está em todos os lugares, alcançando a tudo e a todos. O Estado não está no centro das relações, sendo constituído por instâncias de decisão alheias às reais demandas e necessidades sociais, perpetuando-se por meio da

transmissão à sociedade de ações de governo que espelham tão somente essa vontade governamental.

Em Bresser Pereira (1995), verifica-se que o ente estatal, que não pode se confundir com a Nação a que representa, tem uma dupla finalidade. A primeira é ser uma instituição organizacional, munida de capacidade de legislar e tributar sobre uma determinada sociedade. A outra é ser uma instituição normativa capaz de organizar a própria ordem jurídica ou o regime político constitucional.

Surge então um questionamento salutar: se o Estado deve zelar pelo bem estar da comunidade e tem existência distinta dos seus cidadãos, como a vontade dele se materializa?

Isso ocorre através da mobilização de um aparato administrativo e que variará conforme o momento político de cada Estado constituindo a figura do governo.

A principal diferença reside na característica de que o Estado é perene e, em nenhuma hipótese terá a sua autonomia questionada. Pode ser entendido como o conjunto de instituições sociais que constituem a organização política de um povo e que detém o monopólio do uso da coerção. Já o governo é o conjunto de pessoas que exerce o poder executivo do Estado de maneira temporária (OLIVEIRA, 2010).

Mesmo sendo transitório, a forma de administrar o Estado é exercido por um grupo de pessoas, que terá prioridades eleitas em conformidade com critérios ideológicos ou de grupos. São eles que fazem com que a vontade estatal seja a resposta aos problemas sociais apontados por aqueles que os legitimam.

Essa discussão é relevante para que haja a distinção entre a política pública de Estado e a política pública de Governo. Ambos resultam das demandas da sociedade, mas, a segunda, caracteriza-se pela transitoriedade na sua implementação.

Seria muito distinto se a intenção de desenvolver economicamente uma localidade fosse a vontade estatal pura, que pautaria a ação de governos transitórios que se sucederiam, pois o Estado poderia apresentar políticas públicas que influenciariam a atuação de seus cidadãos e que, por sua vez, influenciariam no comportamento de futuros governos.

Todo o aparato governamental de administração da “Coisa Pública” é arquitetado seguindo as práticas culturais e políticas do momento histórico em que um Estado é governado. Assim, com a evolução das formas de governar, a Administração Pública atravessa da condição patrimonialista para a burocrática avançando, posteriormente, para a gerencial.

A primeira delas, no Brasil, teve vigência até a década de 1930, e a sua principal característica era que o Estado significava tão somente a extensão das posses do monarca, esse que era predestinado a possuir o ente estatal por vontade divina, sendo essa mesma vontade a sua legitimação.

Conforme se verifica

no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res pública* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (BRESSER PEREIRA, 1995).

A partir da década de 1930, verifica-se a experiência da administração pública burocrática, onde os ideais weberianos de formalismo, objetividade e meritocracia foram trazidos ao cotidiano da Administração Pública para combater o despotismo e a prevalência da vontade do governo de poucos sobre a vontade geral dos cidadãos.

A sociologia weberiana apontava a burocracia como um instrumento de adequação dos meios aos fins com vista a uma determinado finalidade, preceitos básicos da eficiência. Kramer (2000) esclarece que o processo adotado por Weber para compreender a origem, a estrutura e os rumos da sociedade moderna é o da racionalização, que consistiria na crescente submissão da vida à calculabilidade, à impessoalidade e à uniformidade, características do formalismo burocrático.

Em seus escritos Weber pontua que

a razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi a superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização. o mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não mecânicos de produção. Precisão, velocidade, clareza, continuidade, discricção, unidade, subordinação rigorosa, redução dos custos de material e de pessoal são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática (WEBER, 1974)

Com o movimento de reforma do Estado na década de 1990, o Brasil avança para um modelo de administração estatal que já era praticado em

outras partes do mundo: a administração pública gerencial. Isso ocorreu pelo excesso de cautela processual nos atos estatais e a prevalência dos desvios da burocracia, fazendo com que a sociedade aclamasse por eficiência e eficácia nas ações do governo.

Pela necessidade de atendimento social, esse modelo moderno passa a ser visto como uma técnica de instrumentalização e operacionalização das políticas públicas previamente desenvolvidas e aceitas pela organização. É, portanto, meio de implementação. Dentro desse conceito, a administração gerencial caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos (COELHO, 2000).

Mas o que se discute é que, muito embora a Administração Pública brasileira corresponda ao modelo que persegue a eficiência gerencial, verifica-se a necessidade de se retomar conceitos mais basilares do modelo burocrático pelo fato de que, sob uma perspectiva histórica, a sobrevivência do patrimonialismo até a atualidade tem suas raízes nas relações de poder, na estrutura social e nos valores políticos e ideológicos prevaletentes na sociedade brasileira. Esse processo de retroalimentação do patrimonialismo, além de afetar o desempenho da administração pública, na medida em que facilita desvios e a corrupção, se apresenta uma ameaça real à governança e à democracia do país. **(MATIAS PEREIRA, 2015)**

Verificada a importância da vontade estatal, torna-se necessário refletir um pouco mais sobre a administração pública, os governos e a burocracia no Estado brasileiro.

1.2 – Governo, burocracia e administração pública gerencial

Sob o argumento de combater as práticas patrimonialistas, instalam-se as práticas racionais nas instituições, com o intento de moralizar o erário público através de objetividade na condução da Coisa Pública, padrões previamente

estabelecidos através de normas e processos, assim como, o formalismo. Trata-se dos postulados básico da Burocracia weberiana.

A urgência no atendimento às demandas oriundas da sociedade faz com que se estabeleçam dúvidas ao modelo racional, surgindo a necessidade de aliar o rito processual à eficiência.

A estrutura administrativa formalizada passa a ser criticada como sendo algo hipertrofiado e ineficiente, pois a burocracia deixa de servir ao propósito de objetividade, passando a ser vista como mero entrevero entre a ação governamental e o alcance do seu objetivo, podendo ser descartada a qualquer momento e ter seus recursos intelectuais e financeiros priorizados em outras ações consideradas mais finalísticas e produtivas.

Entretanto, as organizações burocráticas não podem ser erroneamente classificadas como aquelas a desserviço da finalidade da política pública, pois burocracia, racionalidade e eficiência estão intrinsecamente ligadas: uma organização só é racional quando realiza a adequação dos meios aos fins, de maneira a perseguir um instrumental pré-estabelecido.

Há uma inverdade prescrita de que as burocracias públicas são incapazes de um gerenciamento eficiente e, em decorrência, suas funções devem, sempre que possível, passar para a execução de organizações privadas com fins lucrativos.

E quando esse não for o caso, “devem permanecer sobre o controle público, seja por se dirigirem a grupos populacionais que não dispõem de condições de compras, estas podem ser executadas por organizações públicas ou, preferencialmente, por ONGs” (MISOCZKY, 2014).

Deve-se destacar que o racionalismo weberiano refere-se a meios predefinidos e sua adequação ou inadequação para se chegar a um fim qualquer que seja ele.

Assim, a autoridade burocrática utiliza-se dos processos para tentar atingir os meios impostos pela procedimental das normas, em busca da eficiência da organização pública e, mais que isso, fazer valer os objetivos de eventuais políticas públicas priorizadas pelos governos em atendimento às demandas sociais.

Conseqüentemente, o Estado deverá se valer da estrutura burocrática para formalizar as decisões políticas de maneira eficiente, colocando de lado a visão

pejorativa dos princípios meritocráticos e formalizadores para atingir a comunidade de maneira adequada com objetivos bem delimitados e de resultados esperados.

Tanto é verdade que a inexistência da burocracia na vida social traria o caráter de inviabilidade atribuído às organizações, pois a inexistência da organização burocrática é questionável e de caráter meramente ideológico. Isso porque

a sociedade impõe a organização de serviços públicos de considerável envergadura, os quais não funcionarão sem a burocracia, cuja qualidade, graças ao desenvolvimento tecnológico e social, será tanto mais alta quanto menos alienado for o caráter geral das relações entre autoridade e subordinados, entre os serviços e sua clientela (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Exige-se, portanto, que as organizações modernas, em especial o Estado, instituição complexa e burocrática por excelência, apresentem peculiaridades com relação às suas finalidades, devendo elas serem claras e pontuadas, pois

quando atribuímos os males das organizações burocráticas e da nossa sociedade à burocratização das organizações, como freqüentemente fazemos, podemos estar falando de exemplos específicos de má administração, os quais, naturalmente, são muitos já que as pessoas são mais ou menos imperfeitas, ou estar falando sobre o uso do poder gerado pelas organizações. A presença de hierarquias, regras, divisão de trabalho, estabilidade etc, dificilmente pode ser culpada pela má administração ou pelos abusos do poder social (PERROW, 1986, p.46-47).

Assiste às instituições que compõe o corpo governamental o fundamental papel de dar início à mudança cultural na forma de pensar a conduta do Estado.

O neoinstitucionalismo, teoria que empresta da Economia, Sociologia e Ciência Política argumentos para explicar as mudanças sociais, sobretudo por meio da fundamental atuação a respeito das instituições, determina que estas têm protagonismo no entendimento e pontuação de rumos a serem seguidos, podendo-se partir, inclusive, da compreensão do desempenho econômico de determinada localidade.

Isso será importante quando do momento de atuação do Poder Público, pelo seu compromisso de atuar no sentido necessário ao crescimento e desenvolvimento econômico e social pois, a partir do neoinstitucionalismo, “o processo de tomada de decisões por parte dos atores políticos, tem como

pressuposto básico a ideia de que a configuração das instituições afeta o comportamento dos atores sociais” (NORTH,1990).

O envolvimento de todas as ferramentas e interesses no jogo social ou *policy network* são importantes para que o melhor debate resulte em demandas realmente necessárias à comunidade. Essas devem ter o seu tom atribuído pela postura política das instituições.

Portanto, as políticas e medidas públicas eleitas como prioritárias pelo gestor político deverão ser objeto de decisões governamentais, capazes de gerar resultados que atendam os diferentes segmentos da sociedade, para melhorar agregação e articulação de seus interesses, impondo ao Setor Público substanciais desafios de gestão, dentre eles a eficiência (CÂMARA e FROSSARD, 2010)

Desta forma, as organizações envolvidas em formulação e implementação de políticas públicas

precisam abandonar as lentes que focalizam a burocracia enquanto expressão de uma relação técnica científica de mera adequação dos meios aos fins, mesmo porque o próprio Weber alertava para as implicações de tal visão, ao mencionar que a cegueira a valores tornaria a burocracia e o saber profissional especializado nela depositado, instrumento que pode servir a qualquer causa (MISOCZKI, 2014).

Assim, o Estado brasileiro, antes de continuar a sua evolução à caminho do modelo de gestão social e de governança, precisa firmar novamente o seu compromisso com a excelência proposta pelo modelo de administração burocrático aliando-o ao gerencialismo moderno.

E isso só ocorrerá com o fortalecimento das instituições que compõe a sociedade, enquanto determinantes da conduta social do cidadão, destacando a forma com que podem influenciar seu cotidiano.

1.3 – A Teoria Neoinstitucional

A Teoria Neoinstitucional reafirma um postulado antigo, mas sempre atual em qualquer discussão: as instituições têm vital importância na pontuação do comportamento do indivíduo em sociedade e comprometem a ação coletiva, ocupando a centralidade na ação governamental.

Tal teoria não tem abordagem simplificada, podendo distinguir os estudos sobre esse postulado em três escolas distintas de pensamento: o

Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, Neoinstitucionalismo Histórico e Neoinstitucionalismo Sociológico (HALL e TAYLOR, 2003).

Segundo Hall e Taylor (2003) a abordagem da Escolha Racional traz em seu bojo as seguintes premissas: a ideia de que os indivíduos compartilham um conjunto determinado de preferências e gostos, comportando-se de modo a externar e potencializar as suas vontades e, em consequência, as escolhas podem ser negativas à coletividade, havendo necessidade de arranjos institucionais sólidos capazes de evitar o comportamento autointeressado.

Outro aspecto abordado é a expectativa individual do ator social baseado em cálculos formulados com base na expectativa de comportamento do outro, carecendo da mediação das instituições no sentido de criar mecanismos que reduzem as incertezas, incentivando os indivíduos a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas.

Por último, afirmam que as instituições são criadas a partir de acordo voluntário entre os indivíduos que têm interesse na otimização de possíveis benefícios.

Para a Perspectiva Histórica dessa escola, as instituições são procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais emitidos por organizações formais e estendem-se desde regras de uma ordem constitucional ou procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou relações entre particulares (HALL e TAYLOR, 2003).

Da mesma maneira, Hall e Taylor (2003) destacam quatro características comuns aos teóricos dessa vertente: a) o comportamento individual é influenciado pela visão de mundo do indivíduo, cabendo às instituições fornecer modelos morais e interpretativos que possibilitem a ação do indivíduo, afetando a identidade, representação e preferência destes (estas não são questionadas porque são muito convencionadas, influenciando a ação coletiva, sem necessidade de transformação pela ação individual); b) as instituições distribuem o poder de modo desigual entre os grupos sociais, privilegiando atores em conformidade com ou seus interesses; c) compreendem as instituições como integrantes relativamente permanentes da paisagem histórica, ao mesmo tempo em que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetórias; d) buscam explicar como as instituições estruturam as respostas de uma nação aos

desafios que lhes são impostos, contudo, não tratam as instituições como o único fator que influencia a vida política, incorporando outros elementos como o desenvolvimento socioeconômico e as ideias.

A vertente Sociológica é a escola que compreende as instituições de forma mais ampla, incluindo no mesmo conceito regras e procedimentos formais, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. A dimensão cognitiva

do impacto das instituições, na maneira como estas influenciam o comportamento ao fornecerem esquemas, categorias e modelos cognitivos que orientam a ação dos atores e o entendimento da ação de outros atores. As instituições surgem muito mais em função da legitimidade social que conferem a às suas organizações e adeptos, do que sua eficiência (HALL e TAYLOR, 2003, p.210).

A escola Sociológica, ao atribuir noções extensivas às instituições devido às suas características, trazendo atributos culturais e sociais como influência ao comportamento individual, possibilita a formulação e execução da política livre de interesses individuais divergentes, dado a importância na condução institucional na delimitação das condutas necessárias, levando a uma legitimidade social na elaboração das políticas.

As instituições moldam as políticas públicas porque afetam os interesses, os poderes e as ações dos atores envolvidos nas distintas etapas do *policy cycle*, proporcionando e estabelecendo recíprocos do que cada um deles pode fazer ou não, estimulando-os a fazer coisas que antes não eram capazes.

O entendimento desse processo na análise das estruturas institucionais que envolvem atores públicos e privados de uma determinada localidade é essencial para se concluir o papel de cada uma delas na implementação e execução da política pública, especificamente quando se trata de desenvolvimento sócio-econômico.

Considera-se também que a partir da adoção de um marco de análise neoinstitucional híbrido, que incorpora características das três linhas de pesquisa da mencionada teoria, a abordagem de *policy network* visa compreender os resultados do processo de interação estratégica entre os agentes públicos (Estado) e privado (individuais ou coletivos), na agenda de formulação e implementação de políticas públicas.

Pode ser verificado, inclusive, em diversas teorias o reconhecimento da influência recíproca institucional. Destaca-se que em Teece, Pisano e Shuen⁴ (1997), estudiosos das capacidades dinâmicas, utilizando-se de premissas neoinstitucionais, afirmam que as gestões de diferentes competências dependem de diferentes habilidades econômicas e políticas, como um pacote de recursos heterogêneos que podem proporcionar às empresas uma base para desenvolver vantagens competitivas no mercado local ou em diferentes mercados.

Destaca-se, mais ainda, a necessidade do relacionamento institucional sedimentado e organizado para a finalidade de desenvolvimento regional de pequenos negócios locais, pois será através deles que parte do desenvolvimento econômico tomará lugar. Assim, eles poderão ser responsáveis por grande parte da produção de emprego e renda em determinada localidade. Caso esse desejo esteja formulado pelo Estado, enquanto política pública que oferece subsídios para moldar o comportamento dos diversos agentes a ele submetidos e, por sua vez, sofre a influência da vontade de seus agentes enquanto bem da coletividade, cumprida a finalidade da política pública e da ação estatal estará.

1.4 – Breve discussão sobre desenvolvimento econômico

O desenvolvimento sócio-econômico sofre influência do processo histórico à medida que determinado Estado avança no modelo capitalista, caracterizando-se pela acumulação sistemática de capital e progresso técnico aliado ao trabalho.

Estes fatores, conforme descreve Bresser Pereira (2006), contribuem com um ciclo de aumento da produtividade, renda e elevação do consumo. Tal desenvolvimento tende a se autossustentar enquanto o mercado promover

⁴ Em suma, Teece, Pisano e Shuen (1997) inauguraram o pensamento sobre a Teoria Baseada em Recursos, que explica como a vantagem competitiva é alcançada pelas organizações e como ela pode ser sustentada ao longo do tempo definindo assim o termo capacidades dinâmicas. Sua sustentação e evolução são potencializadas por três fatores: os processos gerenciais, sua posição e qualidade dos seus ativos e sua trajetória. Destacam que os processos se baseiam em uma racionalidade ou coerência para processos eficientes correspondendo ou não à cultura organizacional. A posição dos ativos define e determina a postura estratégica da firma que sofre influência de sua estrutura formal e informal, da solidez de ativos tecnológicos protegidos por direitos de propriedade, limites organizacionais e, principalmente, o relacionamento institucional. Já quanto a trajetória da firma, os processos estabelecidos e a qualidade atual dos ativos é resultante de um caminho já percorrido, e que o conflito entre presente e passado resultará nos rumos a serem seguidos, denotando a importância histórica para a empresa.

incentivos como aumento de capital e conhecimentos técnicos, porém as taxas de desenvolvimento dependerão das estratégias de desenvolvimento adotadas por cada Estado Nação (este entendido como uma sociedade nacional que compartilha um destino comum, dotada de um Estado e capaz de controlar um território delimitado) e essas estratégias permitirão bases para a competição global.

Para garantir a coesão social ou solidariedade, capazes de estabelecer o esforço para o crescimento, é necessário que o Estado produza estratégias mobilizadoras para a integração de governo, empresários, técnicos e trabalhadores para a realização de um objetivo comum. Quando a economia passa por um processo de estagnação, é sinal de que estas forças possuem alguma deficiência em sua integração (Bresser Pereira, 2006).

Contudo, ao observar o desenvolvimento econômico pela perspectiva da evolução do capitalismo, devem-se ressaltar as desigualdades que o mesmo acarreta, portanto, não pode ser entendido como mero processo de crescimento econômico e progresso tecnológico. Deve ser acompanhado de uma positiva melhoria nas condições de vida das pessoas, por meio do fortalecimento da democracia e das relações entre Estado e cidadãos, promovendo o atendimento às demandas sociais e melhoria da distribuição de renda.

Portanto, o crescimento não deve ser entendido como desenvolvimento econômico, pois o último engloba um emaranhado de relações favoráveis à competitividade dos Estados e qualidade de vida de seus cidadãos.

Ao discutir o conceito de desenvolvimento econômico é necessário envolver algumas linhas de pensamento, dessa forma, serão confrontadas, de forma breve, as perspectivas de alguns autores de diferentes escolas do pensamento econômico como os ligados à aglomeração e ao institucionalismo.

O mundo do Pós-Guerra buscou alternativas para pensar o crescimento de regiões abaladas pelos conflitos e também de países pobres. Alguns autores debruçaram-se em compreender esse movimento por meio da aglomeração, ou seja, as externalidades decorrentes da aglomeração industrial provocariam um fluxo dinâmico que promoveria o desenvolvimento de determinada região.

Sob essa perspectiva, Gunnar Myrdal (1957), teórico das ideias da aglomeração, levantou as seguintes observações sobre as disparidades econômicas entre países denominados por ele “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”, diferenciados pela renda e níveis de investimento e integração nacional.

Para o autor as disparidades enfrentadas pelos países não poderiam ser compreendidas na complexidade, pois havia uma separação entre os dados econômicos e não econômicos. Estes últimos ganharam destaque em sua conhecida fala na Assembleia Mundial de Saúde, em 1952, na qual analisou as relações existentes entre o nível de saúde e o desenvolvimento socioeconômico (MYRDAL, 1952 e WHO, 1952).

Durante o evento, Myrdal, fundamentando-se em sua teoria da causação circular cumulativa, propôs que no âmbito do desenvolvimento social e econômico, uma série de fatores está inter-relacionada e a alteração em um ou mais de um deles implicaria na repercussão positiva ou negativa sobre os demais, levando ao autorreforço.

Como as forças interagem de forma dinâmica, alterações isoladas poderiam gerar graves desequilíbrios. O autor citou a incremento em programas de saúde, que levariam ao aumento populacional e deveria ser acompanhado simultaneamente de investimentos nas áreas de habitação, educação, trabalho, entre outras. Caso contrário, levaria a uma disparidade agravando a economia, sintetizando, dessa forma, a influência dos fatores não econômicos (ARAÚJO, 1975, p.516).

O processo de causação circular cumulativa proposto pelo autor recorre à noção de que o sistema econômico é algo instável e desequilibrado e um fator negativo pode ser simultaneamente causa e efeito de outros fatores negativos, assim como um fator positivo, influenciaria positivamente outros.

A essa noção, denominou de “ciclo vicioso”, pois tal processo seria circular e cumulativo e se não regulado tende a causar diferenças entre as regiões porque “o conceito implica, naturalmente, uma constelação circular de forças que tendem a agir e a reagir umas às outras, de modo a manter um país pobre num constante estado de pobreza”. (MYRDAL, 1957, *tradução nossa*).

O objetivo de sua teoria está em analisar as inter-relações causais em um sistema, enquanto este se movimenta sobre a influência de fatores externos, pois quanto maior o conhecimento da dinâmica dessas relações, melhor será a aplicação de políticas e da maximização de seus efeitos.

Um exemplo, seria a perda de uma indústria em determinada região, que acarretaria em desemprego, queda da renda e desequilíbrio nas forças locais, em processo de causação circular cumulativa. Se não ocorrer um fator exógeno, a

localidade se tornará cada vez menos atrativa e seus fatores de produção migrarão para outras regiões em busca de novas oportunidades. Nesse sentido, o papel do Estado em desenvolver políticas que tornem a região novamente competitiva é importante.

Além disso, para Myrdal (1957), é necessário também que o Estado atue de forma a controlar a concentração espacial das atividades econômicas, pois, caso contrário, tal concentração geraria uma polarização centro-periferia, na qual as regiões periféricas tenderiam a estagnar-se.

Portanto, o governo deve possuir um compromisso com o desenvolvimento em termos reais e não se submeter aos interesses dos mercados e dos lucros individuais de determinadas empresas, pois os investimentos públicos necessários não tem o lucro como meta, mas aumentar o potencial competitivo de determinado território (MYRDAL, 1957).

Outro economista da aglomeração, Albert Hirschman, também identificou efeitos positivos e negativos para o desenvolvimento regional, mas ao contrário de Myrdal, as desigualdades entre regiões são consideradas positivas para o processo de desenvolvimento.

Ele introduz o termo encadeamento para as interligações entre as indústrias, ou seja, há um movimento de “efeitos para frente”, no qual uma indústria ou setor produtivo produz insumos para outras indústrias ou setores localizados em regiões próximas e outro movimento de “efeitos para trás”, no qual outro setor ou indústria em outra localidade será beneficiado com o aumento da produção, efetuando uma dinâmica em cadeia.

Em resumo, na Teoria de Hirschman, observa-se que, para uma economia ser considerada desenvolvida, faz-se necessária a existência de atividades que possuam um elevado potencial de gerar encadeamentos, especialmente os denominados encadeamentos para trás, visto que o processo de industrialização dos setores líderes dá suporte e fazem crescer o resto da economia (OLIVEIRA, 2010, p.35).

As ideias de Hirschman ecoaram entre os teóricos da intitulada Nova Geografia Econômica (NGE), entre eles Paul Krugman, que tem como objetivo apresentar a distribuição das atividades econômicas em uma determinada unidade espacial, ou seja, geograficamente delimitada, considerando a atuação dos mercados em concorrência de forma imperfeita.

De acordo com Krugman (1995) *apud* Oliveira (2010, p.36),

a concentração de algumas indústrias em determinada região ocorre por meio da atuação de forças de concentração denominadas centrípetas e das forças de desconcentração denominadas centrífugas [...]

Essas forças que são responsáveis pela aglomeração das atividades podem ser examinadas tanto na produção, como na distribuição e comercialização dos bens e serviços. [...]

As forças centrífugas estão relacionadas aos fatores imóveis que, na maioria das vezes, observam e consideram a existência de externalidades negativas que estão associadas principalmente aos processos de aglomeração e à oferta física de fatores de produção, relacionada ao uso da terra ou da mão-de-obra.

A abordagem de Krugman, portanto, baseia-se nos efeitos da dinâmica dos mercados como fator determinante da aglomeração espacial da indústria, portanto a competitividade passa a ser atrelada às relações entre as empresas de rivalidade e/ou cooperação, bem como, a infraestrutura local e interação entre atores e instituições para incremento do conhecimento.

Se a abordagem contemporânea da NGE se centra nas relações de mercado entre as empresas e que os governos adotam políticas para estimular essa dinâmica, o pensamento institucionalista busca a origem do mercado e seu envolvimento com o Estado e as condições políticas e sociais que impulsionam as atividades econômicas.

O institucionalismo originou-se a partir dos pressupostos de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel. O pensamento do alemão Veblen (1974), centra-se, resumidamente, em três situações: a inadequação da teoria neoclássica ao tratar a formação das inovações, o processo de evolução econômico e a transformação tecnológica e pensar a mudança e, não fundamentalmente, em um “equilíbrio estável”.

As instituições, segundo Veblen, serão o resultado de uma ação presente, que moldará o futuro por meio de um processo seletivo e coercitivo sob a percepção dos homens, alterando ou fortalecendo seus pontos de vista. Para o autor, o próprio processo de evolução da estrutura social corresponde também a uma “seleção natural” das instituições (VEBLEN, 1974).

De forma geral, os indivíduos tendem a considerar as instituições como uma organização pública ou privada, porém para essa corrente de pensamento, elas são relacionadas aos hábitos, regras, leis, costumes e tradições e, por isso, pessoas e empresas atuam em conjunto de acordo com os limites de tais instituições.

Como esses hábitos podem sofrer alterações, os institucionalistas pensam a economia como um processo de mudança e, não como um movimento

orientado ao equilíbrio. A produção é fruto de um esforço coletivo e não individual, por isso, muitas vezes o pensamento de Veblen aproxima-se do marxista (CONCEIÇÃO, 2007).

Já a Nova Economia Institucional (NEI) preocupa-se predominantemente dos fatores microeconômicos com ênfase na teoria da firma (em uma abordagem não ortodoxa) mesclada com História Econômica, Direito de Propriedade, Escolha Pública, Sistemas Comparativos, Organização Industrial e Economia do Trabalho. Dessa forma, utilizando um ou mais dos tópicos apresentados, os autores dessa linha centram-se nas transações, afastando-se de abordagens convencionais.

De acordo com Conceição (2007, 626-627),

três hipóteses de trabalho aglutinam o pensamento da NEI: em primeiro lugar, as transações e os custos a ela associados definem diferentes modos institucionais de organização; em segundo lugar, a tecnologia, embora se constitua em aspecto fundamental da organização da firma, não é um fator determinante da mesma; e, em terceiro lugar, as falhas de mercado são centrais às análises [...].

Destaca-se, neste sentido, o trabalho do economista Douglass North que, aliado aos elementos, incluiu em suas análises o papel do poder e da ideologia na evolução institucional e sistêmica.

E, em linhas gerais, incorporam os pressupostos da NEI de que as instituições são importantes e suscetíveis a análises. A partir desses elementos, percebe-se que o pensamento institucionalista traz novos modelos para analisar o desenvolvimento de regiões, pois considera o processo histórico e os hábitos e regras de seus protagonistas.

Se por um lado as teorias tradicionais do crescimento trabalhavam a dicotomia Estado-Mercado, o pensamento institucionalista reconstrói esse paradigma levando em consideração a História Econômica e a diversidade das configurações nacionais.

Inserem-se entre o Estado e o mercado as formas intermediárias que compõem a evolução econômica, ou seja, todos os organismos e instituições locais que tenham uma finalidade produtiva como empresas, Poder Público ou representações da sociedade civil.

Dessa forma, a concepção de desenvolvimento passa a articular essas três instâncias intermediárias à dicotomia predominante no pensamento tradicional, Estado-Mercado.

Incorpora-se, portanto, um conjunto de comportamentos sociais regidos por lógicas distintas e o papel do Estado passa a ser o de constituir uma ordem jurídica e econômica que orientem os demais agentes para uma atuação em rede de parcerias e não essencialmente competitivas.

Cabe ao Estado a instituição de formas democráticas de resolução de conflitos e não autocráticas. Essa orientação jurídica, mas também econômica e social, daria um novo significado aos hábitos e regras, configurado outro arranjo às instituições. A perspectiva institucionalista ao analisar instâncias intermediárias permite uma nova visão do desenvolvimento em territórios e regiões.

Acrescenta-se resumidamente também que Robert Putnam analisou as diferenças de desempenho em regiões da Itália a partir de fundamentos comportamentais e sua influência no desempenho agregado e vice-versa:

[...] como um círculo virtuoso entre comportamento social (normas, valores, hábitos políticos, etc), desempenho macro (seja o bom desempenho político, econômico ou institucional), aumento do capital social de uma comunidade ou região para novamente retornar ao comprometimento dos agentes com as normas sociais e de comportamento preestabelecidas, por sua vez criando mais capital social. Esta mediação torna-se importante na medida em que a progressiva incorporação das instituições e do capital social na explicação do desenvolvimento econômico somente se justifica se tomadas como variáveis agregadas e, portanto, em um nível de análise macroeconômico (MULS, 2008, p.7).

Por meio dessa perspectiva, pode-se entender o território como um ator envolvido no processo de construção coletiva do desenvolvimento econômico, pois cada agrupamento de instituições e as trajetórias de suas organizações constroem o significado socioeconômico desse território.

As relações entre tais atores implicam no arranjo necessário entre normas e regras para a promoção da inovação e novas formas de produção no âmbito deste território, adotando-se um panorama local para a fundamentação do desenvolvimento econômico.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A origem histórica do campo acadêmico de estudo das políticas situa-se nos Estados Unidos da América na década de 1950. Destacam-se dois aspectos relevantes, como consequência do Pós-Guerra que levaram a essa preocupação: (i) as dificuldades experimentadas pelos formuladores de políticas frente à complexidade cada vez maior dos problemas com que se deparavam e (ii) a atenção dos pesquisadores acadêmicos das ciências sociais que progressivamente passaram a trabalhar com questões relacionadas as políticas públicas e procuram construir e aplicar conhecimento à resolução de problemas concretos do setor público (HAM e HILL *apud* SERAFIM e DIAS, 2012).

No Brasil, as políticas públicas ganham protagonismo depois da década de 1980, motivadas pelo momento de transição democrática experimentado pelo país.

Melo (1998) destaca três motivos para a origem de estudos sobre as políticas públicas brasileiras nesse período: a) em primeiro lugar, no final da década de 70, houve um deslocamento na agenda pública conduzida pelo projeto de redescoberta na agenda política municipal por meio da descentralização, contrapondo-se à discussão limitada dos impactos redistributivos da ação governamental proporcionada pelo modelo brasileiro de desenvolvimento, cujo tipo de racionalidade conduzia o projeto centralizador e conservador do regime ditatorial; b) em segundo, com o final do período de autoritarismo, a perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado trouxeram um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública, pois os obstáculos à execução de políticas sociais eficazes continuaram a se manifestar; e c) por fim, no final dos anos 80 e início dos anos 90, quando o mote principal era a reforma do aparelho estatal em prol de eficiência do Estado, tomando-se como base o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade, transferindo a atenção da estrutura estatal para os efeitos na sociedade civil.

Os estudos acerca das políticas públicas no Brasil são um híbrido entre duas escolas predominantes de pensamento que se debruçam sobre a atuação do Estado: a escola europeia e a escola estadunidense.

Na primeira busca-se prescrever e esclarecer o papel do Estado e de suas instituições, sobretudo do Governo, com o seu sistema político e representativo. Já na segunda, há uma busca pelo conhecimento acerca dos efeitos da ação do governo no âmbito da sociedade.

Dye (1984) explica que a escola europeia busca responder a questões como quem manda, como manda e porque manda; enquanto a estadunidense elucida o que o governo faz, porque determinado governo opta por fazer determinada política ou qual a diferença que esse comportamento governamental traz.

Argumentando acerca do tema, Trevisan e Bellen (2008) dizem que há uma “Babel de abordagens”, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de forma e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões.

Ainda no campo dos conceitos, Souza (2006) contribui com a discussão, quando concentra uma série de prescrições da literatura discorrendo que

não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe ou não fazer. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p.24).

Todas elas convergem para um ponto central: que a política pública tem por objeto, analisar o “Estado em ação”. Assim, a política pública é o resultado da interação recíproca entre cidadãos e o ente Estatal. Essa afirmação decorre em contrariedade a uma ideia corriqueira de que as políticas para a sociedade são resultados da ação unilateral e autônoma do Estado para beneficiar a comunidade.

Em não havendo esse diálogo entre Estado e Sociedade, haverá apenas a manifestação da vontade do governo, que será exteriorizada por pessoas à frente de sua administração pública governamental, costumeiramente, denominadas de “burocratas”.

E isso só poderá ocorrer através dos estudos de programas governamentais, suas condições de emergência, mecanismos de operação e

prováveis impactos sobre a ordem social e econômica, partindo-se do princípio que se originarão no seio da sociedade. (GOBERT e MULLER *apud* ARRETICHE, 2003)

Souza (2003) e Melo (1998) sustentam que aceitar apenas a política pública como ação autônoma do Estado pode surtir efeito, inclusive, no campo acadêmico, causando a pouca centralização das ações de governo enquanto consequências sociais. Assim, o campo de estudo se ocuparia de trabalhos normativos e prescritivos, dada a proximidade da área de políticas públicas com a burocracia governamental.

Em Saraiva (2006), é verificado que as políticas públicas não seguem uma ordenação tranquila, na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado, sujeitando os governos democráticos a uma constante adaptação no processo de formulação de políticas, programas e ações que surtirão efeitos na sociedade.

Para que se possa entender melhor as políticas públicas e sua análise, Frey (2000) apresenta algumas categorias que tem como ênfase o ciclo político ou o *policy cycle*. Este determina que o agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político administrativo de resolução de problemas, compondo a concatenação de elementos processuais destinados ao atendimento da demanda social. Propõe ainda que esse ciclo político seja dividido em formulação, implementação e avaliação de políticas e da correção de ação (FREY, 2000).

O *policy cycle* pode sofrer suspensão ou ter seu fim pontuado, dando início a um novo ciclo, pois a partir da verificação da sua implementação, poderá ser percebido se a definição dos problemas, origem da política pública, foi acertada ou carece de modificações.

Portanto, “a fase da avaliação é imprescindível para ao desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos da ação pública” (FREY, 2000, p.229).

Considera-se que a utilização das compras públicas, enquanto ferramenta do Poder de Compras governamental, carece habitualmente de avaliação quanto aos rumos de sua implementação. Verificar se a sua implementação está indo ao encontro dos objetivos de desenvolvimento, auxiliará o gestor na melhor análise da política pública e de seus efeitos.

2.1 – Estado e sociedade nas políticas públicas

Inicialmente, destaca-se que a análise das políticas públicas, pode ser situada em dois grandes grupos: os que as colocam em uma perspectiva descritiva e aqueles que tipificam a análise numa abordagem prescritiva.

No primeiro, a análise tem como objetivo voltar-se ao acúmulo de conhecimentos sobre o processo de elaboração, preocupando-se em estabelecer características das ações governamentais, enquanto o segundo ocupa-se não somente do processo de elaboração da política pública, mas em apoiar os fazedores de políticas no processo de tomada de decisões, agregando conhecimento à formulação, implementação e avaliação.

Dye (2005) e Dror (1971) pontuam que a análise da política pública tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e podem ajudar os elaboradores de política a melhorar a qualidade e efetividade das mesmas, ao invés de tão somente caracterizá-las, defendendo uma mescla das duas tipologias.

Tal argumento é relevante, tendo em vista que partem do pressuposto que o arcabouço burocrático está à disposição do Estado para fundamentar a atuação do *policy maker* no sentido descritivo ou prescritivo, priorizando os efeitos causados pela atuação do ente estatal, ao invés da mera análise documental.

Entretanto, pela complexidade que resulta das ações governamentais, deve ser verificada não somente a visão do Estado sobre a sociedade e, tampouco apenas do cidadão para a máquina estatal. Deve-se, sobretudo, verificar a maneira recíproca de surgimento e satisfação das demandas, evidenciando a necessidade de identificar a natureza das relações entre Estado e a sociedade.

Quando as políticas públicas começaram a ser vistas como ramo da ciência, na década de 1950 e 1960, predominavam os modelos explicativos comportamentalistas, pluralistas e elitistas que enfatizam as restrições que são colocadas sobre o Estado por uma grande quantidade de grupos de pressão.

Consequentemente, as políticas públicas seriam o resultado das preferências desses grupos, colocando o governo como um grande grupo de pressão, determinante de posturas e comportamentos, e o Estado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica mercadológica (DAHL, 1989).

Rocha (2005) afirma que o pluralismo

concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal. As sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano. Esse modelo adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de *decision making*.

Assim, o poder será relacionado como questões específicas e fugazes ou persistentes, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos.

O processo de implementação da política pública teria como objetivo atender ao público alvo demandante com maior poder de fazer prevalecer o seu. Os *inputs* do *policy cycle* seriam as demandas e apoios dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas ou *outputs*.

Inevitável também verificar que em certos momentos há grupos de interesses com mais ferramentas de poder para propor *inputs*. O resultado é que haverá um pequeno número de interesses sociais que alcançarão os seus objetivos com mais facilidade e, por isso, sempre prevalecerão.

A partir da década de 1970, a abordagem marxista enxerga no Estado um meio para a manutenção do predomínio de uma determinada classe social e a ação política sob a influência dos interesses econômicos.⁵ As relações entre classe são baseadas em relações de poder e são peça fundamental para a interpretação das transformações sociais e políticas de uma sociedade.

Ainda em conformidade com Rocha (2005, p.13), as políticas públicas, segundo essa abordagem,

⁵ Há que se ressaltar ainda que são pontuadas divisões desta formatação de verificar o Estado e suas funções: a Instrumentalista (o Estado liberal é controlado de fora, por uma classe dominante composta por capitalistas, burocratas, e líderes políticos que guardam identificação entre si dada a origem social, estilos e valores semelhantes de vida) (MILIBAND, 1972); o Estado como árbitro (existindo equilíbrio entre as forças sociais, a burocracia estatal e líderes políticos, impõem-se políticas estabilizadoras que não são controladas pela classe capitalista, mas estão a serviço dos objetivos dela) (POULANTZAS, 2000); Funcionalista (a organização do Estado e o processo de elaboração da política pública é condicionada à manutenção da acumulação capitalista; os gastos governamentais, constituídos pelos gastos sociais, investimento social e o consumo social, criam condições para legitimar a promoção da acumulação do capital) (O'CONNOR, 1977); Estruturalista (o Estado serve à coesão social, com a função de organizar a classe dominante e desorganizar as classes subordinadas através de aparatos repressivos e ideológicos) (ALTHUSSER, 1972); Escola da lógica do capital (o Estado é como um capitalista coletivo ideal, porque provê as condições materiais gerais para a produção, estabelece relações legais genéricas, regula e suprime os conflitos entre capital e trabalho e protege o capital nacional no mercado mundial) (ALTVATER, 1985); Escola de Frankfurt (O Estado é uma forma institucionalizada de poder político que procura implementar e garantir o interesse coletivo de todos os membros de uma sociedade de classes dominada pelo capital) (OFFE, 1984).

são um reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado visto como um mero “comitê” destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma “autonomia relativa”, mas que em “última instância” vela pelos interesses do capital.

Muito embora apontem para sentidos opostos na maneira de interpretar a relação entre Estado e sociedade e a implementação da política pública, ambas têm um ponto de convergência: a ação estatal é sempre uma resposta a estímulos demandados pela sociedade.

A partir da década de 1980, destaca-se mais uma vez o enfoque institucionalista que, em seu primeiro momento, aborda a centralidade estatal denominada *state centered* que passa a explicar a natureza das políticas governamentais colocando o Estado como foco analítico privilegiado.

As primeiras premissas estadunidenses dessa orientação teórica foram propostas pela autora Skocpol (1985), que concebe a sociedade civil como influenciada pelo Estado, devendo este ser muito mais que uma arena em que os grupos sociais formulam demandas ou em que se digladiam grupos de interesse resultando em discussões políticas ou estabelecem acordos.

Para ela, o Estado é uma instituição autônoma que concebido enquanto organização reivindica o “controle de territórios e pessoas, podendo formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesse de grupos ou classes sociais” (Skocpol *apud* Rocha, 2005).

Assim, as posturas governamentais seguem princípios de controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando autoridade e poder político sobre a sociedade em que debruça a sua observância. O Estado e seu aparelhamento burocrático estão à disposição de estabelecer políticas demandadas pelos atores sociais e que tenham o efeito por eles esperado.

A capacidade que cada Estado tem de elaborar e implementar políticas, resultam das percepções que cada burocracia tem da realidade das demandas sociais a ele propostas, aparecendo como variável independente, dotado de autonomia de ação (Skocpol, 1985).

Entretanto, cada Estado tem sua capacidade de atender as demandas sociais e estabelecer seu aparelhamento burocrático dada por requisitos históricos e sociológicos distintos. Isso porque os instrumentos políticos estatais são criações decorrentes do aprimoramento histórico de cada nação.

As ferramentas proporcionadas a cada grupo de interesse e a cada classe dependerá das capacidades de cada Estado, demandando análise do grau de insulamento burocrático que cada Estado possui, impossibilitando estabelecer premissas teóricas mais gerais.

Entretanto a posição teórica *state-centered* é insuficiente para oferecer explicações teóricas por deixar questões escaparem ao pensamento neoinstitucional de primeira fase. Przeworski (1995), criticando a questão da autonomia estatal, argumenta que o monopólio da força física do Estado que nesse sentido é entendido como dominação e nem sempre pode exclusivamente ser exercido por ele e que numa economia capitalista a alocação de recursos é realizada por agentes privados, podendo não ser suficiente a força para governar efetivamente.

Reconhecendo a necessidade de aprimorar esses primeiros preceitos teóricos, a própria Skocpol (1995) inaugura os preceitos da segunda fase da perspectiva neoinstitucional denominada *polity-centered approach*.

Aqui o Estado não é mais considerado autônomo, dotado de poder para gerar suas ações governamentais e políticas públicas, mas equilibra o ente estatal e a sociedade, como meios de se influenciarem reciprocamente.

Para tanto, destaca alguns pressupostos: o insulamento burocrático tem total autonomia em relação a demais interesses sociais; as estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos; as características das instituições governamentais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar e; a política adotada anteriormente pode afetar e alterar todo o processo político posterior.

A centralidade do papel da burocracia pública e do papel do Estado é efetiva nesse último estágio da teoria neoinstitucional, tendo em vista a sua influência as posturas governamentais e a análise das políticas públicas.

Assim os *policymakers* aprenderão com o sucesso ou o insucesso de políticas anteriores e agem em conformidade com a abordagem das demandas sociais com que se deparam cotidianamente, destacando que nem sempre os atores políticos dispõem de preferências e interesses sob uma abordagem explicativa.

Frey (2000) destaca que para a compreensão da política pública e a estruturação de um processo de pesquisa da mesma, necessário estabelecer

conceito da *policy analysis* que tem em seu bojo o reconhecimento da contribuição neoinstitucional para a análise da política pública.

Assim, a próxima seção dedica-se a sintetizar as principais definições utilizadas pelo autor e que são essenciais para este trabalho: *policy*, *politics* e *polity*; *policy network*; *policy arena*; e *policy cycle*.

2.2 – A *policy analysis*

A *policy analysis*⁶ pretende analisar a inter-relação entre as políticas, o processo político e os conteúdos de política como arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política (Windhoff-Héritier *apud* Frey, 2000).

Os estudos referentes à análise das políticas públicas sofrem críticas quando da sua aplicação à realidade brasileira tendo em vista que as premissas da mesma foram desenvolvidas e aprimoradas em países desenvolvidos, ajustando-se à realidade de democracias mais consolidadas do Ocidente, inviabilizando sua aplicação no Brasil.

Entretanto, as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento são condições que demandam adaptação às características de cada localidade para uma correta análise da ação governamental (Frey, 2000).

A literatura internacional⁷ sobre a análise das políticas públicas propõe três dimensões em que a mesma ocorre: a *polity* corresponde às instituições políticas, a *politics* que corresponde aos processos políticos e a *policy* correspondendo aos conteúdos da política.

Frey (2000, p.216) define que

a dimensão institucional se refere à ordem do sistema política, delimitada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual tem em vista o processo político,

⁶ Muito embora tenha se utilizado do pensamento europeu para a definição conceitual desse trabalho, a primeira vez em que esse termo foi utilizado está na escola estadunidense. Simon (1947 *apud* RUA, 1998) sustenta que a tomada de decisão é o centro vital da Administração e que a Teoria Administrativa deve ter como base a lógica e a psicologia humana distinguindo a *policy analysis* em três fases: inteligência, desenho e escolha (esta última influenciada pela racionalidade limitada dos *policy makers*). Lasswell (1951) publica o texto “*The policy sciences*” no qual propõe o conceito de *policy cycle* como o conjunto de métodos voltados para a investigação dos processos políticos com vistas a contribuir para a atuação dos governos, destacando as seguintes etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

⁷ Especificamente a literatura alemã trazida por Frey (2000) concentrada nos estudos de Windhoff-Héritier (1987), Jann (1994), Schubert (1991) e Prittwitz (1994).

frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição e; a dimensão material refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

O entrelaçamento entre essas dimensões bem como a influência mútua que provocam na realidade política do Estado conduzem ao conceito de *policy network* que, resumidamente, define-se como as diversas interações das diferentes instituições e grupos sociais tanto do Poder Público estatal quanto da sociedade civil na priorização e implementação da política pública.

Isso porque

as relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns (MILLER, 1994 *apud* FREY 1999).

No âmbito das relações entre os atores sociais na *policy network*, os mesmos sofrerão impacto nas suas expectativas pelas medidas políticas como efeito na sua participação no processo político de decisão e implementação de ação governamental, constituindo a arena em que a política pública é priorizada.

Assim, na *policy arena*

os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político e é nela que os processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais poder ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo (FREY, 1999).

Todos esses aspectos conduzem ao *policy cycle*, quando as ações governamentais necessariamente sofrem a influência da interação dos atores sociais bem como da arena política em que as mesmas se desenvolvem e necessitam de uma avaliação quanto a sua continuidade, modificação ou extinção.

Assim, ao dividir o processo político-administrativo de resolver demandas sociais, proporciona ao Estado a possibilidade de verificar o caráter dinâmico das influências trazidas pelos atores sociais conduzindo a verdadeira análise da vida útil de uma política pública.

Há uma divisão comumente utilizada baseada no modelo racional e que conduz gradualmente os momentos da ação governamental distinguindo-os em formulação, implementação e controle dos impactos.

O momento da formulação corresponde ao planejamento, formulando soluções e tomando decisões acerca das demandas apresentadas pela comunidade que resultam de diversas discussões com ampla participação do Estado e da Sociedade Civil.

Magalhães (2009) propõe ainda, algumas etapas para o momento da formulação da política pública: identificação de um problema e ingresso da demanda na agenda pública; formulação de alternativas de solução, quando são elaboradas e negociadas as possíveis alternativas de ação para o enfrentamento do problema; tomada de decisões, quando a alternativa de solução se converte em política; implementação da decisão tomada e; término da ação prioritizada, podendo resultar em novas ações ou em revisão das já existentes.

O momento de implementação corresponde a execução de atividades que permitam que ações do governo sejam implementadas com vistas a obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas.

A avaliação da política pública se dá quando os resultados esperados em produtos e metas pontuados, bem como suas consequências, são comparados com o planejado, verificando-se inclusive a satisfação dos interesses dos atores sociais envolvidos no processo de elaboração dessa política.

Entretanto, Frey (1999 e 2000), Saraiva (2006) e Souza (2006) propõe uma abordagem mais analítica e sofisticada, consolidado como modelo heurístico⁸ para o *policy cycle*: percepção e definição de problemas; *agenda setting*; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e avaliação de políticas e correção da ação.

Resumidamente, a etapa de percepção e definição de problemas é constituída da definição de um problema político indicado por um ou mais grupos sociais ou, ainda pelo próprio Estado, que justificam a intervenção da ação governamental através do seu arcabouço político administrativo.

Já a construção da agenda aponta para o momento em que a *policy issue* torna-se prioridade nas ações do governo, inserindo-o ou excluindo-o da pauta

⁸ Os processos políticos reais não correspondem ao modelo teórico, não indicando necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação dos processos, mas que sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise. O *policy cycle* racional é um tipo puro idealizador do processo político, mas que na prática não costuma se efetivar da maneira como está previsto no modelo. Visto que podemos atribuir funções específicas às diversas fases do processo político administrativo, obtemos por meio da comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência que dizem respeito às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema (FREY, 1999, p. 14).

da política estatal. Esse momento resulta do envolvimento e da interação dos atores políticos (SARAIVA, 2006).

A elaboração dos programas consistirá na identificação e delimitação das possíveis soluções para a *policy issue* aventada, avaliando os custos e benefícios de cada uma delas. A decisão sobre a priorização da ação governamental na agenda política, dentre as possíveis alternativas existentes, corresponde a um compromisso já anteriormente negociado entre os atores políticos mais relevantes com atuação na arena política (FREY, 1999).

A implementação da política é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológico para executar a ação governamental. Souza (2006) e Frey (2000) destacam que a importância desse momento é a produção do resultado esperado para a postura governamental pois, em muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.

Por último, o momento de avaliação e correção da ação governamental. Em termos práticos, trata-se da mensuração e análise dos “efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas, desejadas e não desejadas” (SARAIVA, 2006, p.144).

Prittwitz (1994 *apud* FREY, 2000) nomina esse momento de aprendizagem política pois é a partir dele que ocorre a adaptação contínua das forma e instrumentos da ação pública. Isso porque será nesse momento também que se verificam os impactos e efeitos positivos ou colaterais causados pela postura governamental. Só assim será possível potencializar ou eliminar os efeitos dos programas governamentais priorizados através das *policy issues*.

Feitas esses breves esclarecimentos, destaca-se que essa dissertação assenta sua atenção no momento de avaliação dos impactos das políticas públicas. Será dessa etapa que serão verificados os efeitos casados pelas ações governamentais e verificada a viabilidade de sua continuidade ou não.

Analisar o efeito da política pública de compras governamentais e o seu efeito no desenvolvimento econômico local, possibilitará a postura do agente público quanto a necessidade de propiciar o instrumental necessário atingindo ou não o público alvo através de sua postura institucional.

Como se verá, o poder de compras estatal tem por objeto o fomento à Microempresa e Empresa de Pequeno Porte que conta com benefícios legalmente proporcionados para que estes se utilizem do enorme potencial de poder contratar com o Poder Público.

Assim, verificada a importância de avaliar a política pública já implementada de compras governamentais, necessário subsidiar o gestor público com informações relevantes sobre a utilização e a concepção do público alvo na pequena cidade de Ituverava.

Portanto, a partir desses argumentos serão intensificados o relacionamento institucional no município para que os resultados esperados por todos sejam alcançados. E utilizar as compras governamentais com finalidade social só poderá causar o desenvolvimento econômico desta localidade.

2.3 – A política pública e o Local

Outra importante concepção vem de Matias-Pereira (2006), que conceitua políticas públicas como normas, princípios e atos voltados a um objetivo determinado de interesse geral, sendo necessário distinguir entre política pública e decisão política. A primeira prescinde da segunda, sem restringir-se a ela, pois diversas serão as ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Fortalecendo essas premissas, tem-se que para a análise da política pública municipal, há que ser considerada a situação política e social peculiar àquele território dada a necessidade de analisar as instituições no sentido de saber se elas realmente exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão, e se não, quais as consequências isto acarreta para o processo político em geral (O'DONELL *apud* FREY, 1999).

Assim sendo, as políticas públicas de desenvolvimento econômico local, tratadas de uma forma descentralizada,⁹ conforme determinado pela Magna Carta, apontam para a necessidade de existência de um processo de formulação

⁹ A ideia de descentralização trazida pelo Legislador Constituinte de 1988 foi de fortalecer a federação, aumento o poder político e tributário dos âmbitos de governo subnacionais, consolidando a democracia, por meio de empoderamento das comunidades locais no processo decisório de políticas públicas (ARRETCHE, 1996).

coerente em todos os seus aspectos, pois englobam a atuação de todos os atores sociais do território.

Tanto é verdade que “desenvolvimento não é o resultado da busca de equilíbrios irreais de grandes agregados estatísticos macroeconômicos, mas é fruto dos diversos esforços e compromissos dos atores sociais em seu meio ambiente concretos” (ALBUQUERQUE, 1998, p.66).

A importância de que o desenvolvimento econômico seja desejo da população da localidade, e priorizada pelo Poder Público, demanda ações governamentais que facilitem o processo de análise da política pública, e força a postura estatal a responder essa questão.

Ressalta-se, desta forma, que não são necessários apenas incentivos fiscais para estimular a produção local, diminuir o desemprego, aumentar a geração de rendas, enfim, fazer com que o desenvolvimento econômico tome lugar. E isso só pode ocorrer através da atividade constante do Estado neste sentido. Em especial, devem ser verificadas algumas práticas constantes na gestão política municipal tais como o pensamento político que embasa determinada gestão, o estilo político com que a gestão será conduzida, os arranjos político-institucionais priorizados e os grupos sociais privilegiados pelas políticas públicas (FREY, 1999).

No que tange às políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento, a eficiência não pode ser encarada apenas sob o seu formato tradicional,¹⁰ devendo a escolha social ser pautada pela equidade e justiça (OLIVEIRA, 2004).

Assim, políticas públicas que estejam voltadas ao desenvolvimento local, no que tange ao compromisso dos atores sociais, demandam efetividade em seus objetivos, pois emanarão deles a circunstância institucional necessária ao processo de produção de mudança cultural e organizacional da sociedade.

No que tange a formulação de objetivos das políticas públicas para desenvolvimento territorial, a Constituição Federal de 1988 reserva aos municípios autonomia política, com a descentralização de formular e executar algumas políticas públicas, atribuindo-lhes competências exclusivas para a resolução de demandas sociais em sua esfera de gestão. Dispõe ela ainda sobre a possibilidade de legislar

¹⁰ A eficiência econômica, quando a preocupação são os custos relacionados aos meios utilizados para o alcance de um resultado, deve ser conceitualmente ampliada quando se trata de políticas públicas (ALVES, SILVA E FONSECA, 2007).

sobre assuntos de interesse local e arrecadar impostos para custear ações de governo nesse sentido.

A importância da consciência da localidade territorial no processo de formulação e avaliação das políticas públicas por parte dos atores sociais envolvidos neste processo, em especial dos atores institucionais, é conferida pela outorga dessa autonomia constitucional.

Para Rolnik e Somekh (*apud* TONELLA, 2006, p.37) a descentralização outorgada tem uma função dupla: uma de estímulo à maior participação dos cidadãos na pontuação de demandas sociais e, outra de ampliação no sentido de eficiência do governo local.

Assim, no processo de definição das políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo contemporâneo estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa ao Estado, “o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas [...] criando as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas” (EVANS, RUESCHMEYER E SKOCPOL *apud* SOUZA, 2006).

Os governos municipais, enfrentando a demanda por políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento de maneira consciente, assumem para si a responsabilidade de fomentar as oportunidades de inovação dentro da sua limitação territorial. Razoável também consignar a importância do estímulo à participação de todos os atores no processo de priorização política.

Caso deixe para um segundo momento tal fundamento, a política efetiva passa a não ser produzida, ou passa a ser produzida de maneira bem limitada, pois as instituições formalmente previstas nas Constituições ou nas Leis Orgânicas¹¹ dos municípios seguirão de forma restrita os padrões de políticas inspirados em arranjos institucionais (FREY, 1999, p.31).

A descentralização constitucional traz ao município a autonomia de atuação naquilo em que as demais esferas de governo forem deficientes ou não o fizerem de maneira adequada. Entretanto, na mesma proporção que atribui essa permissividade, restringe as fontes financiadoras das ações governamentais,

¹¹ Documentos legais em que as bases e prioridades são eleitos, para os limites espaciais dos entes governamentais, onde exercem a sua autonomia e soberania.

atribuindo apenas parte da carga tributária ao município para fazer frente às obrigações financeiras.

Sendo escasso o recurso disponível, necessário otimizar a utilização do mesmo atribuindo consequências desejáveis as ações de governo, especialmente, as compras governamentais. Tal fato porque em sendo uma política pública, enquanto “Estado em ação”, além de suprir a falta de bens e serviços públicos pode ser utilizada também para fomentar o pequeno negócio local.

Assim, desenvolver a política pública que amplie a participação dos pequenos estabelecimentos locais, sobretudo os municipais, nas compras governamentais transfere a elas a responsabilidade de serem um importante instrumento à disposição dos administradores, com plena capacidade de geração de emprego e renda e desenvolver a economia da cidade.

Mas antes de argumentar sobre a importância das microempresas na economia local, especificamente no município de Ituverava, necessário vislumbrar a forma com que as compras públicas são conduzidas.

CAPÍTULO 3 – O PODER DE COMPRAS DO ESTADO

As compras governamentais, em linhas gerais, são as aquisições de bens e serviços realizadas pelos governos para garantir subsídios para a execução das políticas públicas.

Entretanto, pelo reconhecimento da importância desse instrumento como meio de levar o desenvolvimento à localidade na qual é realizada, existem políticas públicas já implementadas que facilitam a participação dos empresários na realização das contratações públicas

Sylos Labini, em comentário à teoria do desenvolvimento econômico Schumpeteriana (*apud* VIAN, 2007), destaca a importância do gasto público na expansão econômica de países industrializados, sustentando o crescimento de vários setores da economia e propiciando o aparecimento de novos setores na economia através da inovação.

Uma medida relevante é o tratamento mais benéfico dispensado às Microempresas e empresas de pequeno porte, que tem ordem de preferência quando o Poder Público está procurando fornecedores para contratar bens e serviços.

Esse atributo não é discricionariedade do Estado, mas sim uma benesse conferida pela Legislação que tem por objetivo fomentar o desenvolvimento de pequenos estabelecimentos empresariais.¹²

O favorecimento ao pequeno negócio é medida oriunda de Política Pública do Governo Federal para cumprimento em todas as unidades da federação, podendo, inclusive, ser complementada com iniciativas dos municípios e estados.

Mas essa não é uma preocupação exclusivamente brasileira, pois há orientação das Organizações das Nações Unidas, através da Organização Mundial do Comércio, nesse mesmo sentido, colocando todo o mundo no mesmo sentido de pensar o desenvolvimento.

Menciona-se que a primeira experiência que demonstrou preocupação da utilização das compras governamentais, enquanto estímulo empresarial voltado

¹² Trata-se da Lei Complementar nº 123/2006, que estabelece o “Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte”. Essa lei proporciona aos pequenos negócios, dispensa documental para formalização em alguns casos, tributação com alíquotas diferenciadas e preferência na participação de contratações públicas.

ao pequeno negócio, foi o *Small Business Act* (SBA), nos idos de 1953 nos Estados Unidos. (MOREIRA e MATIAS-PEREIRA, 2008)

Muito embora fosse uma situação e uma condição distinta da brasileira, já se demonstrava a preocupação do gestor público com os pequenos negócios locais, pois determinava que o Poder Executivo deveria apoiar e assistir os pequenos negócios, aumentando a sua capacidade de competir nos mercados, bem como, atender demandas diversas oriundas desse segmento (MOREIRA e MORAIS, 2003).

3.1 – A política pública de compras e o desenvolvimento econômico

Pelo seu tamanho e pelo seu potencial de indução, o poder de compras do Poder Público assume fundamental papel na dinâmica.

Exemplo disso foi abordado por Wonnacott (1994), quando o Poder de Compras do Estado alterou a dinâmica do ramo econômico da construção civil, por meio do estímulo à elevação na produção de cimento.

Motta (2010) dimensiona que só na Administração Pública Federal são mais de 3.800 unidades compradoras espalhadas pelo país. Enfatiza-se ainda mais que a administração pública brasileira envolve órgãos pertencentes à União, 26 estados, um Distrito Federal e mais de 5.600 municípios.

Na década de 1930, tem-se a primeira iniciativa que se tem notícia de intervenção do Estado através do seu poder de compras, para tentar remediar os efeitos do *crash* da Bolsa de Nova York. Keynes dizia que o Estado estadunidense deveria

umentar seus gastos em obras públicas, onde não havia interesse do setor privado para gerar investimentos. Dessa forma, haveria socialização dos investimentos com aumento do setor público em detrimento do privado e uma reversão com a retomada do crescimento do investimento privado devido as ações de governo. O Estado deveria, ainda, aplicar recursos em áreas que atendessem aos interesses coletivos que contribuiriam para elevar a renda nacional e o emprego, aumentando o bem-estar da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Mesmo com a superação de alguns conceitos provenientes do formato keynesiano de Estado e o Estado de Bem-Estar social às voltas com

questionamentos diversos relacionado ao seu custo, as práticas de incentivo através do uso do poder de compras do Estado não são abandonadas.¹³

A dimensão da Administração Pública brasileira e sua necessidade por suprimentos destacam números expressivos quando a temática é compra governamental. Ilustrando: ainda no ano de 2002, a União comprava 24 bilhões de reais, estados compraram 37 bilhões enquanto municípios 42 bilhões.

Salienta Marques (2007, p. 43) que é muito relevante a representatividade do gasto municipal na distribuição de gastos pelos entes federativos enquanto fomentadores de políticas de desenvolvimento regional/local.

Mas, dada a sua importância, o uso do poder de compras não se restringe a aspectos financeiros e de crescimento econômico, pois o Estado pode mobilizá-lo em prol do desenvolvimento social regional e local. E isso porque

essa ótica macroeconômica de eficiência deve ser realizada à luz dos resultados de uma análise mais detalhada dos possíveis efeitos da descentralização regional de compras sobre o nível de atividade econômica nas regiões menos desenvolvidas. Em outras palavras, deve ser explicitamente reconhecida a possibilidade de as compras do Governo virem a ser utilizadas como um importante instrumento de política de desenvolvimento regional (SILVA, 2008)

Em sendo encarada como verdadeira política pública, restará concretizada a atividade política para o crescimento e o desenvolvimento econômico de determinada localidade com a fundamental atuação do Poder Público, dada sua grande expressividade.

Atribui-se, assim, às compras do governo uma função social, sendo que a demanda por bens e serviços deixam de ser apenas a busca pela economicidade e a vantagem financeira, aproximando-se com objetivos maiores de desenvolvimento econômico, sustentável, geração de emprego e renda e erradicação de pobreza.

Arantes (2006) inclusive cita a procura governamental como mecanismo indutor do desenvolvimento tendo em vista que

o poder de compra do Estado tem todos os tributos necessários para gerar impacto na competitividade industrial e tecnológica, já que o Estado, enquanto consumidor em grande escala de bens e serviços, está em posição ideal para implantação de sistema de indução de produtividade, controle de qualidade e transferência de tecnologia. E quando se trata de

¹³ Em Sachs (2008) verifica-se o forte incentivo do Estado aos pequenos negócios como base para o sistema econômico, sugerindo o sistema de compras estadunidense como exemplo a ser seguido. Encontra-se também exemplos na literatura de outros países como Israel, Japão, França, Dinamarca, Luxemburgo, Grécia e África do Sul (BARADEL, 2011).

geração de emprego e renda, e desenvolvimento local, percebe-se que o direcionamento das aquisições para os fornecedores localizados em áreas de menor desenvolvimento econômico, mostra-se como mecanismo de simples execução, alto impacto e baixo custo.

Mas, especialmente, porque essa política não resultará somente de um anseio do gestor político que estará à frente do governo transitoriamente, mas da necessidade de intensificar a vontade estatal, permanente e perene, no sentido de promoção do desenvolvimento, de fortalecer o empresariado local e conduzir o desenvolvimento humano municipal.

Entretanto, o mesmo Arantes (2006) alerta que isso ainda é um grande desafio para o administrador público brasileiro, pois deverá ele se preocupar em

gerar desenvolvimento econômico e social, em especial da economia local e de regiões com menor índice de desenvolvimento, gerando emprego e distribuição de renda. Para tanto, é preciso desenvolver uma nova estratégia de compras públicas, primando por maior interação entre o Poder Público e a iniciativa privada, para que se tenha a transferência na formação de custos dos bens e serviços demandados pelo Governo, de maneira que a margem de lucratividade dos seus fornecedores seja negociada de forma dinâmica, observando-se os riscos técnicos e comerciais, e criando estímulos à redução dos custos e à melhoria da qualidade.

3.2 – A importância do Poder de Compras estatal

O gasto público e sua condução pelo gestor político é uma ferramenta que merece atenção e que encontrará respaldo na organização das práticas da gestão pública municipal como um instrumental poderoso.

Considera-se o Estado um agente econômico primordial, capaz de incentivar comportamentos de seus fornecedores e demais interessados em contratar, dado o alto volume de negociações que realiza com os particulares.

Trata-se da possibilidade de através da sua atuação interferir na atividade econômica de determinada localidade pelo fato de precisar contratar bens e serviços para a continuidade dos serviços públicos governamentais, atribuindo consequências ao potencial do gasto público.

A literatura denomina essas aquisições governamentais como o Poder de Compra da Administração Pública, que pode ser entendido como aquele

poder do consumidor, seja empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física que, ao adquirir bens e serviços, define suas exigências e necessidades tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e, contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país (SIVA, 2008).

Especificamente quando se fala da procura governamental e de seu aparato para formulação de processos de aquisições, fala-se do Poder de Compras governamental, que é definido como

o direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da econômica ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO *apud* SILVA, 2008, p.66).

A compra pública, considerada em seu sentido *lato*, é a aquisição pelo Estado de aparatos para o provimento de bens e serviços públicos sob a sua responsabilidade.

Neste caso, o governo tenderia a organizar o seu poderio de compras para a aquisição de bens e serviços que garantirão apenas a continuidade da execução das políticas públicas já implementadas¹⁴. Assim, as compras governamentais tenderiam a ser encaradas como uma tarefa administrativa tal como as demais, distanciando-se da ideia de realizar as compras com objetivos estratégicos de promoção do desenvolvimento (SQUEFF, 2014).

Mas um enfoque alternativo considera outras questões: o que se pretende com a compra pública? Qual o resultado esperado com este processo de contratação? Em que isso pode afetar o desenvolvimento de determinada localidade? (FIUZA, 2011).

Ao fazer uso dos instrumentos e ferramentas de compras públicas para atingir metas políticas, contemplando uma perspectiva mais ampla, o Estado interfere na dinâmica econômica do mercado, proporcionando condições para que sejam oferecidas condições favoráveis ao crescimento e desenvolvimento.

A utilização das aquisições estatais em um sentido estratégico, conforme McCrudden (2004) e Loader (2006) o definem, traz ao Estado a capacidade de atuar como agente de mudanças econômico-sociais, comportando-se não como regulador do mercado, mas como consumidor de bens e serviços nele disponíveis.

Assim, o seu uso na administração governamental equivale a

dar uma função social para a demanda de bens e serviços do Estado, em que a economicidade das compras públicas deixa de ser fator exclusivo de

¹⁴ Em função disto, segundo ensinamentos de Schumpeter, estariam assim impedidas as oportunidades de inovação e destruição criadora, necessárias ao processo de desenvolvimento econômico (VIAN, 2007).

ponderação para ser compartilhado com os objetivos maiores de desenvolvimento econômico sustentável, geração de emprego e renda e erradicação da pobreza (ARANTES, 2006)

Desta forma o Estado passa a intervir nas decisões econômicas das empresas e famílias, sem a necessidade do seu consentimento, pelo simples fato de ter necessidade de aquisições de bens e serviços. Torna-se mais fácil desempenhar ações de governo focalizadas, uma vez que a atividade financeira age diretamente no mercado.

A considerar pela quantidade de recursos financeiros empregados nas compras públicas,¹⁵ considera-se o Estado como portador de um potencial considerável, apto a orientar o crescimento e o desenvolvimento econômico dos mercados e, mais ainda, no caso dos mercados locais.

Assim, o Poder de Compra governamental pode ser utilizado enquanto um instrumento distributivo da renda¹⁶, favorecendo o desenvolvimento tecnológico ou estimulando a produção de determinados bens e serviços, por empresas de determinado porte, região ou grupo social. Ao avaliar o governo para que assim atue, a sociedade está manifestando a concordância em, eventualmente, pagar algum sobrepreço em favor do desenvolvimento da economia nacional (MOREIRA e MORAIS, 2002).

Esse objetivo não pode ser perseguido se não estiver ancorado na prática formulativa e programadora das Políticas Públicas pois ao decidir pelo fomento na utilização do poder de compra, o Estado estará oferecendo resposta a uma demanda pontuada pela sociedade e assumindo a responsabilidade perante o desenvolvimento de determinada delimitação regional, social ou empresarial.

A partir de um compromisso com a indução de capacidade, inovação tecnológica e a geração de desenvolvimento econômico e social é que se poderá garantir a eficácia do uso do poder de compra, para a indução de qualidade e o desenvolvimento das microempresas, culminando na maior articulação entre atividade estatal e sociedade, pois “existindo uma real ponderação entre os fatores de economicidade e fomento das compras públicas que, no longo prazo, levará à

¹⁵ Estima-se que no âmbito federal as compras públicas comprometam ente 7% e 13% do Produto Interno Bruto (PIB) (BARADEL, 2011, p.48)

¹⁶ Utilizar-se da função distributiva de renda que tem por finalidade prover os meios para ajustar os rumos em direção ao nível de distribuição de riqueza ideal, segundo crenças, valores e premissas que determinem esse parâmetro, de acordo com a cultura de cada sociedade (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008).

redução dos preços nas contratações públicas das microempresas” (ARANTES, 2006).

Dada a característica de fomento ao desenvolvimento que as compras públicas adquirem, “evidencia-se o papel específico das compras, que passa pela sua função estratégica na organização, podendo transformar-se em vantagem competitiva, desde que adequadamente desenvolvida e desempenhada na instituição” (BATISTA e MALDONADO, 2008).

Utilizando-se de mecanismos e ferramentas com o propósito de exercer o Poder de Compras, é inevitável que o Poder Público venha a ocasionar a flexibilização e desburocratização do processo de aquisição pública.

A adoção de uma finalidade para as compras do governo faz dela um instrumento de política pública que não pode deixar de ser utilizada. Isso porque o Poder de Compras do Estado tem a especificidade de ser um indutor da qualidade, da produtividade e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda, contribuindo, assim, para o aumento da competitividade de um segmento instalado em determinada localidade e proporcionando o desenvolvimento local (MOREIRA e MORAIS, 2002; BARADEL, 2011; CALDAS e NONATO, 2014).

O Poder de Compras e as Compras Governamentais são um especial fomentador não apenas para os mercados e fornecedores, mas podem, certamente, ser utilizados para a criação de novos nichos mercadológicos, novos produtos e serviços e, principalmente, a estabilização de pequenos negócios locais.

Nos dizeres de Pereira Junior e Dotti (2009, p.31),

a atividade de procura pela Administração Pública, mesmo quando no exercício de competências discricionárias deve exprimir escolhas ditadas por políticas públicas e implementadas de acordo com as normas jurídicas que viabilizem a concretização do interesse público.

Jacobs (*apud* CALDAS e NONATO, 2014) ensina que as cidades têm o poder de alavancar o desenvolvimento econômico à medida que o mercado local é fortalecido. O efeito multiplicador aumenta os níveis de emprego local gerando um grande círculo virtuoso onde a produção no mercado local induz o desenvolvimento de novos bens e serviços para o consumo interno e externo.

Modificar a forma com que a política pública que utiliza o poder de compras do Estado como função de governo¹⁷ é imperiosa porque não pode deixar de ser executada apenas pela inexistência de normas permissivas que conduzem o modelo de compra governamental de cada município.

3.3 – As compras governamentais e as Licitações Públicas

O legislador constituinte determinou, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que as compras governamentais não poderiam ser tratadas como o são na iniciativa privada, deixando claro no artigo 37, inciso XXI, que

ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas de proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Isso porque as compras do governo não podem ser utilizadas para favorecimento de particulares, tendo em vista que constituem os atos de governo que serão a contrapartida da arrecadação municipal e, portanto, devem ter parâmetros claros e objetivos para a sua execução.

Dando cumprimento à exigência constitucional, em junho de 1993 foi publicada a Lei Ordinária nº 8.666/93, regulamentando o dispositivo constitucional retro mencionado, instituindo normas para as licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

O processo de licitação pública ocorre quando

uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2013, p.490).

Explica também Meirelles (2005, p.271) que a licitação é

¹⁷ Utilizar-se da função distributiva de renda que tem por finalidade prover os meios para ajustar os rumos em direção ao nível de distribuição de riqueza ideal, segundo crenças, valores e premissas que determinem esse parâmetro, de acordo com a cultura de cada sociedade (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008).

um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Será através das modalidades de licitação que as pessoas jurídicas pertencentes ao Poder Público selecionarão a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados em fornecer bens, serviços e obras conforme o objeto desejado pela administração pública (CARVALHO FILHO, 2012).

As licitações públicas tiveram origem no período colonial brasileiro, mas intensificou-se a regulamentação desse procedimento legal a partir de 1922, com a edição do Decreto 4536/1922, conhecido como Código da Contabilidade da União. Desde então foram editados o Decreto-lei 200/1967, o Decreto-lei 2.300/1989, a Lei 8.666/1993 e a Lei 10.520/2002.

Para Baradel (2008), à medida que um novo instrumento legal era editado, acentuava-se a burocratização do poder de compras governamental, buscando corrigir as lacunas anteriores com mais formalismo e textos descritivos, ao invés de valorizar a finalidade do ato público.

A legislação brasileira reconhece como modalidades de licitação o “Convite de Preços”, a “Tomada de Preços”, a “Concorrência Pública”, o “Concurso”, o “Leilão” e o “Pregão”. As cinco primeiras modalidades são encontradas na Lei Federal nº 8.666/93 e a última encontra-se na Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002).

Sunfeld (2009) destaca que na Lei de 1993 prevalecem aspectos demasiados prescritivos, com pouca preocupação na eficiência e no custo dos procedimentos, enquanto na legislação de 2002 já são observadas melhorias no processo licitatório, no sentido de garantir mais eficiente alocação dos recursos atribuindo mais agilidade as compras públicas.

Entretanto, no que tange ao incentivo da participação do pequeno empresário local, as duas legislações apresentam qualidades e empecilhos para os pequenos negócios.

Para entendê-los, abordar-se-á adiante o que é necessário para a participação nas modalidades mais utilizadas pelo Poder Público municipal para

participar do processo de contratação com o Poder Público: o Convite de Preços, a Tomada de Preços, a Concorrência e o Pregão¹⁸.

3.4 – O processo das compras governamentais¹⁹

As licitações públicas são regidas pela Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) e têm no artigo 22 e 23 a definição e as exigências para todas as modalidades admitidas. O Pregão foi acrescentado ao aparato legal brasileiro como modalidade de licitação pela Lei nº 10.520/00.

Quanto maior os valores envolvidos na contratação pública, maiores serão as exigências documentais dos envolvidos no procedimento.

O “Convite de Preços” rege-se pelo artigo 22, inciso III, artigo 22, § 3º, artigo 23, incisos I e II, artigo 23, §3º, todos da Lei 8.666/93(BRASIL, 1993). É destinado às aquisições de pequeno montante, pois tem por objeto as contratações de até R\$150.000,00 para obras e serviços de engenharia ou menores que R\$80.000,00 para compras e serviços.

Para que o processo licitatório possa acontecer serão convidados, no mínimo, três possíveis interessados no ramo afeto ao objeto procurado, estendendo a possibilidade dos demais de manifestarem interesse, com antecedência de até 24 horas da hora designada para a apresentação das propostas.

Por ser a mais simples, essa modalidade não exige a publicidade em órgãos oficiais da imprensa estadual e federal, podendo restringir apenas aos convidados e a publicidade local com prazo mínimo de cinco dias.

Na modalidade “Convite de Preços” a legislação exige os seguintes documentos para habilitação do participante: a) a apresentação do Contrato Social da empresa; b) declaração de que não emprega menor de idade, salvo na condição de menor aprendiz; c) declaração de que tomou ciência de todas as condições da Carta-convite, Termo de Referência e Minuta do Contrato; d) Certidão Negativa de Débitos (CND) de débitos federais, estaduais e municipais bem como a dívida ativa;

¹⁸ Para o presente texto, aborda-se apenas as modalidades que são mais utilizadas pela esfera municipal em município de pequeno porte e, também, aquelas que resultam em contratações públicas. O Concurso é uma das modalidades utilizadas em seleções de grandes projetos arquitetônicos ou para selecionar os ganhadores de prêmios oferecidos pelo Poder Público. E o Leilão é uma modalidade utilizada para a alienação de bens públicos que perderam a sua eficiência, tornando-se inservíveis.

¹⁹ Os processos de compras mencionados a seguir são baseados na Lei 8.666/93 e Lei 10.520/00.

e) Certificado e Regularidade Fiscal do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e; f) CND relativo à débitos previdenciários e à de terceiros.

Após a habilitação dos proponentes, segue-se a etapa de propostas, quando o direito de contratar com o Poder Público será adjudicado àquele que oferecer a proposta comercial dentro dos padrões propostos no edital de convocação e que for mais vantajosa financeiramente ao interesse público.

A “Tomada de Preços”, prevista no artigo 22, inciso II, artigo 22, §2º e art. 23, incisos I e II, alínea B, todos da Lei 8.666/93, destina-se às aquisições de porte intermediário, porque é usada para contratações de até R\$1.500.000,00 de obras e serviços de engenharia ou até R\$650.000,00 para compras e demais serviços.

Todos os interessados em participar da Tomada de Preços devem constar do cadastro de fornecedores do Poder Público ou que obedeçam aos critérios de cadastramento estipulados até três dias antes do recebimento das propostas. Só assim poderão se habilitar e oferecer os seus preços para contratar com o Poder Público.

Quanto à publicidade, considera-se o prazo de antecedência que pode ser de quinze a trinta dias, dependendo do tipo e do valor da contratação, e deverá ser publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação regional ou local.

Nessa modalidade, deve ser apresentado o Certificado no Registro Cadastral pelo candidato a contratar com o Poder Público. Para a sua obtenção deverá ele apresentar os seguintes documentos: a) Contrato Social e consolidação contratual; b) Comprovante de inscrição no CNPJ e comprovação de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e municipal; c) CND conjunta de tributos federais e da dívida ativa da união, bem como certidões da Fazenda estadual e municipal; d) Certidão de regularidade de contribuição previdenciária; e) Certificado de Regularidade do FGTS; f) Certidão negativa de débitos trabalhistas, expedida pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST); g) Atestados de capacidade técnica para fornecimento de bens e serviços; h) Registro ou inscrição na entidade profissional competente, atestando a qualificação técnico operacional; i) Balanço de abertura; j) Balanço Patrimonial do último exercício social; k) Demonstração do Resultado do Exercício do último exercício social; l) Certidão negativa de Falência ou recuperação judicial; m) declaração de que não emprega menor de idade, salvo na condição de

menor aprendiz e; n) declaração de que não está impedido de contratar com o Poder Público.

Da mesma forma, na etapa de propostas o direito de contratar com o Poder Público será adjudicado àquele que oferecer a proposta comercial dentro dos padrões propostos no edital de convocação e que for mais financeiramente vantajosa ao interesse público.

A “Concorrência Pública”, prevista no artigo 22, §2º, art. 23, incisos I e II, alínea C e art. 23, §3º, da Lei 8.666/93, destina-se a grandes aquisições sendo utilizada para contratações de obras ou serviços de engenharia acima de R\$1.500.000,00 ou para compras e demais serviços acima de R\$650.000,00. Poderão participar todos os interessados na contratação pública, independente de convite ou estarem cadastrados, bastando que comprovem requisitos mínimos de qualificação técnica para a execução do objeto.

Para ter validade, a participação das empresas deverá ser convocada pelo Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação regional ou local, com antecedência mínima de trinta a quarenta e cinco dias.

A habilitação para participar dessa modalidade se dará após a análise dos seguintes documentos: a) Ato constitutivo consolidado ou acompanhado de todas as suas alterações; b) Contrato Social consolidado ou com todas as suas alterações; c) Inscrição estadual ou municipal, demonstrando o ramo de atividade compatível com o objeto contratual; d) CND conjunta de débitos federais e dívida ativa da União; e) CND da Fazenda Pública estadual e municipal; f) CND relativa à débitos previdenciários e à terceiros; g) Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS; h) Registro ou inscrição na entidade profissional competente, atestando a qualificação técnico operacional; i) Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidade e prazos com o objeto da licitação; j) prova de atendimento a eventuais requisitos previstos em lei especial; k) Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social; l) Certidão negativa de falência, recuperação judicial e de execução patrimonial; m) garantia (fiança ou caução) limitada a 1% do valor estimado do objeto da contratação.

Igual às modalidades anteriores, o direito de contratar com o Poder Público será adjudicado àquele que oferecer a proposta comercial dentro dos

padrões propostos no edital de convocação e que for mais vantajosa ao interesse público.

A modalidade “Pregão” é regida pela Lei nº 10.520/00 (BRASIL, 2002). Dispõe de duas formas, o Pregão Presencial e o Pregão Eletrônico²⁰, sendo utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor inicial de cotação, em que os interessados participam com propostas e lances oferecidos em sessão pública.

O instrumento convocatório deverá ser publicado com a antecedência de oito dias no Diário Oficial da União, meio eletrônico e em jornal de grande circulação regional ou nacional.

A peculiaridade desse procedimento reside na inversão das etapas quando primeiro temos a fase de propostas para só depois habilitar a proposta vencedora.

Serão abertos os envelopes com as propostas comerciais das empresas credenciadas e verificadas se as mesmas atendem ao que está disponível no edital. Segue-se a etapa de lances, tendo direito de prosseguir à etapa de habilitação a melhor oferta de preço.

A habilitação da proposta mais vantajosa exige os seguintes documentos: a) Ato constitutivo consolidado ou acompanhado de todas as suas alterações; b) Contrato Social consolidado ou com todas as suas alterações; c) Inscrição estadual ou municipal, demonstrando o ramo de atividade compatível com o objeto contratual; d) CND conjunta de débitos federais e dívida ativa da União; e) CND da Fazenda Pública estadual e municipal; f) CND relativo à débitos previdenciários e à terceiros; g) Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS; h) Registro ou inscrição na entidade na Entidade profissional competente, atestando a qualificação técnico operacional; i) Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidade e prazos com o objeto da licitação; j) prova de atendimento a eventuais requisitos previstos em lei especial; k) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social; l) Certidão negativa de falência, recuperação judicial e de execução

²⁰ A Lei Federal nº 10.520/00 instituiu o Pregão Presencial que foi regulamentado em 2005 através do Decreto Federal nº 5.450/05, criando a figura do Pregão Eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns. As características e regras são as mesmas para ambos ressalvado, entretanto, a impossibilidade da utilização da modalidade eletrônica para as contratações de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral.

patrimonial; m) garantia limitada a 1% do valor estimado do objeto da contratação; m) obrigatoriedade de o Capital Social da empresa corresponder a, no mínimo, 10% do valor total a ser contratado.

A inovação trazida pela legislação ao introduzir a modalidade Pregão se deve ao embate direto entre os fornecedores que pretendem contratar com o Poder Público, tirando a valorização, a produção documental da Lei 8.666/93, trazendo mais dinamismo nas relações entre fornecedores com o Poder Público.

Muito embora a regra para contratar com a Administração Pública seja a Licitação existe a figura da compra direta, procedimento mais simplificado de aquisição de bens e serviços. Ela resulta de uma das três figuras previstas pela legislação: a Licitação dispensada, a licitação dispensável e a Inexigibilidade de Licitação.

A Licitação é dispensada quando a própria Lei determina que o procedimento não deva ser realizado. As hipóteses são previstas no artigo 17 e incisos da Lei 8.666/93.

A Licitação é dispensável quando da análise da relação de custo/benefícios para contratação resulta em benefícios para a Administração Pública. As possibilidades de dispensabilidade estão no rol taxativo do artigo 24 da Lei mencionada.

A Licitação é inexigível quando se relaciona a ideia de inviabilidade de competição que pode ser atribuída a alguns fatores como a ausência de alternativas na escolha dos fornecedores, a impossibilidade de serem fixados critérios objetivos de disputa de preços ou que as características e atributos do objeto determinam a escolha do contratado. Essas circunstâncias estão presentes no artigo 25, da Lei de Licitações.

Os documentos exigidos dos fornecedores para as contratações dispensadas e dispensáveis de licitação consistem basicamente na comprovação que a empresa poderá cumprir com a obrigação para a qual está sendo contratada.

A inexigibilidade exige a prática de muitos atos administrativos a pelo Poder Público que justifiquem os requisitos legais mencionados para, só depois, serem exigidos documentos de regularidade fiscal e de capacidade de cumprir com os requisitos propostos para a contratação.

Note-se que à medida que os valores limites das compras governamentais aumentam, a legislação exige mais documentos da empresa que

participará da licitação pública e determina que mais publicidade deve ser dada ao processo de aquisição governamental.

Entretanto, verifica-se que o procedimento burocrático que permeia as compras governamentais tem objetivos legalmente transcritos que, em suma, busca garantir a ampla participação nos processos de procura governamental de maneira justa e sem restrição à concorrência e, principalmente, garantir equidade a todos os participantes.

No artigo 3º da Lei nº 8.666/93 lê-se que

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa (BRASIL, 1993).

Verifica-se que um dos desejos do legislador era de estabelecer procedimentos que assegurassem igualdade de todos os interessados na participação nas compras públicas. Entretanto, dada as características dos pequenos negócios, especialmente quanto a concorrência financeira com as demais empresas e as condições para contratação com o Poder Público, dificilmente o objetivo constitucional de igualdade lhes era garantido na mesma proporção.

Dada a importância dos Micro e pequenos empresários para a economia brasileira foram viabilizadas ferramentas legais para diminuir um pouco a diferença entre elas, facilitando a participação deste destacado segmento na procura governamental.

3.5 – Os compradores e o processo de compras governamentais

Conforme verificado, por se tratar de ato administrativo no âmbito do Poder Público, as aquisições governamentais deverão respeitar as premissas legais. O regramento jurídico que embasa a realização de contratações administrativas para fornecimento de bens e serviços muitas vezes é utilizado como aparato que desfavorece a atuação dos compradores públicos face ao compromisso com o desenvolvimento local.

Destaca-se que a evolução do processo de procura governamental sofreu impacto direto da Administração Pública Burocrática, pois

concentrou-se no processo, em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos. A burocracia atenta para os processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm a priori. Entende, além disso, que punir os desvios é sempre difícil, para não dizer impossível, preferindo preveni-los (BRESSER PEREIRA, 1998, p.28)

Em Batista e Maldonado (2008) encontramos uma dupla justificativa para que essa distância entre a legislação e os compradores sirva para o propósito procrastinador, pois o regramento jurídico brasileiro que trata sobre as contratações públicas “estabelece normas e procedimentos rígidos que inibem a capacidade de negociação do comprador público” enquanto a atuação dos agentes públicos apresenta falta de capacitação profissional “tanto do ponto de vista da falta de entendimento total da legislação de compras de governo, quanto da falta de reciclagem e treinamento constante”.

Compradores públicos são os servidores públicos que tem como função desenvolver a aquisição de produtos e contratação de serviços para o desenvolvimento das políticas públicas que devem passar a ter uma consciência maior das suas atividades em meio à estrutura na qual se insere (BATISTA e MALDONADO, 2008).

Portanto, o perfil do comprador público atual deverá aliar a normatização característica às organizações burocráticas, do rito processual das compras públicas, às finalidades das políticas públicas de promoção do desenvolvimento, oriundas do gerencialismo moderno.

Ademais, a estrutura administrativa burocrática “deverá apoiar-se em uma programação plurianual de investimentos públicos e em um plano plurianual de compras governamentais, de forma a orientar a programação da produção e os investimentos dos fornecedores locais” (ARANTES, 2006).

Basta que os compradores públicos, seguindo parâmetros formulados pelos gestores, busquem a participação desse tipo de estabelecimento. Nesse sentido, o Poder Público cumpre com a sua função institucional de estimular o comportamento dos agentes que estão sendo governador por ele.

Assim, a atuação dos agentes públicos dependerá muito de segurança institucional para que assegure a atuação de maneira eficiente e adequada, “fazendo-se necessário um aprimoramento de suas competências e qualificações,

que se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e capacitação, que irá determinar a diferenciação primordial entre um comprador burocrático ou um comprador moderno²¹ (BATISTA e MALDONADO, 2008).

Não se pode deixar que as compras públicas no Brasil sejam legadas a apenas atividade-meio, provendo apenas os bens necessários à administração pública na execução das políticas públicas pontuadas como prioritárias.

Consolida-se o pensamento de que há que se centrar no controle processual e não no controle finalístico, fazendo da burocracia nos processos de licitações públicas, ao invés de um remédio para o combate aos desvios e favorecimentos pessoais nas compras públicas, apenas mais um procedimento longo desenvolvido para os tecnoburocratas estatais.

Para tanto, seria necessária a qualificação técnica daqueles que realizam as compras públicas com a formatação de estratégias inerentes ao uso do Poder do Estado, destinados a executar políticas coordenadas com as demandas necessárias para o desenvolvimento, transformando o compromisso burocrático com os meios processuais em finalidades gerenciais e racionais essenciais às premissas de eficiência da política pública²².

Os procedimentos legalistas trazidos às práticas dos compradores públicos tornando-os meros burocratas e que acabam por atrapalhar devem ser utilizados no sentido de propiciar ao Estado o alcance da necessária qualidade nas aquisições sem deixar de lado o atendimento da finalidade de desenvolvimento.

Assim, em decorrência do compromisso estabelecido da compra pública como sendo ferramenta utilizada pela política pública para um fim maior que não seja a mera função administrativa, não se pode admitir um comprador público preocupado apenas com a efetivação de uma aquisição sem ponderar as suas consequências. (DIAS e COSTA, 2000)

Os compradores públicos, mais que meros agentes burocratas, devem ter como fundamento para a sua postura a intenção de, através da sua postura frente ao normativismo da organização, impingir consequências desejáveis de incentivo e estímulo as limitações de busca no mercado.

²¹ Lima (*apud* BATISTA e MALDONADO, 2008) não considera que as duas características são excludentes, podendo ser complementares em vários casos, destacando o papel da atividade burocrática de compras em detrimento da eficiência moderna.

²² Para Myoken (*apud* SQUEFF, 2014) a falta de profissionalização de compradores públicos faz com que os instrumentos normativos sejam tratados como instrumentos de interpretações mecanicistas por parte

O poder de compras governamental e as compras do Poder Público devem ser percebidas como uma forma de aplicar os recursos públicos para garantir a continuidade na oferta de bens e serviços públicos e, também, apoiar ou estimular grupos da sociedade estratégicos para a cadeia produtiva da economia nacional e local, por ser uma eficaz ferramenta de geração de emprego, renda e desenvolvimento.

3.6 – Microempresa e Empresa de Pequeno Porte nas licitações públicas

Os pequenos negócios foram reconhecidos e eleitos pela Magna Carta, tendo sido dispensada atenção nos artigos 170, inciso IX, e 179, como sendo o grande motor econômico do país, tanto é que se pode verificar a representatividade na produção de riquezas brasileira desde então.²³

Tanto é verdade que foi instituído tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte por se tratar de uma importante política fomentar o pequeno negócio bem como ser vontade do Poder Público estimulá-las enquanto instrumento de geração de empregos e distribuição de rendas nos municípios, estados e na União.

Cerino (2009) afirma que a vontade da legislação dispensando tratamento diferenciado as micro e pequenas empresas brasileiras consiste numa forma de combate à pobreza através da geração de trabalho, emprego e melhor distribuição de renda; redução da informalidade na contratação de mão de obra, incremento da atividade produtiva nacional e desburocratização aliado a justiça fiscal.

No que tange a medidas mais localizadas, no âmbito estadual destacam-se iniciativas como o Decreto estadual nº 54.229, de abril de 2009, que dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciado às Microempresas e às empresas de pequeno porte, realizadas no âmbito da administração pública direta e indireta do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2009) e o reconhecido Projeto “Compras governamentais” do estado do Espírito Santo (ESPIRITO SANTO, 2007).

²³ Quando entrou em vigor a Lei Complementar nº 123/06, em 2007, as ME e EPP's representavam 90,1% do total de empresas ativas no Brasil. Em 2014, esse número era da proporção de 93,6%. (CNC, 2014h)

Ambos propõem diretrizes para as compras governamentais com enfoque na contratação de pequenos negócios tendo em vista que

viabilizar um projeto de Compras Governamentais que atenda às necessidades do governo e, simultaneamente, esteja promovendo a geração de trabalho e renda, o desenvolvimento regional e que, proporcione mudanças significativas no cenário socioeconômico, necessita da participação de diversos atores e requer que os mesmos trabalhem alinhados defendendo interesses comuns. (ESPIRITO SANTO, 2007)

E a iniciativa continua sendo justificada porque

somente através da potencialização desse segmento é que se poderá dizer que se está buscando inserção social produtiva e, efetivamente, promovendo desenvolvimento socioeconômico local. Não se trata de mero desejo político, mas sim, da adoção de uma política pública estruturante, que espelhe em todos os seus entes a necessidade de práticas democráticas de acesso às compras governamentais. (ESPIRITO SANTO, 2007)

A iniciativa da esfera federal estabelece-se com a sanção da Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006) que estabelece o “Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte”, que dentre outras coisas, estabelece alguns benefícios para que esses negócios consigam contratar mais facilmente com o Poder Público.

O fato dessa matéria ter sido tratada em sede de Lei Complementar²⁴ destaca a complexidade no seu processo de aprovação tendo em vista a necessidade de uma maior participação dos legisladores bem como da oitiva maior da sociedade nas audiências públicas necessárias à constituição da produção da lei.

A propositura da Lei Complementar nº 123 teve o início de sua tramitação no Congresso Nacional em 2004. Naquela ocasião a iniciativa trazia na

²⁴ Essa espécie normativa é utilizada quando a Constituição Federal expressa que esse meio legal será o mais adequado para complementar lacunas deixadas pelo constituinte. Assim a diferença com relação às outras espécies normativas será quanto a matéria tratada e quanto ao quórum de congressistas presentes na sessão de aprovação. Quanto a matéria, trata-se de um aspecto material trazido pela Constituição Federal de 1988. O legislador originário procurou selecionar as matérias que achou mais sensíveis e importantes, naquela época, indicando que este tema deveria ser tratado por Lei Complementar. A intenção era selecionar matérias para passar por um processo mais complexo e completo de discussão. Essa indicação está explicitada, sendo indicado quando haverá a necessidade de Lei Complementar ou não (LENZA, 2009). Quanto ao quórum, trata-se de um aspecto formal para a aprovação dessa modalidade legislativa. A Lei Complementar exige que a sessão de apreciação e votação deve ser instalada apenas com a presença da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa. Esse número diz respeito ao total de membros da referida Casa. Cita-se como exemplo, a Câmara de Deputados, que é formada por 513 deputados federais e a maioria absoluta exige a presença de 257 deputados. A Constituição Federal atribui a complexidade de aprovação desse instrumento legal à necessidade de maior concordância entre os membros do Parlamento, pois há a necessidade de uma manifestação de vontade mais qualificada e que enseja uma maior expressão no Poder Legislativo diante da matéria (LENZA, 2009).

Exposição de Motivos o reconhecimento da importância do segmento dos pequenos negócios para a produção de riquezas no país.

Verifica-se no momento de proposição do instrumento legal que

As receitas das micros e pequenas empresas em 2001, totalizaram a quantia de R\$168 bilhões e 200 milhões, respectivamente. Um estudo realizado nesta mesma época, constatou que cerca de 1 milhão e 100 mil destas pequenas e Microempresas eram do tipo empregadora. [...] Segundo dados do BNDES, 98% do total de empresas do país são constituídas de micros e pequenas empresas e representa 93% dos estabelecimentos empregadores, que correspondem a cerca de 60% dos empregos gerados no país, participando com 43% da renda total dos setores industrial, comercial e de serviços.²⁵

Conforme divulgado pelo SEBRAE(2013a), a microempresa e empresa de pequeno porte desempenha importante papel para alavancar o desenvolvimento social e econômico brasileiro representando cerca de 25% da produção do PIB de todo o país e pode ser considerada, em grande parte, responsáveis pela força de trabalho formal.

Como se verá mais adiante, no caso de pequenos municípios e, especificamente naquele objeto dessa investigação, representam quase a totalidade de empresas ativas na cidade sendo responsáveis por quase toda a geração de emprego e renda na localidade.

Tal fato é pertinente porque o fortalecimento dos pequenos negócios podem se relacionar

à melhora na sua competitividade, tendendo a gerar impactos expressivos na economia brasileira, seja em termos de maior oferta de empregos, melhores salários, ampliação da massa salarial e da arrecadação de impostos, a melhor distribuição de renda e o aumento do bem estar social (BARADEL, 2011).

Assim, priorizando o pequeno negócio local, as compras governamentais farão cumprir a sua função social tendo em vista o seu peso na atividade econômica local, atribuindo ao poder de compras estatal consequências além da mera organização de bens e serviços públicos.

Nesse sentido, a utilização do poder de compra proporcionando instrumentos institucionalizados de tratamento diferenciado, conduz à solidificação das ME e EPP e do desenvolvimento econômico haja vista a grande contribuição à

²⁵ Justificativas propostas pelo Congresso Nacional para a apreciação do Projeto de Lei Complementar que originou a Lei Complementar nº123/2006.

economia regional e nacional, dada a sua capacidade de gerar emprego, renda e desenvolvimento local.

As compras governamentais que favorecem a participação as microempresas e empresas de pequeno porte representam para elas verdadeiras oportunidades de acesso ao mercado consumidor, oferecendo oportunidade de melhorias tecnológicas nos produtos ofertados, conduzindo ao fortalecimento e a expansão das mesmas.

A utilização do Poder de compras brasileiro enquanto política pública com finalidade de estímulo econômico, contempla de maneira expressiva as micro empresas, muito embora não tenham sido concebido especificamente para elas.

O exemplo do esforço estatal mais evidente foi justamente a criação da Lei Complementar 123/2006 trazendo mecanismos jurídicos para que fosse possível direcionar as compras governamentais direcionadas aos pequenos negócios. E no mesmo diapasão seguiram-se medidas estaduais e municipais.

Tais incentivos visam eliminar parcialmente o processo burocrático e a dificuldade de acesso às informações das compras públicas que acabam por coibir a participação do pequeno negócio em processos públicos de contratação.

A legislação não dispensa as pequenas empresas de participar do processo regular de compras burocrático mas flexibiliza alguns deles que não fazia sentido solicitar de uma empresa que não tem tamanho expressivo.

O capítulo V da Lei Complementar nº 123/2006, nominado de Acesso aos Mercados, tem na Seção I os dispositivos referentes às Aquisições Públicas, que por sua vez traz nos artigos 42 a 48 algumas regras aplicáveis aos processos de Licitação dedicadas ao atendimento das ME e EPP's.

Em síntese, a legislação traz aos pequenos negócios os seguintes diferenciais: a) determinação de prazo diferenciado para a comprovação da regularidade fiscal, deslocando-o da etapa de habilitação do procedimento licitatório para o momento de adjudicação do objeto (art. 42 e 43); b) nas licitações será assegurada, como critério de desempate, a contratação com as ME e EPP's, entendendo-se como empate as situações em que a proposta apresentada seja igual ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada ou, na modalidade Pregão, no intervalo percentual de 5% superior ao melhor preço (art. 44); c) a Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame,

situação em que será adjudicado em seu favor o objeto e, no caso de equivalência dos valores apresentados estarem nos intervalos propostos pelo artigo 44, será realizado sorteio entre os pequenos negócios classificados para que seja escolhida a primeira que poderá apresentar a melhor oferta, sendo que no caso de Pregão, a ME ou EPP mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 minutos, sob pena de preclusão (art. 45); d) em sendo titular de direito creditórios decorrentes de obrigações com a União, Estados e municípios que não foram pagos em 30 dias contados da data de liquidação, poderá emitir a cédula de crédito microempresarial (art. 46).

A preocupação do legislador em beneficiar o segmento do pequeno empresariado fica explicitamente previsto na legislação, quando o próprio texto legal destaca, em seu artigo 47, da Lei Complementar 123/06 que

nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Mais ainda, o legislador evidencia os meios para viabilizar o tratamento objetivo mais benéfico ao pequeno negócio. Lê-se no artigo 48 da mesma legislação que

para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I – deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$80.000,00; II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de Microempresa ou de Empresa de Pequeno Porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% do total licitado; III – em que se estabeleça cota de até 25% do objeto para a contratação de Microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza de natureza divisível; [...] §3º Os benefícios referidos neste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido.

O que a legislação introduziu no ordenamento jurídico brasileiro foi a possibilidade dos microempresários poderem desenvolver seus negócios por meio do acesso ao mercado das compras governamentais em todas as suas esferas, destacando a função social da compra governamental (DRUMOND, 2012).

Outro aspecto desejado pelo legislador foi o de aliar duas grandes potencialidades econômicas: a força e importância dos pequenos negócios locais e

a grande quantidade de recursos públicos utilizados através do poder de compras oriundo do Poder Público.

CAPÍTULO 4 – CARACTERIZANDO O MUNICÍPIO DE ITUVERAVA/SP

Sabe-se que a relação entre demanda por serviços públicos e o financiamento dos mesmos é o objeto de ocupação das Finanças Públicas. Esse assunto é um dos temas que despertam atenção, principalmente quando tratamos de pequenos municípios em que a arrecadação de tributos, muitas vezes, fica aquém do necessário para atender a todas as demandas da comunidade que se encontra dentro da sua delimitação territorial.

Com a promulgação da própria Magna Carta (BRASIL, 1988), que atribuiu aos municípios mais responsabilidade e autonomia, amplia-se a demanda por informações econômicas eficientes em nível municipal e que, acima de tudo, proporcionem um sistema de indicadores municipais com informações sobre o desenvolvimento econômico.

No âmbito de localidades de pequeno porte, como é o caso do município de Ituverava/SP, saber o tamanho da máquina estatal a ser administrada e a quantidade de recursos disponível para seu custeio, impacta diretamente na maneira com que o governo deveria se manter comprometido com as ações governamentais que elencará como prioritária ao longo da sua gestão.

Com esse objetivo, passa-se a analisar aspectos físicos, administrativos, políticos e econômicos do município em estudo.

4.1 – Aspectos demográficos e socioeconômicos

Ituverava é um município de pequeno porte²⁶ e situa-se no nordeste do Estado de São Paulo, localizado a 410 quilômetros da capital, e sua delimitação territorial totaliza 704.659 km². São seus vizinhos limítrofes as cidades de Aramina, Buritizal, Guará, Igarapava, Ipuã e Miguelópolis. (IBGE, 2016).

Integra a região administrativa de Franca, composta por 23 municípios, sendo os mais populosos Franca, Batatais, São Joaquim da Barra e Orlandia. O PIB *per capita* da região é de R\$21.041,97 (vinte e um mil, quarenta e um reais e noventa e sete centavos) e a participação do PIB no valor agregado estadual soma 1,07%. Ituverava participa individualmente do agregado estadual em 0,05%.

²⁶Conforme classificação atribuída pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (2016) é um dos 963 municípios brasileiros com população entre 20.000 e 50.000, tendo a estimada de 41.206 habitantes para o ano de 2016. A densidade demográfica é de 56,32 habitantes por quilômetro quadrado. O crescimento da população acompanha a taxa geométrica anual de 0,43%, abaixo da média do estado de São Paulo, que é de 0,84%.

Da população total, 94,15% das pessoas residem na zona urbana e outras 5,85% das pessoas residem na área rural. (IBGE, 2016)

Nota-se que Ituverava é uma cidade com densidade urbana regular, demandando do Poder Público comprometimento de despesas para proporcionar medidas de bem-estar urbano.²⁷ Com ações governamentais implementadas, Ituverava é o 162º município brasileiro em bem-estar urbano. Seu vizinho limítrofe Buritizal é o 1º lugar e o que o alçou a essa colocação foi a pontuação obtida justamente na grandeza de infraestrutura urbana (OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES, 2016).

Verificando o período de 2007 a 2014, observa-se que uma tendência de envelhecimento desta população,²⁸ tendo em vista que a taxa de crescimento da população com 15 anos ou menos anos diminuiu de 21,77% para 18,67%, enquanto a da população com 60 ou mais anos cresceu na proporção de 13,18% para 15,66%. (SEADE, 2016)

Enfatiza-se ainda mais tal fato, pois atualmente 18,08% dos habitantes estão com idade de 15 anos ou menos, 65,46% com idade entre 16 anos e 59 anos, e outros 16,46% estão com sessenta anos ou mais. (SEADE, 2016).

O índice de envelhecimento²⁹ evoluiu de 60,54% em 2007, para 83,85% em 2014, enquanto a taxa de natalidade da população diminuiu de 13,25% para 11,18% no mesmo período. No ano de 2016, o envelhecimento populacional foi da razão de 91,07% e a natalidade de 11,96%. (SEADE, 2016).

A razão de dependência do município é de 43,19%. Essa taxa indica o percentual da população menor de 15 anos e maior de 65 anos de idade,

²⁷ Um indicador relevante nesse sentido é o Índice de Bem-Estar Urbano municipal (IBEU). Este índice dimensiona os componentes de infraestrutura urbana (pavimentação, calçamento e iluminação pública) e serviços coletivos urbanos (atendimento adequado de água, esgoto, energia elétrica e coleta de lixo). Foi desenvolvido pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, através do Observatório das Metrópoles. (OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES, 2016)

²⁸ A Fundação Seade avalia a taxa de crescimento da população desde o ano de 1980.

²⁹ Proporção de pessoas de 60 anos e mais por 100 indivíduos de 0 a 14 anos.

considerada população dependente, em relação à população entre 15 e 64 anos, considerada potencialmente ativa. (SEADE, 2016)

De acordo com o PNUD (2016), no ano de 2010, a esperança de vida ao nascer do cidadão ituveravense foi de 75,4 anos, sendo que a média brasileira era de 73,9 anos.

A população caminha para um envelhecimento, dada as características demográficas verificadas anteriormente. E o aumento na qualidade de vida da população traz outra consequência: os idosos do município vivem cada vez mais. O Poder Público deveria dedicar parte das políticas de Saúde pública e de Assistência Social destinadas ao atendimento dessa grande parcela da população e que geralmente demandam muitos recursos devido à complexidade de atendimento desse público.

Outra característica apresentada é a predominância de habitantes de sexo feminino. A razão de sexos³⁰ saiu de 96,00 em 2007, para 94,98 em 2014 (SEADE,2016).

Contribuindo com a caracterização dessa população, verifica-se também que a renda média *per capita* é de R\$743,57(setecentos e quarenta e três reais e cinquenta e sete centavos). O valor de rendimento mediano mensal domiciliar é de R\$1.508,63 (um mil, quinhentos e oito reais e sessenta e três centavos), para os domicílios rurais e R\$3.016,36 (três mil, dezesseis reais e trinta e seis centavos), para os domicílios urbanos. Em 4,37% desses domicílios, a renda é de até um quarto do salário mínimo e, em outros 17,07%, é de metade do salário mínimo. (IBGE, 2016)

Importante consignar que o Índice de Gini, que mensura a concentração de renda e a diferença entre os rendimentos dos mais ricos e dos mais pobres, sofreu uma queda. Em 2000, o índice era de 0,58, enquanto em 2010 passou a ser de 0,52, sendo considerada pobre 3,58% da população (PNUD, 2016).

Ituverava possui um índice de analfabetismo entre a população acima de 15 anos de 6,57%. Essas pessoas declaram-se como não sendo capazes de ler e escrever ou que aprenderam a ler e escrever mas esqueceram ou que apenas conseguem desenhar o próprio nome (IBGE, 2016).

³⁰ Número de homens para cada 100 mulheres na população residente em determinada área. Caso o coeficiente seja menor que 100 haverá predominância de mulheres, ao passo que quando estiver acima, haverá predominância masculina.

Dentre a população com a idade entre 18 e 24 anos, verifica-se que 55,86% tem o Ensino Médio completo ou concluiu o Ensino Superior (IBGE, 2016).

A escolaridade da população com 25 anos ou mais de idade compõe-se de 7,8% que não concluiu o Ensino Fundamental e é analfabeto; 38,9% que não concluiu o Ensino Fundamental, mas é alfabetizado; 15,1% que completou o Ensino Fundamental e Médio; 24,7% que completou o ensino Médio, mas não completou o Ensino Superior; e 13,5% que completou o ensino Superior (PNUD, 2016).

Para atender à educação pública no ano de 2007, Ituverava contava com dez escolas de Ensino Fundamental, um escola de Ensino Médio e nove escolas de Ensino Infantil e pré escolar, com 4.487, 1.225 e 1.424 matrículas respectivamente. Consigna-se que o custeio da educação de Ensino Médio é de responsabilidade do estado de São Paulo e, por isso, fica por sua conta o custeio desse segmento. Ao final do período observado, o município tinha nove escolas de Ensino Fundamental, duas escolas de Ensino Médio e nove escolas de Ensino Infantil e pré escolar, com 3.476, 1.118 e 639 matriculados em cada um deles (IBGE, 2016).

A estrutura dos serviços públicos de saúde oferece atendimento junto à Santa Casa de Ituverava, que faz parte dos serviços de referência em saúde para o Estado de São Paulo, com composição dos serviços essenciais de média e alta complexidade conforme determinações do Ministério da Saúde. Sua estrutura atende usuários do Sistema Único de Saúde do município e demais cidades da região, que transferem recursos à Entidade.

São vinte e dois estabelecimentos de atendimento à saúde, sendo onze exclusivamente particulares e outros onze para atendimento público.

Ituverava possui Unidade Regional de Hemodiálise e Unidade de Terapia Intensiva (UTI). A Unidade Renal e de Hemodiálise realizou 16.396 sessões nos pacientes da microrregião colegiada (Ituverava, Guará, Aramina, Miguelópolis, Buritizal, Igarapava), além os municípios de Ipuã, Morro Agudo, Orlandia e São Joaquim da Barra, no ano de 2014.

Neste mesmo ano, a Santa Casa realizou 86.123 procedimentos ambulatoriais, 7.401 internações, 36.215 exames de Raio X, 5.048 mamografias, 4.411 tomografias, 5.429 ultrassonografias e 5037 cirurgias, perfazendo um total geral de 167.302 atendimentos. Dos seus pacientes, 29.319 são provenientes de Ituverava e 14.212 de outros municípios (IBGE, 2016).

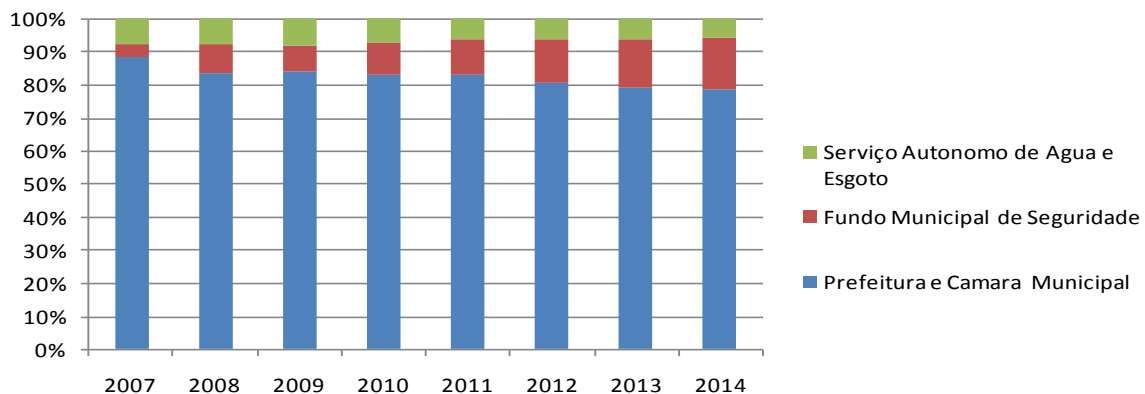
Por último, em termos de saneamento básico, o município possui 99,97% de cobertura de serviços de esgotamento sanitário com destinação adequada ao meio ambiente, possuindo lagoas de decantação e estações elevatórias que possibilitam a elevação dos resíduos domiciliares, enquanto a média estadual é de 89,75%. A coleta do lixo domiciliar e hospitalar atinge o mesmo patamar com uma cobertura acima da média do estado de São Paulo que é de 99,66%. Já o abastecimento de água tratada e potável atende 99,76% da população, acima dos 97,91% estaduais (SEADE, 2016).

4.2 – Organização administrativa e política

Administrativamente, o município de Ituverava conta como Unidades Orçamentárias a Prefeitura Municipal de Ituverava e Câmara Municipal de Ituverava, compondo a Administração Direta, e o Fundo Municipal de Seguridade Social de Ituverava – FMSS e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, compondo a Administração Indireta.

A contribuição de cada Unidade Gestora ao Orçamento Público Municipal referente ao período 2007/2014 é disposta no Gráfico 01.

Gráfico 01. Contribuição percentual ao Orçamento do Poder Público Municipal, segundo Unidade Gestora. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Anexo II do Orçamento Público de Ituverava (ITUVERAVA, 2006 a 2013).

O orçamento público municipal evoluiu nesse período, partindo de 59,4 milhões em 2007 (ITUVERAVA, 2006) para 125,4 milhões em 2014 (ITUVERAVA, 2013). Importante parcela cabe à Prefeitura Municipal de Ituverava, que representa 76% do montante total, sendo que os outros 24% são vinculados à Administração Indireta.

Cabe lembrar que a Administração Indireta, por contar com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, dispõe integralmente desses valores apenas para a execução de ações governamentais propostas no âmbito de sua organização interna.

Melhor dizendo: não pode a Prefeitura Municipal de Ituverava executar ações de governo e contar com recursos do SAAE, por exemplo. Havendo sobra financeira, este valor comporá superávit financeiro e será passível de incorporação no orçamento fiscal do próximo exercício financeiro da SAAE.

Já o mesmo não ocorre com o Poder Legislativo, pois quando este deixa de usar créditos financeiros, descentralizados pelo Poder Executivo, deve devolvê-los à sua origem, podendo ser utilizados para custear ações de governo e, até mesmo, amparar superávit financeiro.

Subordinadas às Unidades Orçamentárias temos as Unidades Executoras que estão relacionadas à esfera operacional das políticas públicas do governo municipal. Elas se destinam a manter todos os bens e serviços públicos oferecidos pelas quinze Secretarias Municipais³¹ em efetiva prestação contínua.

Politicamente, o município de Ituverava, ao longo do período estudado, passou pela gestão de dois governos distintos: o do prefeito Mario Takayoshi Matsubara, com gestão 2005/2012 e Walter Gama Terra Junior, com gestão 2013/2016.

Ambos tiveram na iniciativa privada a sua formação trazendo para o Setor Público a sua contribuição e o discurso de tentar assimilar aspectos relevantes da iniciativa pública com o que fosse compatível da esfera privada.

Na primeira gestão, o município teve a construção da ideia de administração gerencial quando o governante aliava a vontade estatal à fiscalização de objetivos das ações de governo, fazendo da burocracia um aliado do Estado.

Já com o segundo, o município experimentou um retorno às raízes burocráticas clássicas com todas as suas vantagens e desvantagens, incluindo a produção desnecessária de documentos e a falta de finalidade nas ações governamentais.

³¹ São elas: Secretaria Executiva; Secretaria da Administração/Governo; Secretaria Municipal da Fazenda; Secretaria do Bem Estar e Integração Social; Secretaria da Educação; Secretaria de Esportes e Cultura; Secretaria da Saúde; Secretaria de Obras e Serviços Urbanos; Secretaria de Turismo e Lazer; Secretaria da Indústria e Comércio; Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Secretaria de Transportes; Secretaria do Tesouro Municipal; Secretaria de Projetos e Convênios e Procuradoria Geral do Município.

Suas agendas de governos foram pautadas em propostas de transformar a máquina estatal em uma organização transparente colocando-o à disposição da população, reafirmando a premissa de que o Poder Público é um Ente a serviço do bem coletivo, destacando a sua atenção ao desenvolvimento econômico e social da comunidade ituveravense. A única diferença é que um optou pela ótica gerencial e outro pela ótica burocrática.

No plano de governo da gestão 2005/2008, denominado “Orgulho de viver aqui!”³² eram consideradas cinco principais diretrizes de governo: saúde, educação, transparência, criança e juventude e desenvolvimento municipal.

Dentre as posturas governamentais propostas, especificamente voltadas ao desenvolvimento econômico, estavam a de apoio à Associação Comercial de Ituverava, a criação de um Distrito Industrial e da incubadora de empresas.

No final de seu governo, o prefeito conseguiu prestar contas à população da parceria estabelecida com a Associação Comercial, que teve o apoio do Poder Público municipal ao longo de quase todo o período de seu mandato. Entretanto, o governante não conseguiu estruturar o Distrito Industrial e nem a incubadora de Empresas.

Ao longo do seu governo, o prefeito priorizou a contratação do comércio local, deixando o excesso de exigências legais em segundo plano. Tendo em mente as dificuldades dos pequenos negócios locais, mobilizou o aparelho estatal para utilizar meios menos burocráticos de compra³³. Entretanto tal fato gerou-lhe alguns questionamentos judiciais e administrativos, por parte do Tribunal de Contas do Estado, a respeito da probidade de algumas compras governamentais.

A gestão 2013/2016 trouxe o mote “A força do povo é a força da mudança”³⁴, que em seu bojo contemplava 22 principais diretrizes de governo dentre elas algumas que priorizavam o fortalecimento do empresariado da cidade, o que era chamado pelo governo de “crescimento econômico local”.

Propunha na ocasião a implementação de uma incubadora de empresas, denominada “Galpão do Empreendedorismo”, com o objetivo de auxiliar

³² Trata-se do título atribuído ao plano de governo do governo municipal 2005/2012.

³³ A Diretoria de Licitação do Município de Ituverava informou que no exercício de 2009 foram realizados 55 procedimentos licitatórios sendo que 33 deles foram Convites de Preços, 9 Tomadas de Preços e 9 Pregões Presenciais. (ITUVERAVA, 2016)

³⁴ Trata-se do nome do Plano de Governo do então pleiteante ao cargo de Prefeito Municipal.

os pequenos negócios e seu desenvolvimento, assim como trabalhar junto a associação Comercial e Industrial de Ituverava, Banco do Povo e Sebrae.

Também, propunha a criação do Distrito Eco Industrial, com toda a infraestrutura necessária para empresas de todos os portes, “indústrias e fábricas”, bem como, possibilitar a geração de novos empregos através do apoio e incentivo às empresas da cidade.

Ao final de seu mandato, em 2016, não conseguiu implementar na integralidade nenhum desses dois projetos, à exceção do apoio à Associação Comercial, que recebia repasses financeiros resultantes de apoio para eventos realizados apenas ao final de cada exercício financeiro.

Mesmo não havendo créditos orçamentários consideráveis para atividades relacionadas à Indústria e Comércio, nos mandatos 2005/2012, o Chefe do Executivo obteve três menções no Prêmio “Prefeito Empreendedor”, oferecido pelo Sebrae.³⁵

Muito embora a gestão 2013/2016 tenha estabelecido prioridade à ação governamental nesse mesmo sentido, nos anos de 2014 a 2016 não houve nomeação de Secretário Municipal da Indústria e Comércio e não houve muito avanço no compromisso de fortalecimento ao comércio local, tratando-o apenas como consequência e não como causa principal do desempenho econômico municipal.

Ainda há que se considerar o fato de que esta gestão priorizou a utilização de uma modalidade mais burocrática para efetuar a aquisição de insumos para a execução das políticas públicas³⁶ sendo sentido esse efeito nos números que analisaremos logo mais.

4.3 – O PIB municipal

Demonstrar o desenvolvimento econômico de certa localidade depende da reunião de alguns fatores, conforme já discutido inicialmente nas linhas deste trabalho, pois nem sempre crescimento econômico denota o desenvolvimento social.

³⁵ São premiados gestores que tenham implantado projetos com resultados comprovados, ainda que parciais, de estímulo ao surgimento e ao desenvolvimento de pequenos negócios e à modernização da gestão pública, contribuindo de forma efetiva para o desenvolvimento econômico e social do município (SEBRAE, 2003).

³⁶ A gestão 2013/2016 realizou 65 processos de licitação, sendo 14 Convite de Preços, 6 Tomadas de Preço e 34 Pregões presenciais.

O principal indicador reconhecido pela eficiência em demonstrar a atividade econômica de certa localidade é o Produto Interno Bruto – PIB.³⁷ Seu objetivo é mensurar a produção econômica e o nível de riqueza de uma região, pois quanto mais recursos disponíveis maior será o consumo, o investimento e a produção de bens e serviços para a venda.

Seu cálculo pode se utilizar de três metodologias distintas: sob a Ótica da Demanda, do Valor Agregado e da Renda. O primeiro leva em conta a somatória de todo o consumo das famílias, o consumo do governo, os investimentos do governo e de empresas privada e as exportações líquidas. Já no segundo, entra no cálculo apenas o produto final vendido equivalente aos resultados da indústria, do setor de serviços, e da agropecuária. No terceiro ocorre a soma dos salários, dos juros, dos alugueis e dos lucros distribuídos.

Quanto maior o PIB *per capita*, maior a quantidade de riquezas disponíveis na economia para acessar às necessidades individuais. Daí a importância do termo “PIB *per capita*” pois saberíamos quanto cada cidadão teria de “riqueza disponível, caso essa produção fosse dividida em partes iguais entre todos”.

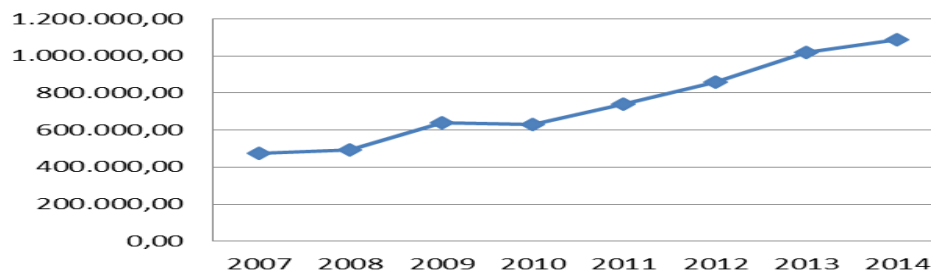
Por isso, a importância de não utilizar um indicador de produção de riquezas como sendo adequado para demonstrar o desenvolvimento de certa localidade.

Feitas essas ponderações, verifica-se o comportamento da variação do PIB do município de Ituverava ao longo do período em análise, no Gráfico 02. O PIB atual do município totaliza 1.089.410 mil reais.³⁸

³⁷ Desenvolvido por Kuznets (1930) e aprimorado por Stone (1940).

³⁸ O PIB total do município utilizado nesse trabalho acompanha a divulgação dos dados referentes ao ano de 2014, divulgados pela Fundação Seade (2016). Importante destacar que segundo Relatórios Metodológicos sobre o Produto Interno Bruto dos municípios, elaborado pelo IBGE, ao final das operações e consolidação dos dados por atividade econômica, obtêm-se o Valor Adicionado Bruto da Agropecuária, da Indústria e dos Serviços, por município, em valores correntes. Para obtenção do PIB a preços de mercados, por município, soma-se ao Valor Adicionado Bruto total de cada município o valor dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos (IBGE, 2016, p.12).

Gráfico 02. Produto Interno Bruto (PIB) municipal. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em R\$.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Fundação Seade (SEADE, 2016)

O Valor Adicionado³⁹ – VA segregado por atividade econômica é assim definido, para o ano de 2014: a) Administração, Saúde e Educação públicas e Seguridade Social totalizam 144.183 mil reais; b) a Agropecuária⁴⁰ soma 114.553 mil reais; c) a atividade Industrial⁴¹ totalizou 190.108 mil reais; c) os Serviços⁴², excluindo a Administração Pública, somou 529.650 mil reais e; d) o valor dos impostos⁴³ em 108.936 mil reais. Estes dados, sintetizados no Gráfico 03, ressaltam a expressividade do segmento de comércio e serviços na economia local, dado que sua contribuição para a formação do PIB municipal representa quase a metade do agregado total.

³⁹ Valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao Produto Interno Bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o Valor Bruto da Produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.

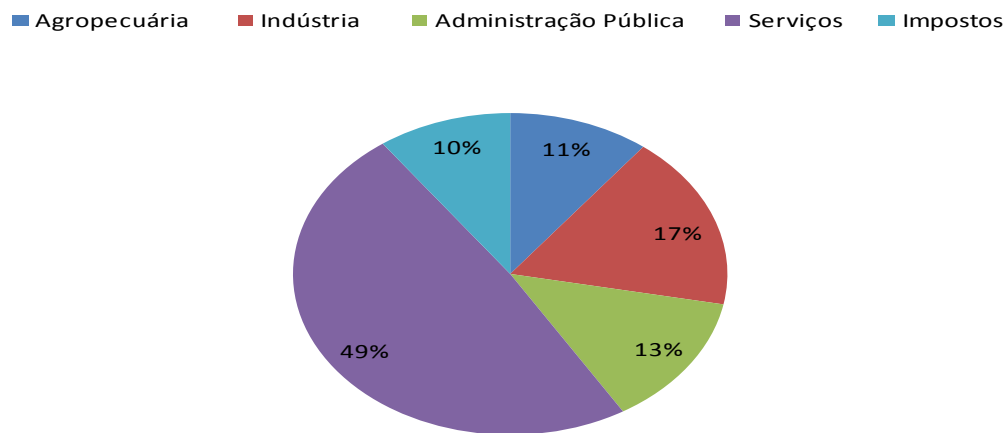
⁴⁰ A Agropecuária compreende os segmentos de agricultura; pecuária, produção florestal e pesca.

⁴¹ A atividade industrial compreende os segmentos: indústria extrativa e mineral; indústria de transformação; produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana; e construção civil.

⁴² A atividade de Serviços é constituída pelos segmentos: comércio, manutenção e reparação de veículos automotores e motocicletas; serviços de alojamento e alimentação; transportes, armazenagem e correio; serviços de informação; intermediação financeira, seguros e previdência complementar; atividades imobiliárias; atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares; administração, educação e saúde públicas, defesa e seguridade social; educação e saúde mercantis; artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços; e serviços domésticos.

⁴³ O valor dos impostos é calculado somando-se ao valor dos impostos sobre produtos a parcela referente aos subsídios. Os impostos sobre o produto abrangem as três esferas de governo: federal (IPI, II, IOF, PIS e CONFINS), estadual (ICMS) e municipal (ISS).

Gráfico 03. Valor médio da contribuição percentual dos segmentos ao PIB municipal. Ituverava/SP, 2007-2014.

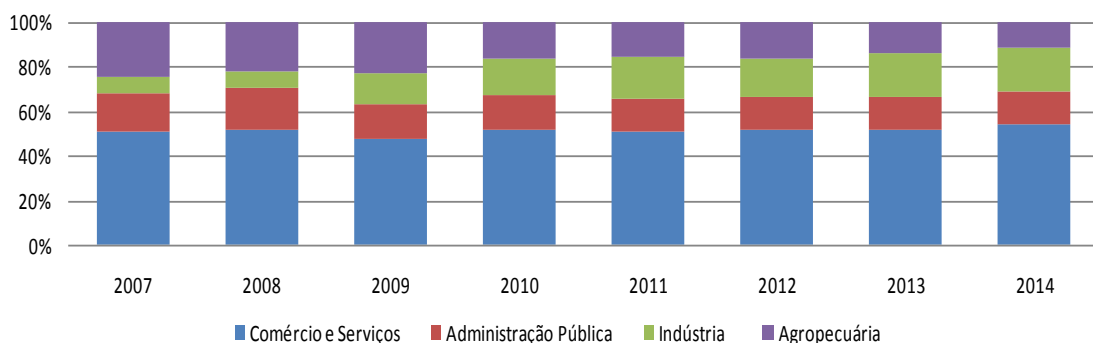


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de SEADE(2016)

Cabe destacar que quase todas as empresas ativas do município são microempresas e empresas de pequeno porte e, também, que de todo esse montante entre 87% e 90% são do setor de atividade de comércio e serviços. Assim, o estímulo a esse segmento local só faria consolidar a importância e a contribuição para o fortalecimento da economia local.

O Valor Adicionado - VA é a contribuição ao PIB pelas diversas atividades econômicas, obtido pela diferença entre o Valor Bruto da Produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades (IPEA, 2010). Em desconsiderando a contribuição dos impostos, tem-se que o Valor Agregado pelos diferentes setores no município de Ituverava se distribui de maneira bem uniforme ao longo do período, conforme Gráfico 04.

Gráfico 04. Contribuição percentual de cada segmento produtivo ao Valor Adicionado municipal anual. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Fundação Seade (2016)

O segmento de serviços destaca-se como sendo a maior origem do Valor Agregado na atividade econômica e que proporciona grande contribuição para a formação do PIB municipal. Por outro lado, há diminuição na importância relativa da Agropecuária: o setor deixou de ser a segunda categoria que mais contribuía para a composição do Valor Agregado em 2007 e passou a ser a que menos contribui em 2014.

Por último, acrescenta-se que, com relação ao PIB estadual, a participação do município na atividade produtiva e, conseqüentemente, na formação do valor agregado total do estado de São Paulo variou entre 0,048% em 2007 e 0,059% em 2014 (SEADE, 2016).

Mesmo sendo pouco significativa a atividade econômica municipal para composição do PIB estadual, sua quantificação é muito importante para os municípios: parte do índice de participação na arrecadação do ICMS do estado, leva em conta a participação do município no VA do mesmo.

Portanto, quanto maior a evolução da participação da cidade de Ituverava no PIB estadual maior será a quantidade de ICMS destinada ao município e, por consequência, maior será a quantidade de recursos destinados as políticas públicas de saúde, educação e demais segmentos da administração pública.

E um grande potencial de participação neste particular está na atividade produtiva das pequenas empresas locais que compõem fortemente o PIB municipal e que pode ser estimulada pelo Poder Público através do poder de compras governamental, gerando riquezas, distribuindo emprego e renda e, decorrendo desse fato, aumentando a capacidade de arrecadação do município.

4.4 – O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Uma das medidas mais conhecidas para mensurar o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à determinada população é o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Centraliza a análise no desenvolvimento das pessoas ampliando para além da visão do crescimento econômico, constituindo um contraponto a visão sintetizada no PIB.

Entretanto, havia a necessidade de regionalizar esse índice, possibilitando aos formuladores e executores de políticas públicas no nível

municipal, conhecer e atuar através de ações governamentais para a melhoria da vida das pessoas que pudessem ser mensuradas.

Assim, em 2012, o PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH para calcular o IDH municipal – IDHM dos 5.565 municípios brasileiros. O cálculo levou em conta informações dos três últimos Censos Demográficos do IBGE (PNUD, 2016).

O IDHM considera três dimensões no âmbito municipal: a vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento e o padrão de vida, representados em seus três componentes: IDHM Longevidade,⁴⁴ IDHM Educação⁴⁵ e IDHM Renda.⁴⁶

O IDHM Longevidade atingiu 0,841 no município de Ituverava no ano de 2010, tendo apresentado uma evolução na esperança de vida ao nascer de dois anos no intervalo de dez anos (PNUD, 2010).

O IDHM Educação, que representa o acesso a conhecimento apresentou o índice de 0,694, evoluindo nos dois componentes, ao longo do período (PNUD, 2010).

O IDHM Renda atingiu 0,768 em 2010, quando se verificou a variação de R\$225,00 reais na renda per capita do cidadão ituveravense.

Assim, o município de Ituverava apresenta o IDH de 0,765, considerado alto e bem próximo ao do estado de São Paulo que é de 0,783. Isso coloca o município de Ituverava na 289ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros (PNUD, 2010).

A evolução do IDH municipal registrou aumento, variando de 0,701 em 2000 para 0,765 no ano de 2010, sendo que a dimensão que mais contribuiu para essa ascensão foi a Educação.

⁴⁴ A dimensão “Longevidade” considera a esperança de vida ao nascer, ou seja, o número médio de anos que as pessoas que residem no município viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados em cada período. (PNUD, 1998)

⁴⁵ A dimensão “Educação” é composta de indicadores de escolaridade da população adulta (percentual da população de 18 anos ou mais de idade com Ensino Fundamental completo) e de fluxo escolar da população jovem (média aritmética do percentual de crianças de 5 e 6 anos frequentando a escola; de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental regular; percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo; e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo). (PNUD, 1998)

⁴⁶ A dimensão “Renda” é composta pela renda mensal dos indivíduos residentes no município, demonstrando a capacidade de aquisição de bens e serviços por parte dos habitantes da localidade. . (PNUD, 1998)

Há um outro índice divulgado pela Fundação Seade que possibilita uma maior relação quanto ao crescimento econômico e desenvolvimento social e que será objeto da próxima seção deste trabalho.

4.5 – O Índice Paulista de Responsabilidade Social

O Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS teve sua origem em iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado, com elaboração pela Comissão de Assuntos Municipais, em fevereiro de 2001, em resposta as atividades do Fórum São Paulo Século XXI.

Foi concebido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade para contribuir com a construção de instrumentos que aperfeiçoam a elaboração e o controle de políticas públicas e tem bastante semelhança ao Índice de Desenvolvimento Humano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (SEADE, 2014)

Ituverava encontra-se classificado no Grupo 4 do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS, grupo que congrega municípios que apresentam baixo nível de Riqueza e deficiência em um dos indicadores sociais analisados. Assim, Ituverava apresenta em 2012, conforme metodologia do IPRS, baixo nível de Riqueza e níveis intermediários de Longevidade e Escolaridade.⁴⁷

Semelhante ao IDH municipal, o IPRS apresenta valores individualizados para as grandezas Riqueza, Longevidade e Escolaridade, publicadas em períodos bianuais.

⁴⁷ O IPRS Riqueza tem como componentes: a) o consumo residencial de energia elétrica por ligação; b) consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços por ligação; c) remuneração média dos empregados com carteira assinada e do setor público; d) valor adicionado fiscal per capita. Cada um deles representa 0,25 do índice. Ituverava apresenta o índice 38, caracterizando-o como sendo um município com baixa riqueza.

O IPRS Longevidade combina quatro taxas de crescimento populacional: a) taxa de mortalidade perinatal; b) taxa de mortalidade infantil; c) taxa de mortalidade de adultos de 15 a 39 anos; d) taxa de mortalidade das pessoas de 60 a 69 anos. As duas primeiras taxas têm peso 0,30 no índice enquanto a demais tem peso 0,20. Ituverava apresenta índice 71, denotando alta longevidade.

O IPRS Escolaridade compõe-se: a) média de proporção de alunos da rede pública que atingiram o nível adequado nas provas de português e matemática (5º ano do Ensino Fundamental); b) Média da proporção de alunos da rede pública que atingiram o nível adequado nas provas de português e matemática (9º ano do Ensino Fundamental); c) Taxa de atendimento escolar na faixa de 4 a 5 anos; d) Taxa de distorção idade-série no Ensino Médio. Os dois primeiros componentes contam com peso 0,31 e os outros dois com peso 0,19. Ituverava apresenta índice 48, o que o caracteriza como um município bom baixo índice de escolaridade.

Quanto à dimensão Riqueza, o município saiu da 257ª posição em 2008 para a 224ª posição em 2012, dentre os 645 municípios do estado de São Paulo⁴⁸. (SEADE, 2014)

Verifica-se aqui que os dados que contribuem para a construção desse índice refletem o fato que o crescimento econômico pode ter proporcionado melhores condições sociais à população ituveravense. O aumento no consumo de energia elétrica também indica um aumento quantitativo no tamanho ou na ampliação de empresas do ramo do comércio e serviço, justificado também pelo aumento de pequenas empresas anteriormente verificado.

Quanto a dimensão Longevidade, o município ocupa em 2012 a 230ª posição, ultrapassando a média do estado de São Paulo⁴⁹ (SEADE, 2014).

Em aumentando a expressividade econômica das pequenas empresas locais, através do apoio institucional do Poder Público, impactará diretamente para a construção desses dois índices: elas representam muito na atividade produtiva municipal e crescendo e se estabilizando, mais impostos serão recolhidos.

Quanto a grandeza Escolaridade, esse foi o índice que tirou do município da posição 219ª em 2009 para a 534ª posição em 2012⁵⁰. (SEADE, 2014)

Mais uma vez, o município mais próximo classificado no Grupo 1, contando com bons indicadores de longevidade, educação e riqueza, é o município de Buritizal, vizinho limítrofe de Ituverava. As condições de Riqueza são bastante semelhantes, entretanto, foram as dimensões Escolaridade e Longevidade que apresentaram a maior diferença.

⁴⁸ O que contribuiu para tanto foi o consumo anual médio de energia elétrica por ligação no comércio, na agricultura e nos serviços que variou de 13,6 MWh para 15,1 MWh; o consumo anual de energia elétrica por ligação residencial que cresceu de 2,2 MWh para 2,3 MWh; o rendimento médio do emprego forma que aumentou de R\$1.350,00 para R\$1.435,00 e; o valor adicionado fiscal *per capita* que variou de R\$13.187,00 para R\$13.366,00.

⁴⁹ Isso decorre de quatro fatores: a taxa de mortalidade infantil ter diminuído de 11,9 para 9,0; a taxa de mortalidade perinatal variou de 13,9 para 13,4; a taxa de mortalidade das pessoas de 15 a 39 anos ter diminuído de 1,7 para 1,3 e; a taxa de mortalidade das pessoas de 60 a 69 anos decresceu de 16,7 para 15,8.

⁵⁰ Isso tudo porque ocorreu a diminuição na taxa de atendimento escolar de crianças de 4 a 5 anos de 100% para 95,8%; a média da proporção de alunos do 5º ano do Ensino Fundamental da rede pública, que atingiram o nível adequado nas provas de português e matemática elevou-se de 33,8% para 38,5%; a média da proporção de alunos do 9º ano do ensino fundamental da rede pública, que atingiram o nível adequado nas provas de português e matemática manteve-se em 15,8%; o percentual de alunos com atraso escolar no ensino médio variou de 17,4% para 18,2%.

4.6 – O Índice Firjan de desenvolvimento municipal

Outro indicador que possibilita o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros é o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

Este índice acompanha anualmente as cidades brasileiras em três áreas fundamentais ao desenvolvimento humano: Educação, Saúde e Emprego/Renda.⁵¹

Especialmente quanto ao aspecto Emprego/Renda pode-se aferir dois importantes conceitos que pesam em seu resultado e que muito interessam ao presente estudo: o Índice de Gini da renda do trabalhador e o grau de formalização do mercado de trabalho.

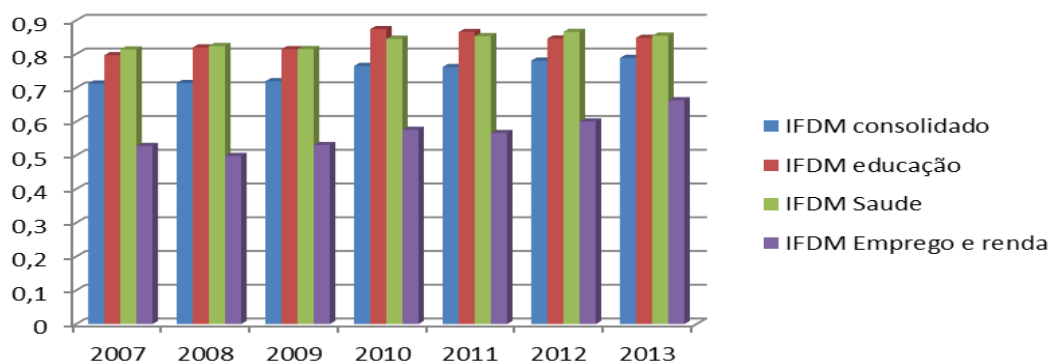
Esses dois aspectos possibilitam

incorporar ao IFDM tradicionais aspectos relacionados à desigualdade e ao formalismo do mercado de trabalho local. O índice de Gini, medido a partir da remuneração dos trabalhadores com carteira assinada, possibilita avaliar a concentração de renda gerada no mercado de trabalho local. A formalização do mercado de trabalho mede a capacidade do município de absorver a população local, através da relação entre o estoque de trabalhadores com carteira assinada e a população em idade ativa. (FIRJAM, 2015)

No Gráfico 05, é possível acompanhar a evolução do IFDM consolidado e, também, desmembrado em Educação, Saúde e Emprego/Renda.

⁵¹ O IFDM é composto por três grandezas: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Quanto a Emprego e Renda, os dados para composição do índice são apurados junto ao Ministério do Trabalho e do Emprego, levando em conta: a) geração de emprego formal; b) absorção da mão de obra local; c) geração de renda formal; d) salários médios do emprego formal; d) desigualdade. Já a grandeza Educação, encontra subsídio em dados do Ministério da Educação e da Cultura e traduz-se em: a) matrículas na educação infantil; b) abandono no ensino fundamental; c) distorção idade-série no ensino fundamental; d) docentes com ensino superior no ensino fundamental; e) média de horas aula diárias no ensino fundamental; f) resultado do IDEB no ensino fundamental. A grandeza Saúde tem guarida nas informações fornecidas pelo Ministério da Saúde e compõe-se: a) números de consultas pré-natal; b) óbitos por causas de mal definidas; c) óbitos infantis por causas evitáveis; d) internação sensível à atenção básica (ISAB). Todos os dados primários coletados fazem parte das estatísticas públicas oficiais. (FIRJAN, 2014).

Gráfico 05. Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Ituverava/SP, 2007-2013.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IFDM, período 2007 a 2013 (FIRJAN, 2015)

Com base no IFDM Consolidado, Ituverava pode ser considerado um município com desenvolvimento moderado, tendo em vista que ao longo do período que vai de 2007 a 2013 (os resultados referentes ao ano de 2014 não foram divulgados a tempo de serem demonstrados) manteve-se com médias sempre acima de 0,7.

Contribuíram para esse índice os elevados patamares alcançados pelas grandezas Saúde e Educação que atingiram patamares acima de 0,8 décimos, o que possibilita a classificação do município nesses dois aspectos como de Alto Desenvolvimento.

Destaca-se brevemente que o Índice de Gini do município de Ituverava caiu de 0,58 para 0,52, enquanto o PIB continuou sua jornada de crescimento, dentro do período estudado.

4.7 – Emprego e renda no município

Em Ituverava, na última mensuração oficial em 2010, verifica-se dentre a população com 18 anos ou mais 28,7% era economicamente inativa⁵², 5,3% fazia parte da população economicamente ativa⁵³ e 66,1% integrava a população economicamente ativa ocupada⁵⁴.

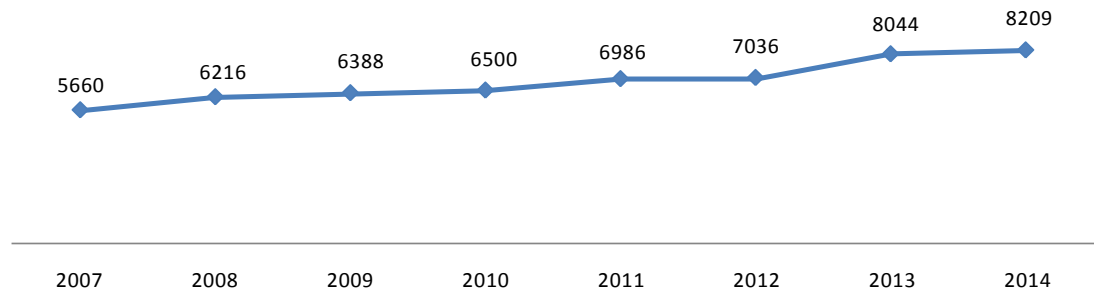
⁵² A população economicamente inativa é composta das pessoas que tem idade abaixo de 15 anos e acima de 65 anos que não tem participação no mercado de trabalho, não tendo contribuição para a atividade econômica na sociedade.

⁵³ Total das pessoas inseridas no mercado de trabalho ou que, de certa forma, está procurando se inserir nele para exercer alguma atividade remunerada.

⁵⁴ Total de pessoas inseridas no mercado que desenvolvem atividade remunerada.

Uma consequência desejada e que sucede o crescimento econômico é a evolução na quantidade de vagas de trabalho. Ao longo do período a que se refere o presente pode-se verificar a situação do quadro abaixo:

Gráfico 06. Empregos formais. Ituverava/SP, 2007-2014.

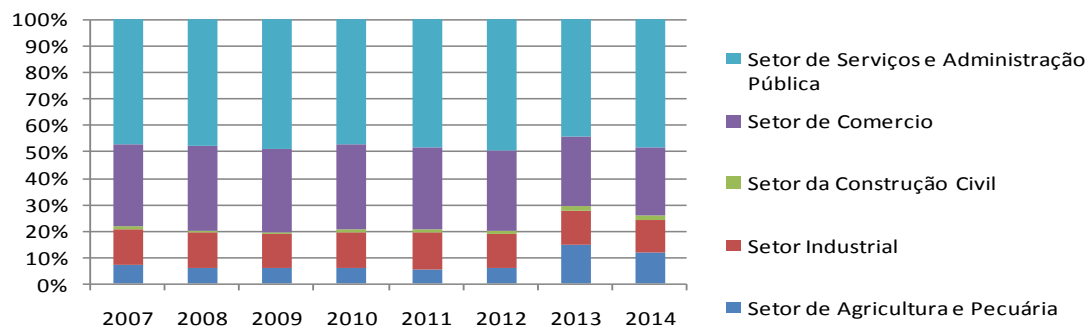


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (MTE, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

Entre 2007 e 2014 foram criadas mais de 2.500 novas oportunidades de emprego. Coincide esse dado com o fato de que a atividade econômica ituveravense estar em pleno crescimento. Isso pode ser confirmado pela comparação da curva do quadro apresentado com o Gráfico 02 que demonstra a evolução do PIB municipal.

Novamente, quem contribui fortemente para esse dado é o segmento de comércio e serviços. Conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais⁵⁵, a maior quantidade de vagas de trabalho se origina nesse setor de atividade econômica, representando de 70% a 80% de todos os empregos formais no município.

Gráfico 07. Percentual de empregos formais por atividade econômica. Ituverava/SP, 2007-2014.



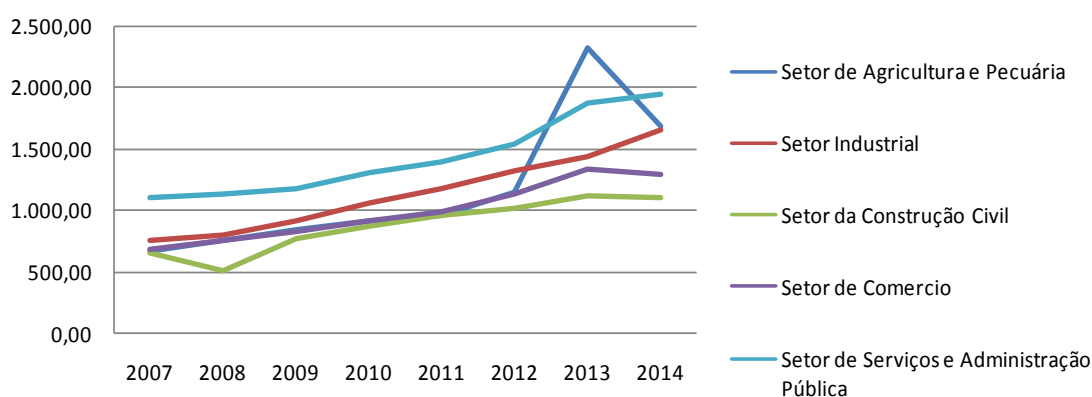
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (MTE, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

⁵⁵ Pesquisa realizada tendo como base o período pesquisado de 2007 a 2014.

Trata-se de mais uma confirmação: a grande maioria das microempresas e empresas de pequeno porte estabelecidas no município de Ituverava são justamente desse segmento. Outro fator também constatado anteriormente: a maioria dos pequenos negócios contratados pelo Poder Público nesse mesmo período origina-se nesse segmento.

A renda média dos trabalhadores empregados no município acompanha o constante no Gráfico 08:

Gráfico 08. Remuneração média por atividade econômica. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em reais



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (MTE, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

Verifica-se que a remuneração acompanha todos os números demonstrados: desde a ascendência dos índices de crescimento econômico, com a maior contribuição desse segmento para a formação do Valor Agregado quanto a oscilação do oferecimento de vagas de trabalho.

Entretanto, não se pode verificar uma grande valorização da mão de obra do trabalhador do segmento de maior destaque tendo em vista que o valor da remuneração não excedeu o valor equivalente a 1,5 salários mínimos em cada ano do período observado.

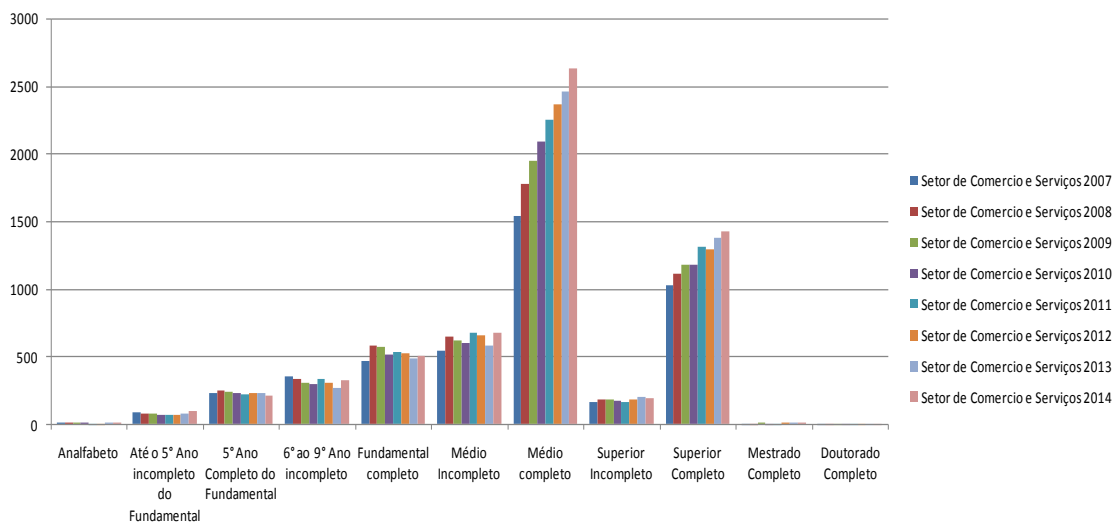
Uma das possíveis explicações é que grande parte das microempresas e empresas de pequeno porte de Ituverava desenvolvem atividades que demandam pouca criatividade intelectual no processo produtivo, tornando desnecessário grande qualificação do trabalhador empregado.

Tal fato proporciona mão de obra mais barata para a cadeia produtiva, desestimulando a qualificação profissional, trazendo um efeito negativo: o grau de escolaridade apresentado pelos trabalhadores formais do município é baixo.

Pode ser verificado que grande parte dos empregados da atividade de comércio e serviço, tão importante para o desenvolvimento da economia local, desenvolveu estudos até o ensino médio: aproximadamente 73,2% de todos os trabalhadores empregados ao longo do período pesquisado estudaram até o ensino médio, tendo-o completado ou não.

Em contrapartida, apenas 23,5% deles concluíram o ensino superior, 3% não concluíram o ensino superior e 0,3% possuem pós-graduação.

Gráfico 09. Grau de escolaridade dos trabalhadores do segmento de comércio e serviços. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em reais



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (MTE, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

Numericamente falando, em Ituverava no ano de 2014, enquanto 1400 pessoas empregadas contam com grau de escolaridade de ensino superior, outras 4600 tinham estudado ou não até o ensino médio.

Acredita-se que pela cidade contar com três Instituições de Ensino Superior essa proporção poderia ser maior. O relacionamento das Instituições de ensino oferecendo qualificação profissional traria benefícios aos profissionais dando condições para melhoria nas condições de trabalho.

Isso também aponta que a mão de obra qualificada pode não estar sendo absorvida pelo mercado de trabalho de Ituverava levando-os para outras cidades ou, como segunda hipótese, o mercado de trabalho não oferece vagas atrativas que motivem o trabalhador qualificado a permanecer no município.

Isso pode ser confirmado em mais uma análise da RAIS quando se verifica que ao longo do ano de 2007 a 2014 as ocupações com maior potencial na

geração de postos de trabalho no município estavam nas atividades de agentes, assistentes e auxiliar administrativos, recepcionistas, trabalhadores de apoio à agricultura, trabalhadores de mecanização agrícola e motoristas de veículos de cargas em geral.

Essas ocupações não exigem grau elevado de instrução escolar, mas, tão somente, capacitações e experiência profissional nessa mesma área.

Verificado que o município cresce economicamente gerando emprego e renda para a população que nele vive, constatado a importância do pequeno negócio local para a construção desse índice, passa-se então a discorrer sobre alguns indicadores de desenvolvimento econômico para discutir a qualidade proporcionada pela geração dessas riquezas no município.

Um dos efeitos provocados observados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no período de 2009 a 2014 é que o segmento agrícola foi dos que ofereceram novos postos de trabalho, enquanto o de pecuária foi um dos que menos ofereceram novas vagas.

Essa compensação não foi suficiente para alçar novamente a atividade agropecuária como segundo segmento do PIB municipal.

Reitera-se que tal fato é uma importante constatação, pois se verificou que os principais pequenos negócios estabelecidos no município de Ituverava fazem parte justamente do segmento de serviços, que se manteve em constante ascensão.

Verificar-se-á mais adiante que ao longo do período 2009 a 2014 diminuiu a quantidade de recursos injetados na economia local através das compras governamentais, entretanto, o valor adicionado continua a evoluir de maneira independente. Especialmente o do segmento de comércio e serviços.

Assim, a contribuição do Poder Público impacta para fomentar a atividade econômica local, mas que, por outro lado, não é fundamental para tanto, haja vista ser o empresariado local um segmento fortalecido e que pode sofrer efeito de períodos recessivos ou de falta de apoio institucional e financeiro.

Tal fato corroborará com os argumentos trazidos pelos pequenos empresários do município, que serão verificados em momento posterior do texto, no sentido de que está ocorrendo o crescimento de seus estabelecimentos e a contribuição para a economia local sem, todavia, grande atuação do Poder Público local.

CAPÍTULO 5 – AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E O PEQUENO NEGÓCIO LOCAL

A atividade financeira do governo do município de Ituverava não foge à regra dos municípios de pequeno porte: é altamente dependente das transferências das demais esferas de governo. Pelo menos 94% dos municípios brasileiros dependem das transferências dos impostos dos estados e da União que lhes são afetos.

A arrecadação própria municipal é composta de impostos, taxas e contribuição de melhorias (receita tributária) e da dívida ativa decorrente da cobrança dos impostos em atraso.

O montante reunido decorrente do recebimento pelo Erário Público dessas receitas não está livre para aplicação em qualquer política pública. Deve-se ainda excetuar valores constitucionalmente determinados para aplicar em ações consideradas típicas na saúde e na educação.⁵⁶

De acordo com a descentralização fiscal atribuída pela Constituição Federal, a competência tributária originária do município pode contar com três tributos: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN e o Imposto sobre a Transmissão Onerosa Inter Vivos de Bens Imóveis e Direitos a ele Relativos – ITBI.

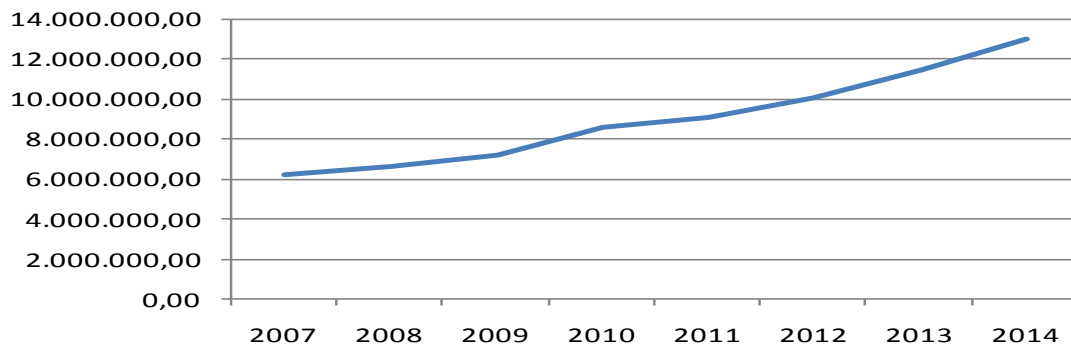
O IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, localizado na zona urbana do município. O ITBI tem como fato gerador a transmissão de bens entre vivos, por ato oneroso, a qualquer título, de bens imóveis por natureza ou acessão física. O ISSQN tem como fato gerador a prestação de serviços, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviços de qualquer natureza, desde que não estejam compreendidos na competência dos Estados. As atividades e serviços devem estar presentes em leis complementares.

Por não poder contar apenas com os tributos recolhidos no município, Ituverava fica dependente das transferências das outras esferas de governo para a execução de suas ações governamentais.

⁵⁶ O ordenamento jurídico atual determina a aplicação de no mínimo 25% em ações educacionais, conforme artigo 212 da Constituição Federal, e 15% em ações governamentais na área da saúde, consoante artigo 77, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/88.

Muito embora a arrecadação da receita tributária tenha dobrado, saindo de 6,2 milhões em 2007 (ITUVERAVA, 2007b) para 13,0 milhões em 2014 (ITUVERAVA, 2014b), conforme Gráfico 10, a mesma não se mostra suficiente para o custeio da máquina administrativa, sendo necessário esperar a parte que compete ao município de Ituverava das transferências intergovernamentais.

Gráfico 10. Receita tributária. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em R\$.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Balancete de Receitas do ano (ITUVERAVA, 2007b, 2008b, 2009b, 2010b, 2011b, 2012b, 2013b e 2014b).

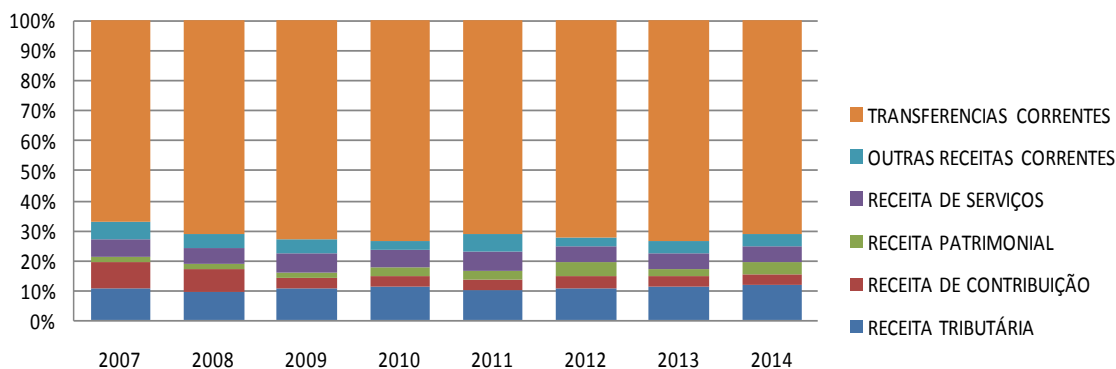
Isso é uma consequência negativa da descentralização e autonomia atribuída aos municípios. Contam eles com total autonomia para planejar, priorizar e executar as suas políticas públicas, mas sem contrapartida financeira suficiente.⁵⁷

Ademais nem todas as receitas podem ser aplicadas em ações governamentais que demandem a execução de despesas correntes. As receitas de capital, que integram a arrecadação municipal, também devem ser destinadas única e exclusivamente aos investimentos.

A dependência de outras esferas de governo se mostra evidente quando se verifica a representatividade das Transferências Correntes na arrecadação total de Ituverava/SP, conforme se verifica no Gráfico 11:

⁵⁷ A grande discussão do movimento municipalista volta sua atenção sobre a necessidade de revisão da participação dos municípios na receita arrecada por estados e União, que ficam com a maior parte, destinando parte insuficiente para os municípios.

Gráfico 11. Composição percentual da Receita Pública municipal. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Balancete de Receitas do ano (ITUVERAVA, 2007b, 2008b, 2009b, 2010b, 2011b, 2012b, 2013b e 2014b)

As Transferências Correntes compõem a categoria de receita nas quais são contabilizadas as receitas provenientes dos Fundos Nacionais da Saúde, de Educação e de Assistência Social, que tem finalidade específica na destinação. Adicionalmente aí são contabilizadas as receitas provenientes no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA.

O FPM é composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União, dos quais 86,4% são distribuídos entre os municípios que não são capitais e que tenham menos de 156.216 habitantes. Com relação ao ICMS, é distribuído 25% do total arrecadado pelo Estado; deste percentual, 75% é distribuído em função do valor agregado pelo município ao PIB estadual e 25% em função de critérios estabelecidos pela legislação estadual. O IPVA é repartido entre estado e o município onde o veículo tiver sido licenciado, na proporção de 50% para cada.

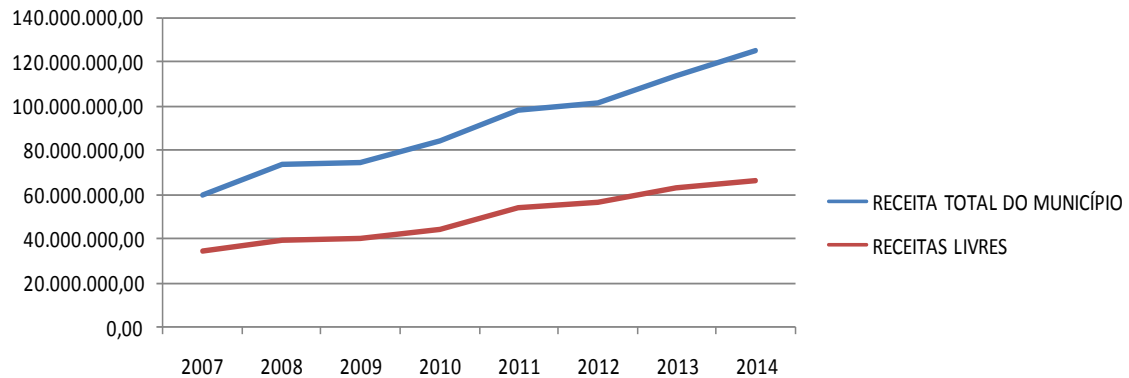
No município de Ituverava, as receitas provenientes das transferências correntes representam entre 75% e 80% da arrecadação total e as três receitas mencionadas (FPM, ICMS e IPVA) compõe 62% do total arrecadado.⁵⁸

Ademais, do total de receitas municipais, pouco pode ser destinado a políticas públicas que não tenham recursos vinculados à Assistência Social, Saúde, Educação ou objetos conveniados, ou seja, são consideradas “Receitas Livres”, à

⁵⁸ Para ilustrar, no exercício financeiro de 2014, o orçamento público total arrecadou 125,4 milhões sendo que apenas apenas essas três receitas somaram 48,5 milhões. (ITUVERAVA, 2013a)

disposição para realização de despesas discricionárias, conforme se verifica no Gráfico 12.

Gráfico 12. Receitas livres e Receita Total municipal. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em R\$.



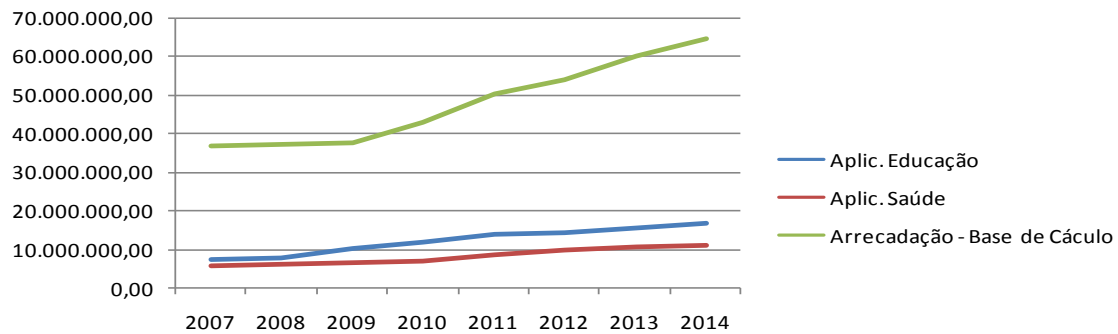
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Balancete de Receitas do ano (ITUVERAVA, 2007b, 2008b, 2009b, 2010b, 2011b, 2012b, 2013b e 2014b)

Muito embora tenha ocorrido constante crescimento da receita total recebida pelo município, conforme Gráfico 12, deve-se verificar que ela não pode ser utilizada integralmente em qualquer despesa tendo a sua vinculação a uma finalidade específica (de 34,0 milhões em 2.007, para 65,8 milhões em 2.014). Sabe-se também que, quanto maiores as receitas, maiores deverão ser as aplicações constitucionais.

Assim, pode-se verificar no Gráfico 13,⁵⁹ que as aplicações de recursos financeiros em Saúde e Educação aumentaram consideravelmente ao longo desse mesmo período.

⁵⁹ Publicações emitidas trimestralmente pelo Ente governamental municipal que deve ser publicada na imprensa escrita com abrangência local e, também, publicação anual entregue ao FNDE, através do Sistema de Informações de Orçamento Público em Educação – SIOPE, ambos com previsão legal na Constituição Federal. Foram verificadas as publicações trimestrais dos anos de 2007 a 2013, e o SIOPE de 2007 a 2013.

Gráfico 13. Aplicação orçamentária em Educação e Saúde. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em R\$.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Relatório de Aplicação em Saúde e Educação (ITUVERAVA, 2007 A 2014).

Essa confirmação é importante porque parte dos recursos destinados ao custeio das ações de Saúde e Educação tem destinação específica à atenção básica e a valorização do quadro de magistério.

Acrescenta-se a isso também uma maior atenção também dos governos estaduais e federais nesse segmento. A exemplo menciona-se uma maior destinação de recursos públicos no âmbito da alimentação escolar, para o transporte de alunos que residem distantes do seu local de estudos ou para o Programa Saúde da Família.

Sabe-se que quanto mais o gestor público aplicar em políticas públicas educacionais e sanitárias tem-se melhorias nas condições de desenvolvimento econômico e social.

A despesa pública, em uma definição bastante ampla, é considerada como sendo toda saída de receita do orçamento público, subordinada à classificação e aos limites dos créditos orçamentários legalmente fixados, destinados à realização de ações governamentais.

As despesas públicas podem ser agrupadas conforme a finalidade do ato que o custeia, constituindo essa a classificação por natureza de despesa.⁶⁰

Em Ituverava, observam-se grandes grupos de despesa, conforme Gráfico 14:

⁶⁰ Classificação da despesa agregando elementos de despesa com as mesmas características quanto ao seu objeto de gasto. Podem ser discriminadas em: pessoal e encargos; juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida, reserva de contingência (BRASIL, 2016).

Gráfico 14. Despesa pública municipal, por grupo de despesa. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em percentuais.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Balancete de Despesas do ano (ITUVERAVA, 2007c, 2008c, 2009c, 2010c, 2011c, 2012c, 2013c e 2014c).

A despesa pública destinada ao pagamento das dívidas e juros, bem como de pessoal e encargos, ocupou grande parte dos gastos governamentais, chegando a representar 52% das despesas totais, conforme análise do Gráfico 06. Estas são despesas que não podem deixar de ser honradas pelo gestor público.

Daí a necessidade de classificá-las além da sua natureza, também em função da sua vinculação com relação à atuação do gestor. Assim, o gasto público classifica-se em despesas obrigatórias ou despesas discricionárias.

As despesas obrigatórias

são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatórias e necessariamente têm prioridade em relação as demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução (BRASIL, 2016)

Esclarecendo mais, as despesas obrigatórias são aquelas em que o chefe do Executivo não pode se eximir da sua prática, tendo em vista que o seu fato gerador é um ordenamento originário na legislação ou em ato jurídico que lhe cria direitos e deveres, como os Termos de Convênios ou Parcerias.

Já as despesas discricionárias

são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para a produção de bens e serviços (BRASIL, 2016)

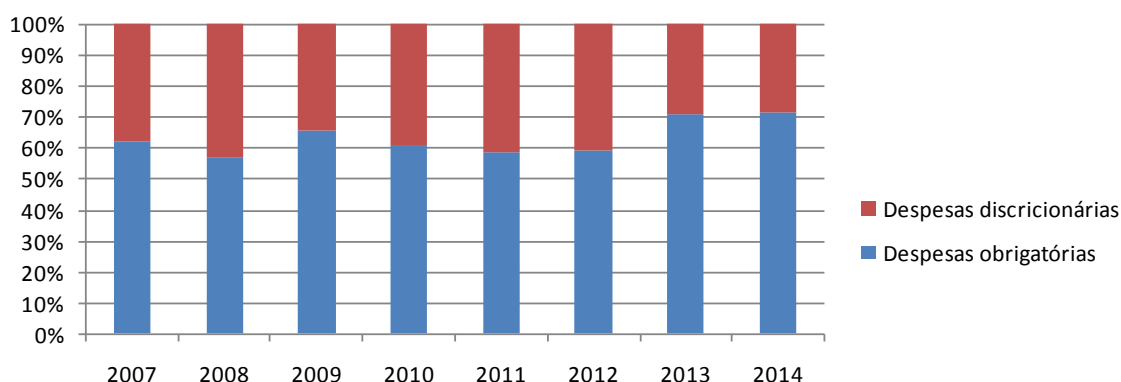
Tratam, portanto, de despesa em que o gestor público pode opinar pela sua prática ou pelo seu cancelamento, motivando ou não a sua atitude. E isso é

importante, pois será através delas que temos a verificação da produção de bens e serviços públicos resultantes da execução de uma política pública.

Assim, um aspecto relevante para que seja verificada a materialização do objetivo de determinada política pública é vislumbrar, primeiramente, quanto do orçamento público será onerado com despesas obrigatórias e, em consequência, quanto desses recursos estarão livres para financiar outras despesas.

Em Ituverava, conforme Gráfico 15, percebe-se grande comprometimento das receitas com despesas obrigatórias.

Gráfico 15. Composição percentual da Despesa Pública municipal. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Balancete de Despesas do ano (ITUVERAVA, 2007c, 2008c, 2009c, 2010c, 2011c, 2012c, 2013c e 2014c).

Grande parte da despesa pública obrigatória do município de Ituverava é classificada em três naturezas principais: obrigações com a folha de pagamento; pagamento de obrigações com o Fundo Municipal de Seguridade Social;⁶¹ e obrigação contratual com a Santa Casa de Misericórdia. Juntas somam 91% de toda a despesa obrigatória.⁶²

Embora nos casos de despesas obrigatórias não se tenha condições de verificar o efetivo retorno dos recursos públicos para a economia local, tem-se nas despesas discricionárias um grande motor de injeção de recursos financeiros para aquisições de ME e EPP's locais.

Reside nas despesas discricionárias, portanto, o interesse maior do poder de compras estatal, objeto deste trabalho. Afirma-se isso, pois será através da

⁶¹ O Poder Público deverá cumprir o plano de amortização do déficit atuarial que tem seu custeio determinado para os próximos 20 anos. Sua base de cálculo atual é o cumprimento de 100% da folha de pagamento de inativos e pensionistas acrescido do custo suplementar de 8,6% da folha de pagamento dos servidores efetivos ativos.

⁶² Em 2014, do orçamento público total de R\$125.440.081,00 o montante de R\$81.583.560,00 foi destinado ao custeio das despesas obrigatórias mencionadas.

procura governamental que os micro e pequenos empresários do município manterão relacionamento institucional com o Poder Público.

Com a ajuda recíproca, ambos conseguirão atingir o objetivo da política pública de fortalecimento do pequeno negócio local, enquanto também será proporcionado o desenvolvimento econômico da cidade, gerando oportunidade de emprego e renda, aumento condições sociais de vida à população de Ituverava.

5.1 – As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no Município

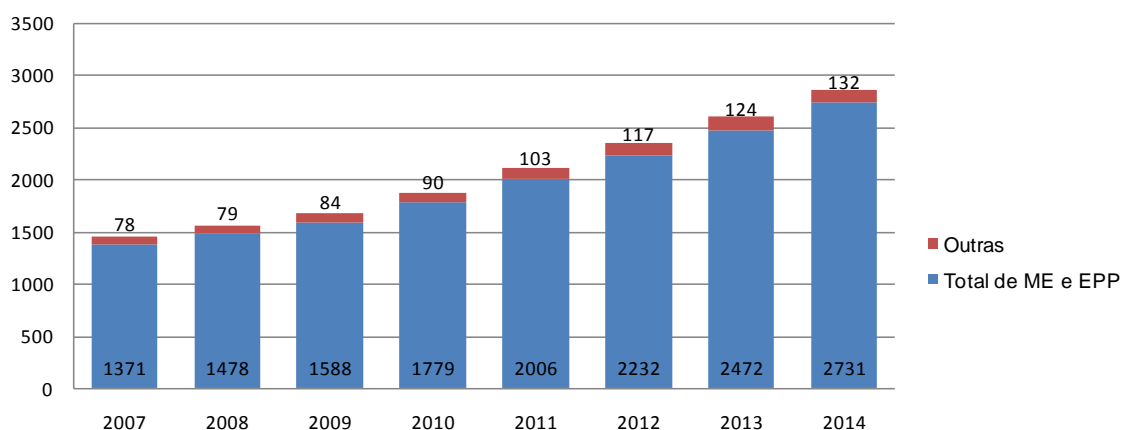
Verificadas as características das receitas e das despesas que constituem o Orçamento Público do município de Ituverava, necessário conhecer também o alvo da política pública de compras governamentais com vistas ao desenvolvimento econômico local: o pequeno negócio.

A proporção das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) do município de Ituverava não difere muito do perfil apresentado no país como um todo.

Em estudo publicado pelo Sebrae (2014), este segmento representa 99% do total de estabelecimentos existentes no Brasil e respondem por cerca de 40% do total de remuneração paga aos empregados formais nas empresas privadas, deixando a cargo destas um importante papel na economia brasileira.

Abaixo no Gráfico 16 verifica-se que este percentual é ainda mais expressivo em Ituverava, chegando a 99,5% do total de empresas ativas.

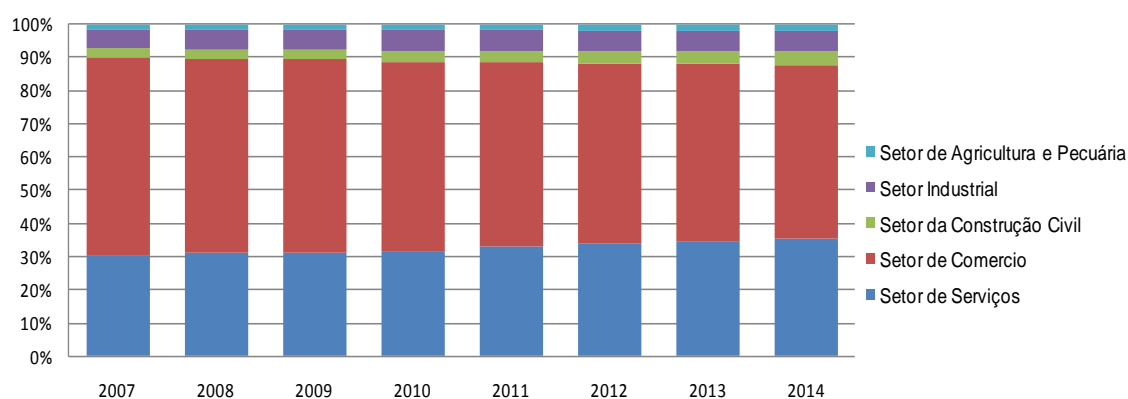
Gráfico 16. Total de empresas ativas. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Confederação Nacional de Empresas de Comércio de Bens e Serviços (CNC 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g e 2014h)

Acrescenta-se também que no mesmo diapasão brasileiro, conforme exposto pelo Sebrae (2014), as ME e EPP do setor de comércio e serviços apresentam-se entre 87% e 90% da totalidade da atividade empresarial, evidenciando a importância desse segmento na economia municipal.

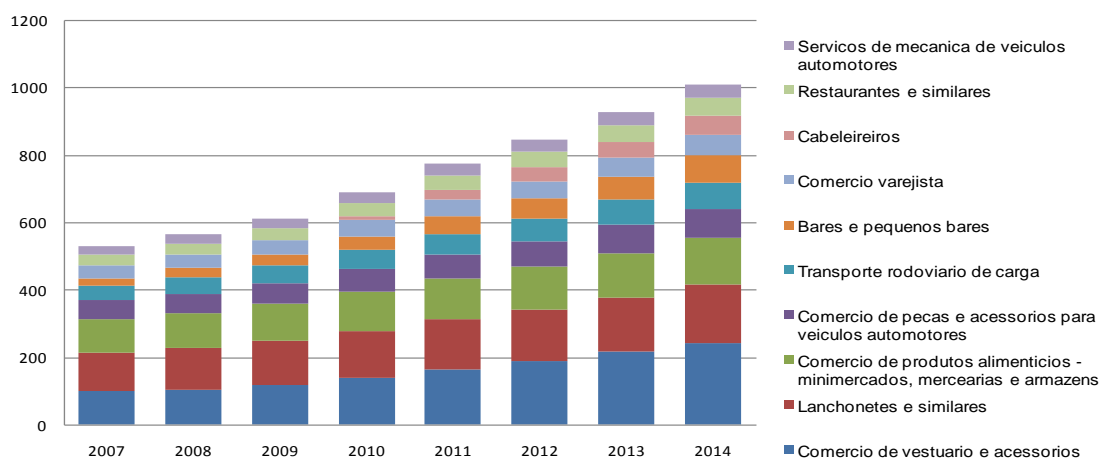
Gráfico 17. Distribuição percentual das ME e EPP por atividade econômica. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Confederação Nacional de Empresas de Comércio de Bens e Serviços (CNC 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g e 2014h)

Detalhando um pouco mais, no Gráfico 18, verifica-se que apenas dez principais setores de atuação no âmbito dessas atividades econômicas correspondem a 30% da totalidade das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em atividade.

Gráfico 18. Total de empresas ativas dos dez segmentos de atividade mais importantes. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Confederação Nacional de Empresas de Comércio de Bens e Serviços (CNC 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g e 2014h)

Os demais segmentos encontram-se pulverizados e não apresentam valores percentualmente significativos, sendo que os mesmos variam entre 1 e 25 estabelecimentos comerciais entre as mais diversas atividades empresariais. (CNC 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g e 2014h)

Considerando os dados apresentados e os requisitos tecnológicos comumente inerentes aos segmentos produtivos, é grande o número de empresas em Ituverava com atividade que demandam pouca complexidade dos processos de produção ou que exige técnicas produtivas menos elaboradas quando comparadas a grandes atividades industriais ou tecnológicas.

Assim, quanto maior a complexidade da atividade desempenhada, menor a quantidade de ME's e EPP's ativas no município.⁶³

Outro argumento que pode sustentar essa ideia é o de que há pouca mão de obra qualificada disponível no mercado de trabalho do município para atender a novos investimentos em tecnologias ou organizações com atividades mais complexas. Remunerar o deslocamento de um trabalhador de outra cidade seria extremamente oneroso para o pequeno negócio ituveravense.

Por hora, constata-se que as microempresas e empresas de pequeno porte da cidade não oferecem uma estrutura de bens e serviços com elevada intensidade tecnológica ou com porte adequado a atender grandes demandas como as que se originam nos órgãos públicos.

A seguir, verificar-se-á com maior detalhe como foram as contratações do Poder Público com os pequenos negócios da cidade.

5.2 – Os pequenos negócios contratados pelo Poder Público local

Em seções anteriores foi verificada a importância de valorizar cada centavo da receita pública tendo em vista a grande dependência do município de transferências de outros âmbitos de governo. Verificou-se também a necessidade da

⁶³ Conforme dados obtidos junto a Confederação Nacional de Empresas de Comércio de Bens e Serviços (2014) temos apenas 4 empresas no município praticando atividades relacionadas à tecnologia da informação, outras 3 relacionadas a inteligência da engenharia e 2 ligadas a consultoria e assessoria. Essas contratações são muito procuradas pela Administração Pública municipal e o município não tem como atendê-la. O segmento de engenharia da alimentação e fornecimento de suprimentos para a confecção de alimentação escolar não consegue atender também a procura governamental pois existem apenas 3 empresas que desenvolvem essas atividades.

ação coordenada em prol de determinados objetivos da atividade político-institucional.

A política pública de compras governamentais privilegiando o pequeno negócio foi estabelecida através de uma legislação federal para cumprimento nos demais âmbitos de governo e deveria ser um objetivo pretendido pelo governo municipal através da sua atuação enquanto comprador de bens e serviços.

Muito embora tenha a Prefeitura Municipal de Ituverava colaborado com a Associação Comercial local através do subvencionamento de uma política pública desenvolvida em parceria,⁶⁴ o montante total de recursos investidos não trouxe resultados financeiros imediatos ao empresariado local, pois teve como objetivo primordial qualificar e auxiliar os pequenos negócios do município a conscientizar-se do seu papel perante a economia.

Por isso, lançando mão da segurança jurídica proporcionada pela Lei Complementar nº 123/06, em vigor desde 2007, os compradores públicos deveriam fazer com que a procura pública chegue às empresas e atenda ao objetivo da política de desenvolvimento local.

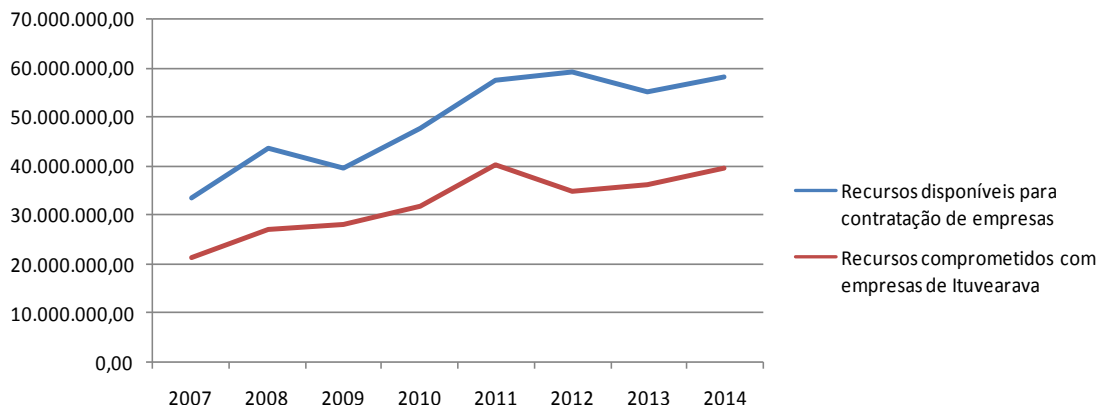
Ao longo do período pesquisado, o município de Ituverava teve recursos disponíveis para despesas discricionárias em um montante razoável, tendo em vista que o custeio da maioria das despesas obrigatórias originava-se em transferências correntes, ou seja, receitas que vinham com destinação específica.

Isso afeta diretamente a quantidade de recursos disponíveis para a prática de despesas discricionárias. Quanto mais despesas obrigatórias, menos despesas discricionárias.

Descontando-se as despesas com pagamento do serviço da dívida pública e dos recursos humanos, despesas obrigatórias por essência, o Gráfico 19 apresenta os recursos orçamentariamente disponíveis para contratação de empresas e os gastos efetivamente comprometidos com a contratação de empresas no município.

⁶⁴ Convênio celebrado para fomento da atividade empresarial local que tinha por objetivo manter uma base do Sebrae no município, conforme já explicado anteriormente.

Gráfico 19. Recursos disponíveis para contratação de empresas e recursos comprometidos com a contratação de empresas do município. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em R\$.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Demonstrativos de Gasto por Fornecedor anual. (ITUVERAVA, 2007d, 2008d, 2009d, 2010d, 2011d, 2012d, 2013d e 2014d)

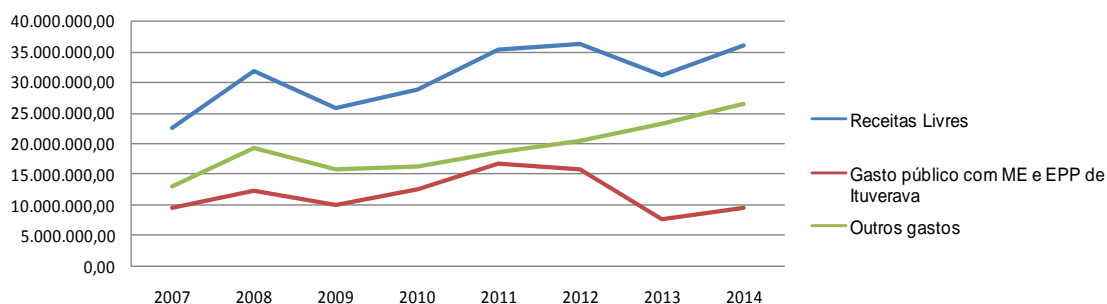
O montante de receitas orçamentárias livres – ou seja, descontadas as despesas orçamentárias obrigatórias – oscilaram de 22,5 milhões no ano de 2007, atingindo o valor de 35,8 milhões em 2014. Isso representa um aspecto muito importante: houve o crescimento real da receita pública livre.

No Gráfico 20, verifica-se também que quando o Brasil passou por momentos recessivos em seu desempenho econômico, as receitas públicas do município de Ituverava foram afetadas. Isto porque enquanto as obrigações eram corrigidas pelos índices inflacionários oficiais, as receitas públicas sofriam dois efeitos: baixo consumo da população, o que impacta na receita tributária, e a diminuição na capacidade de efetivamente recolher os tributos aos cofres públicos.⁶⁵

Do total de receitas livres, parte foi destinada a contratação de ME e EPPs do município, conforme Gráfico 20. Note-se que os “outros gastos” são contratações realizadas junto a empresas localizadas no município de Ituverava que não são pequenos negócios (ME e/ou EPP) ou junto a empresas de diversos portes, de outros municípios.

⁶⁵ A exemplo o ICMS, tributo arrecadado pelo estado e que tem como base de cálculo a circulação de mercadorias ou serviços, ou o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), que a União divide entre estados e municípios do país.

Gráfico 20. Receita livre e gasto público com ME e EPP's do município e "outros gastos". Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em R\$.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Balancetes de Receitas e Despesas anual e Relatório de fornecedores contratados. (ITUVERAVA, 2007c, 2008c, 2009c, 2010c, 2011c, 2012c, 2013c e 2014c)

Adicionalmente verifica-se no Gráfico 20 que o valor contratado junto aos pequenos empresários de Ituverava no ano de 2014 é menor que o valor do orçamento utilizado para contratos locais em 2007.⁶⁶

Cabe destacar também que houve expressivo aumento no valor que poderia ser destinado à ME e/ou EPPs de Ituverava, mas que foi gasto com empresas de outras localidades ou de maior porte. Este valor totalizou 3,5 milhões em 2007, aumentando para consideráveis 17,0 milhões em 2014.

Nota-se que não houve uma uniformidade no comportamento do gasto governamental com ME e EPPs de Ituverava, no período analisado. E nesse sentido, podem ser destacados três momentos administrativos/ institucionais que podem ter influenciado esse resultado:

- a) Período de 2007 a 2009, logo após entrada em vigor da Lei Complementar nº 123/06, que facilita a compra pública de ME e EPP, e faz com que o Poder Público lance mão de elementos burocráticos para atender ao que determina a legislação;
- b) Período de 2009 a meados de 2012, quando esteve em vigor o Convênio entre Associação Comercial de Ituverava e a Prefeitura Municipal de Ituverava, que tinha como objetivo manter uma unidade do Sebrae instalada no município;
- c) Período de 2012 até 2014, quando houve mudança na gestão governamental e, conseqüentemente, nas prioridades de governo, fazendo com que a modalidade mais burocrática de compras fosse priorizada.

⁶⁶ Em 2007 o valor total de contratos com Microempresas e empresas de pequeno porte locais somaram 9.453,5 milhões enquanto em 2014 o valor foi de 9.394,8 milhões.

Outro elemento a se considerar é a necessidade de maior publicidade nos procedimentos de procura pública.

O processo de contratação pública, conforme a sua modalidade, exige que mais pessoas fiquem sabendo dele. Melhor dizendo: quanto mais criterioso o procedimento e maior o seu valor, maior será também o canal de comunicação entre o Poder Público e os empresários.

Ao longo dos últimos anos analisados, a modalidade priorizada pela gestão foi o Pregão Presencial e dever-se-ia convidar quem tivesse interesse em contratar com o Poder Público Municipal pela imprensa local e imprensas oficiais estaduais e federal.

Ituverava sempre foi um município com forte tradição de equilíbrio fiscal, possibilitando que ele cumprisse com todas as obrigações assumidas. E isso faz com que fornecedores de longas distâncias se sintam atraídos em contratar com o Poder Público, fazendo com que o pequeno negócio local tenha que enfrentar a concorrência de estabelecimentos de fora do município. Muitas vezes, pela própria característica de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, essa concorrência não lhes é favorável, desmotivando-os a continuar a atender ao chamado do Poder Público.

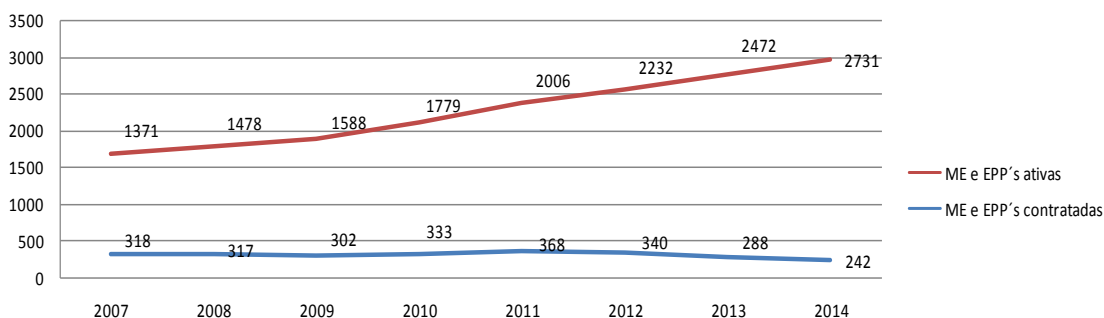
Por último, frisa-se que direcionar um processo de contratação pública é crime. Mas o fato de 99,5% das empresas ativas no município de Ituverava serem pequenos negócios, conforme já verificado, faz disso um facilitador quando do convite para que as empresas apresentem os seus preços ao poder Público, ainda mais quando se está amparado por uma legislação que tem por objetivo materializar uma política pública de incentivo de participação delas.

Por outro lado, pode-se aventar a inviabilidade das ME e EPPs em atender às licitações, pelos mais diversos motivos, variando desde a burocracia envolvida com o processo até a falta de motivação do empresário em fazê-lo.

Ao longo do período pesquisado, o Poder Público não manteve uma constante nas suas contratações com os pequenos negócios locais. Observando os valores dedicados às compras, não houve um determinado grupo que as mesmas tenham se concentrado.

No Gráfico 21, apresenta-se o número de empresas ituveravenses contratadas pelo Poder Público, comparado à quantidade de Micro e Pequeno Empresas estabelecidas no município.

Gráfico 21. Quantidade de ME e EPPs contratadas pelo Poder Público e quantidade total de ME e EPPs ativas. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Relatório de Fornecedores anual. (ITUVERAVA 2007d, 2008d, 2009d, 2010d, 2011d, 2012d, 2013d e 2014d) e dados da Confederação Nacional de Empresas de Comércio de Bens e Serviços (CNC 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g e 2014h).

As contratações das ME e EPPs com o Poder Público ocorreram para a aquisição de suprimentos de pequenos negócios, pertencentes, em sua maioria, aos setores de serviços de mecânica; comércio varejista; comércio de peças e acessórios para veículos; comércio de alimentos; aquisição de materiais para manutenção em prédios públicos; aquisição de material escolar; aquisição de material administrativo; e material de higiene e limpeza (ITUVERAVA 2007d, 2008d, 2009d, 2010d, 2011d, 2012d, 2013d e 2014d).

Estes setores são demandados pelo Poder Público dada à baixa complexidade e à pequena quantidade de bens e serviços transacionados. Acredita-se que, quanto maior a complexidade e maior a quantidade a ser comprada, menos o comércio local terá condições de atender aos chamados públicos.

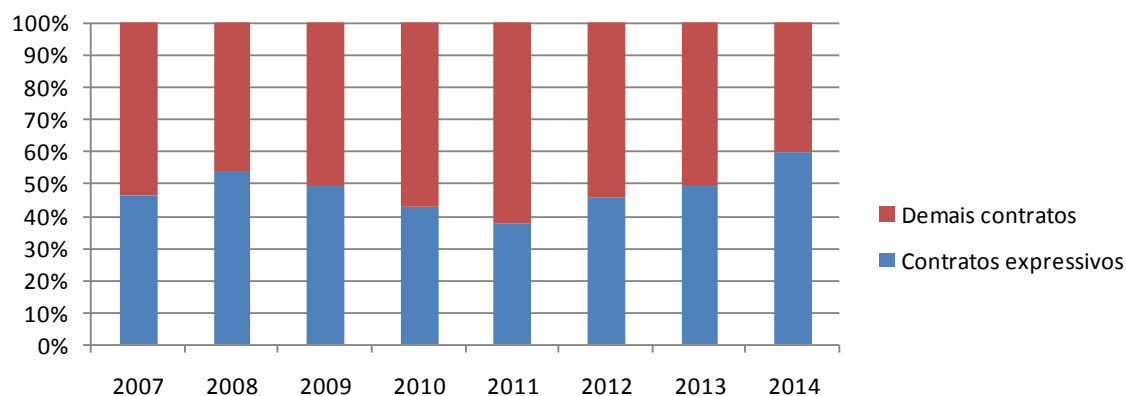
A exemplo, mencionam-se as contratações de medicamentos e gêneros alimentícios para confecção da merenda escolar. No caso de aquisição de medicamentos, os estabelecimentos farmacêuticos existentes no município são varejistas, que nesta condição teriam que adquiri-los para posterior revenda ao Poder Público, o que encareceria em muito a aquisição. Já a aquisição de gêneros de alimentação pode ser realizada junto a empresas existentes no município, mas questiona-se a capacidade de atender a quantidade demandada.

As compras mais vultosas, em termos de recursos financeiros despendidos, realizadas no período estudado, junto a ME e EPPs são com a contratação de serviço de transporte escolar; limpeza e capina urbana manual; e

publicidade oficial e institucional.⁶⁷ Eventualmente houve realização de obras públicas em infraestrutura, condicionadas ao recebimento de receitas vinculadas a convênios. A contratação de empresas para este fim também se mostrou relevante: foram gastos em 2007, 1.602 milhão de reais, e em 2014, 1.851 milhão de reais.

Considerados em conjunto, e comparados aos demais gastos realizados, estes contratos mais “expressivos”, ou de grande monta, representaram 46,5% do total de gastos em 2007 e 59,8% do total 2014 do total de contratos firmados entre o Poder Público municipal e as ME e EPPs, conforme apresentado no Gráfico 22.

Gráfico 22. Distribuição percentual dos contratos realizados entre ME e EPPs e o Poder Público: contratos “expressivos” e demais contratos. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Demonstrativo de Pagamento a Fornecedores anual. (ITUVERAVA 2007d, 2008d, 2009d, 2010d, 2011d, 2012d, 2013d e 2014d)

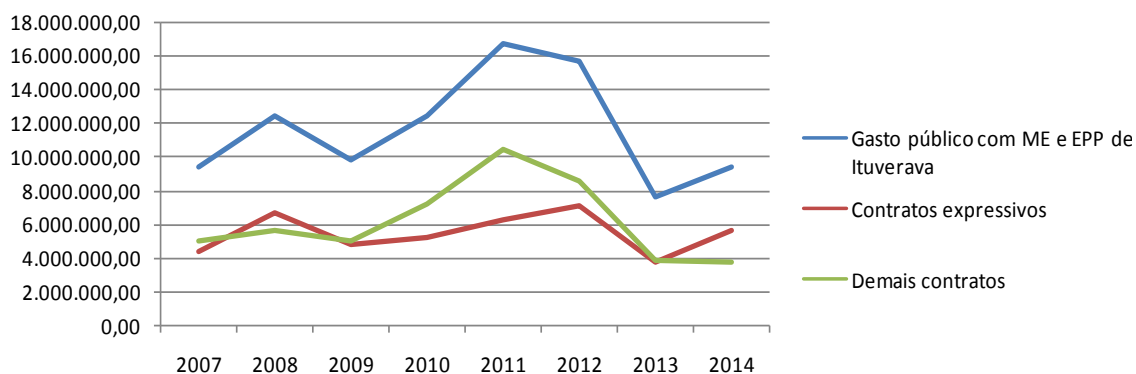
Fato curioso é que as compras públicas mais “expressivas”, ou de maior valor transacionado, derivaram dos processos de compras mais burocráticos: a Tomada de Preços, a Concorrência e o Pregão Presencial. Entretanto, nestes casos o processo das aquisições públicas não foi empecilho para que pequenos negócios locais conseguissem contratos públicos significativos, conseguindo cumprir com todas as exigências legais e se beneficiando do tratamento diferenciado dispensado a eles.

Excetuando-se os valores das compras públicas mais “expressivas”, as demais contratações foram resultado de procedimentos licitatórios mais simples,

⁶⁷ No ano de 2007, os contratos mais expressivos são: a) transporte escolar, no valor de 1.284 milhão de reais; b) limpeza urbana, no valor de 1.151,3 milhão de reais; e c) publicidade oficial e institucional, no valor de 352,3 mil reais. Já no exercício de 2014, os contratos para esses mesmos serviços somaram: a) transporte escolar, o valor de 1.262 milhão de reais; b) limpeza urbana, o valor de 2.126 milhões de reais; e c) publicidade oficial e institucional, o total de 379,4 mil reais. (ITUVERAVA 2007d e 2014d)

como o Convite de Preços ou a Compra Direta. Por outro lado, muito embora individualmente o valor dos bens e serviços envolvidos nestas compras “menos expressivas” seja menor, o montante total das compras públicas desta natureza é superior àquelas “mais expressivas”, conforme demonstrado no Gráfico 23.

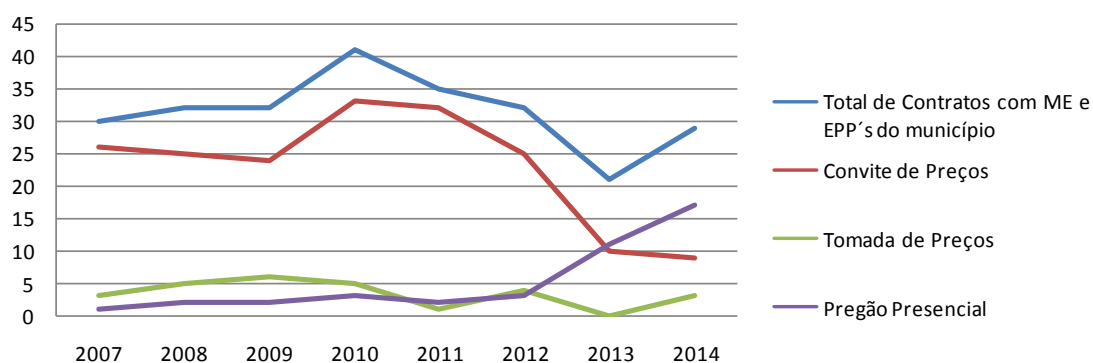
Gráfico 23. Gasto do Poder Público com ME e EPPs: gasto total, gasto com “contratos expressivos” e demais contratos. Ituverava/SP, 2007-2014. Valores em R\$.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Demonstrativo de Pagamento a Fornecedores anual. (ITUVERAVA 2007d, 2008d, 2009d, 2010d, 2011d, 2012d, 2013d e 2014d)

Por fim, nota-se no Gráfico 24 que a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos procedimentos licitatórios oscila ao longo do período estudado, conforme a modalidade de licitação adotada pelos compradores públicos. Houve clara preferência pela modalidade “Convite de Preços” até o ano de 2012 e após este ano, uma maior utilização da modalidade “Pregão Presencial”, o que conduziu a uma diminuição da participação dos mesmos nos contratos públicos.

Gráfico 24. Contratos do Poder Público com ME e EPPs: quantidade total de contratos e modalidades de licitação envolvidas. Ituverava/SP, 2007-2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Relatório de Contratos do município anual. (ITUVERAVA, 2016a)

Sendo assim, conclui-se que o Poder Público de Ituverava vem contratando cada vez menos com os pequenos negócios locais, sofrendo efeitos apenas da escolha da modalidade de licitação, pois dependendo do procedimento utilizado, não conseguirá atingir os microempresários de maneira mais efetiva. Mas esse assunto será discutido mais adiante.

CAPÍTULO 6 – ATORES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA DE COMPRAS NO MUNICÍPIO DE ITUVERAVA

Até o presente capítulo verificou-se que os indicadores de crescimento e desenvolvimento econômico demonstram que a participação das microempresas é fundamental para a atividade produtiva municipal, atingindo realmente o pretendido pela política pública federal, institucionalizada através dos instrumentos legais mencionados ao longo desse texto.

Inclusive verifica-se que o gasto público com contratações locais não acompanha na mesma proporção o crescimento e a estabilidade dos pequenos negócios ativos no município. E essas constatações foram feitas de maneira objetiva, analisando descritivamente números apresentados pelas estatísticas oficiais.

Verifica-se, a partir de agora as impressões dos atores sócias envolvidos na política pública de compras governamentais. Trata-se do Poder Público, enquanto formulador e implementador de ação governamental, colocando em prática as compras governamentais; dos pequenos empresários locais que são procurados para oferecer bens e serviços públicos para atender a procura governamental e; a Associação Comercial e Industrial de Ituverava enquanto órgão representativo da classe empresarial e facilitador no dialogo de relações com o Poder Público.

A relação mantida entre ambos faz com que sejam imprescindíveis para o momento da política pública em estudo no presente texto.

Passa-se a discorrer sobre as impressões colhidas sobre a temática desenvolvimento econômico e a relação com o Poder de Compras do Estado, sob a ótica desses atores que influenciam a implementação da política pública de compra governamental, bem como quem tem o papel de avaliá-la.

6.1 – O Poder Público

Para entender o pensamento do Poder Público ituveravense com relação ao crescimento e fortalecimento da economia local, especialmente, através da contratação de ME e EPP's locais, foram entrevistados os dois compradores

públicos que estiveram à frente das compras públicas ao longo do período investigado.

O primeiro ficou à frente da Comissão de Licitação e era também o Pregoeiro habilitado no período de 2007 a 2012, coincidindo com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 123/06.

O segundo foi Diretor de Licitações ao longo do período que se estendeu de 2013 a 2014 que, dentre as atribuições do seu cargo, tinha a função de auxiliar o Departamento de Compras a viabilizar as compras de maneira direta e auxiliar a Comissão de Licitação, além de ter sido o Pregoeiro habilitado.

A eles foram propostas algumas assertivas, a exemplo do que ocorreu com a Associação Comercial de Ituverava, deixando-os livres para comentar sobre a temática de compras governamentais enquanto política pública de promoção de desenvolvimento econômico. Solicitou-se que, caso possível, concentrassem seus comentários tendo como parâmetro o período pesquisado.

Primeiramente, consignou-se um aspecto que teve impacto direto na procura pelo comércio local: a troca na gestão política do município. A forma de observar a relação entre o Poder Público e os pequenos negócios da cidade passou por uma adaptação a partir da gestão 2013/2016.

Foi verificado que a partir de então foi priorizado uma modalidade de Licitação em que os empresários locais não estavam preparados para participar: o Pregão Presencial. Ao longo da gestão 2005/2012 era mais utilizada a dispensa de licitação, conhecida como “Compra Direta”, quando se buscam apenas três cotações diferentes sobre o objeto a ser contratado ou a modalidade de licitação “Convite de Preços”. Como há limites para as contratações diretas, sem processo licitatório (até R\$8.000,00 reais para materiais e serviços e R\$15.000,00 para pequenas obras) os valores das compras não eram grandes, possibilitando uma pulverização maior nas contratações. Ao passo que em concentrando grandes compras nas modalidades licitatórios será dada oportunidade de apenas uma empresa sair vencedora do certame.

Quando é mencionado que os empresários locais não estavam qualificados para participar das compras públicas não se concentra na questão documental, tendo em vista papéis precisariam ser produzidas para participar do processo de procura governamental, mas a uma questão financeira que é a concorrência com empresas de outras cidades.

A questão burocrática resumia-se ao fato de que era muito utilizada a Compra Direta, o Convite e a Tomada de Preços. Tratam-se de modalidades de licitação um pouco mais simplificadas e que possibilitam limitar a participação apenas a concorrentes convidados pelo Poder Público.

Isso faz muita diferença pois dificulta um pouco a participação de empresas estabelecidas fora do município. Destaca-se que isso não impede a participação de empresas de outras localidades, mas dificulta o conhecimento do processo licitatório e a manifestação do interesse em participar.

Em Ituverava, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 123/2006, a possibilidade de determinar a participação de apenas empresas do próprio município ficou bastante concreta, tendo em vista que desde então o número de pequenas empresas em atividade é muito alto.

Inicialmente, não havia a preocupação em cumprir com o ciclo de uma política pública, positivada através da legislação, mas somente praticar atos de facilitar a participação do pequeno negócio local sem maiores consequências aos atos processuais.

Naquele momento, como ainda era facultado aos compradores públicos possibilitar a participação do pequeno negócio⁶⁸, a contratação desse tipo de empresa era apenas uma coincidência.

Esse argumento reforça uma consequência anteriormente verificada: 95% das empresas do município são pequenos negócios e, por isso, contratando empresas locais haveria uma chance muito grande do Poder Público estar contratando uma microempresa ou uma empresa de pequeno porte local.

Houve uma movimentação dos fornecedores contratados pelo Poder Público de Ituverava para que estes se mobilizassem para atender a legislação e beneficiasse a economia local. E nesse particular, mais uma vez, a lembrança da participação do Sebrae foi destacada.

A Prefeitura Municipal, em parceria com a Associação Comercial e com o apoio institucional do Sebrae atenderam ao chamado dos empresários, mostrando-lhes a importância da atuação de todos eles em prol de atender ao que determinava a legislação.

⁶⁸ Com a entrada em vigor da Lei Complementar 147/14 deixa de ser uma possibilidade facultada ao comprador público e passa a ser obrigatório as contratações com ME e EPP's.

Acrescentou-se nesse momento que a importância da participação das microempresas e empresas de pequeno porte da cidade nas contratações públicas era resultado de uma política pública reconhecida pelo âmbito federal e que determinava o fortalecimento dos pequenos negócios.

Interessante destacar que mesmo não sendo uma intenção inicial dos compradores públicos da época era reconhecido por eles que esse instrumental legal foi colocado à disposição para o alcance do objetivo de uma política pública de fortalecimento e desenvolvimento local.

Com o início do novo governo, algumas diretrizes relacionadas as compras governamentais foram alteradas.

Com relação a modalidade de Compra Direta, observou-se uma maior burocratização do processo quando muitos documentos foram incorporados ao processo sem necessidade. Uma série de certidões e exigências com relação a regularidade tributária foram feitas, o que acabou por atrapalhar um pouco na negociação com as pequenas empresas locais.

Já nas compras resultantes de licitação, a modalidade mais utilizada foi o pregão presencial que, conforme visto anteriormente, demanda mais documentos e maior publicidade, colocando o pequeno negócio do município em embate direto de concorrência com as demais empresas do mesmo ramo, mas com diversas portes.

Em função disso muitas das contratações de compras e serviços não tiveram como beneficiado o pequeno negócio de Ituverava, diminuindo a quantidade de recursos do orçamento público que foi colocado à disposição na economia local através das compras públicas.

E isso acabou gerando questionamentos por parte dos empresários locais com relação à atuação do Poder Público, diante da postura perante a execução das contratações que acabaram por privilegiar empresas que não se localizavam no município.

Mas foi feita uma ressalva nesse momento: o fato de serem utilizados processos mais simplificados nas compras públicas também conduziu o pequeno negócio local ao comodismo. Isso porque se o Poder Público não intensifica suas exigências para que as empresas participem da procura governamental, estas não precisariam se esforçar para qualquer adaptação.

A transição de governo trouxe uma melhoria na condução processual, no aspecto burocrático, mas que contribui para um descontentamento do empresário que não verificava a materialização de uma demanda sua: a possibilidade de contratar com o Poder Público.

Mais uma vez foi lembrado que aquilo que era para gerar uma consequência positiva estimulando a economia local levou, cada vez mais, a acomodação dos pequenos negócios deixando-os despreparados para a participação nas compras governamentais.

O fato de não conseguirem embate concorrencial direto com empresas de fora do município não teria feito dos empresários locais pessoas incapazes de participarem de outros procedimentos e modalidades de licitação.

Estabelecimentos comerciais não estavam preparados para oferecer a documentação necessária para habilitá-los a participar dos processos mais complexos, deixando-os descrentes da sua capacidade de atendimento as demandas do governo municipal. Às vezes, documentos que eram de simples impressão na internet não eram entregues em tempo hábil por puro desconhecimento dos empresários.

Esse aspecto leva a um pensamento: os pequenos negócios locais cobram a sua maior participação nas compras governamentais municipais mas não estão adequadamente preparados para participar delas.

Afirma-se isso pois dependendo do objeto que Poder Público pretendia contratar encontra-se uma infinidade de pequenas empresas que podem atendê-lo, mas que não tem a documentação necessária para se habilitar a propor preços.

Também o fato do empresariado local não oferecer atividades mais sofisticadas e complexas faz com que tenha que priorizar empresas de outros lugares para atender a quantidade necessária para a compra.

E da mesma forma há os pequenos negócios que nem comparecem aos chamados para contratação pública por dois motivos: o primeiro deles porque acreditam que não serão habilitados a participar e, num segundo momento, porque não conseguem lidar com a concorrência das empresas que vem de fora do município.

Destacou-se que entendem o papel fundamental do Poder Público em implementar uma política pública de fortalecimento dos pequenos negócios locais e que isso poderia conduzir a melhoria nas condições de vida da sociedade. Inclusive,

entendem que essa é premissa demandada pela população e que precisam atuar nesse sentido.

Mas também há falta de interesse numa maior participação pelos próprios empresários locais. Primeiramente, porque a mudança do processo de compras fez com que perdessem a crença na própria capacidade de atender à burocracia envolvida. Em outro momento, pelo “descrédito que esse fato trouxe ao Poder Público pois o próprio governo não se preocupa com a sua população levando o dinheiro dos tributos pagos para outro lugar”.

Só não há mais participação dos empresários também porque não procuram entender o que ocorre com a compra governamental e como poderiam ser parte dela.

Verifica-se, sob o ponto de vista do Poder Público, que a participação do pequeno negócio local nas compras públicas é representativa, mas que o aumento depende de mais empenho por parte de quem mais se queixa: o empresariado local.

6.2- Associação Comercial e Industrial de Ituverava – ACI

Os empresários de Ituverava encontram na Associação Comercial e Industrial de Ituverava– ACI uma entidade representativa do segmento que reúne todas as pessoas físicas e jurídicas que explorem atividades comerciais, industriais e de prestação de serviços, atendendo-os em suas necessidades e intermediando solicitações e demandas junto ao Poder Público.

A entidade foi fundada em 28 de fevereiro de 1938.⁶⁹ Entretanto, passou por um longo tempo de inatividade, retomando seus trabalhos a partir de 15 de fevereiro de 1983.

Trata-se de um órgão em que as próprias empresas associadas elegem o seu presidente, para estar à frente da instituição para uma gestão de dois anos. A função de Presidente é desenvolvida gratuitamente.

Verificou-se que a maioria das empresas ativas no município de Ituverava são classificadas como microempresas e empresas de pequeno porte. Essa constatação nos permite afirmar também que 97% de todos os associados

⁶⁹ Ata registrada no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas de Ituverava sob nº 14, do Livro 01, páginas 26 e 27, tendo sido publicada no Diário Oficial do Estado em março de 1938.

pertencem a esse segmento, conforme números apresentados pela própria ACI. Verifica-se, entretanto, que os interesses representados pela ACI são de apenas 15% do total de empresas ativas no município de Ituverava.⁷⁰

A atuação da Instituição sempre foi no sentido de esclarecer os empresários. E não apenas no sentido financeiro, mas, também, alertando-os da importância vital da sua participação na econômica local.

Dada a importância dessa atuação, foram verificadas as impressões da ACI sobre o desenvolvimento econômico ituveravense e a participação dela enquanto facilitadora da relação Poder Público e empresariado na cidade de Ituverava, possibilitando o implemento da política pública de compras governamentais.

Assim, ilustrando o ponto de vista da Instituição, o atual presidente e o gerente administrativo da Associação Comercial de Ituverava trouxeram suas impressões sobre a temática.

A primeira constatação importante foi a importância do Sebrae, auxiliando as microempresas e empresas de pequeno porte do município. A Organização se fazia presente orientando e capacitando o empresariado local demonstrando a sua importância no fomento do desenvolvimento local.

Tratava-se de um grande aliado no atendimento a demanda por esclarecimentos feita pelos empresários que, inclusive recebiam orientações por parte dos mesmos sobre as facilidades que contavam para a participação nas compras governamental.

O Poder Público desenvolvia papel fundamental na implementação dessa ação pois enquanto a ACI fornecia o local para as reuniões com os associados, o Poder Executivo do município mantinha Convênio com a Entidade que tinha por objetivo a transferência de recursos financeiros para a manutenção de profissionais e custeio de algumas despesas dos funcionários do Sebrae.⁷¹

A partir do ano de 2013, as visitas e consultorias do Sebrae⁷² deixaram de ocorrer com a mesma frequência anterior e a partir de 2015 as orientações são

⁷⁰ O número atual de associados à ACI é de 320 empresas, conforme informações prestadas pela diretoria da Entidade.

⁷¹ Entre o exercício de 2007 e 2010 foi repassado o montante de R\$212.340,86 para a manutenção do Convênio. (ITUVERAVA, 2007c, 2008c, 2009c e 2010c)

⁷² As visitas faziam parte do Programa Empreender do Sebrae que tem por objetivo elevar a competitividade e a sobrevivência das Micro e pequena empresas, incentivando a busca de novos mercados e tecnologias, sensibilizando os empresários para adoção de diferentes posturas frente aos

prestadas exclusivamente pela central em Franca. Destacou também que as visitas eram muito importantes, pois as agentes do Sebrae deslocavam-se até a sede da micro e pequena empresa quando da ausência das mesmas nos encontros periódicos.

Ponderaram ainda que desde que a rotina de visitas deixou de acontecer, os empresários também deixaram de buscar informações e esclarecimentos junto ao órgão representativo, levando a um desinteresse do segmento em assuntos relevantes, como a participação nas compras governamentais.

A participação no fornecimento de bens e serviços para o Poder Público é uma barreira a ser transposta para os pequenos negócios locais.

Há falta de conhecimento dos comerciantes da procura governamental por falta de divulgação de informações pelo Poder Público. Consignou que esse fato foi decorrente de posicionamento político-institucional pois ao longo do período pesquisado, dois governantes distintos abordaram o apoio à ACI de maneira distinta.

O governo que administrou ao longo do período de 2005/2012 prestou mais apoio as ações da associação, levando a conhecimento do empresariado local a chamada para a realização de contratações, enquanto o governo com gestão ao longo dos anos 2013/2016 prestou apoios pontuais para campanhas específicas.⁷³

Acrescenta ele, também, que ao longo da gestão 2013/2016 não houve a nomeação de um Secretário Municipal da Indústria e Comércio, o que impediu um melhor relacionamento entre o empresariado, a ACI e a Prefeitura Municipal pois era ele que faria a ligação institucional.

Outro fato é consequência do atendimento público de saúde existente no município. Ituverava é cidade referência para o segmento da Saúde pública,⁷⁴ o que faz com que muitas pessoas se desloquem até a cidade para atendimento médico e tratamento de saúde. Isso permite uma importante movimentação no comércio local, especificamente, para o setor de alimentação e vestuário.

Sobre ser um importante ator social na implementação da política pública de compras, reconhece que o órgão fez algumas coisas no sentido de

desafios no cotidiano das empresas. Os encontros eram realizados nas Associações Comerciais de cada cidade.

⁷³ Nos anos de 2013 e 2014 foram transferidos à ACI o valor de R\$90.000,00 para apoio a Campanha de Natal do comércio local. (ITUVERAVA, 2013c e 2014c)

⁷⁴ O atendimento na Santa Casa de Misericórdia de Ituverava é referência para 6 cidades na região. O atendimento do Ambulatório Médico de Especialidade – AME é referência para outras 5 cidades.

esclarecer os micro e pequeno empresários da sua importância na atividade econômica do município e da região.

Inclusive consignou um fato preocupante: os associados da ACI de Ituverava entendem a sua participação nas compras governamentais não como um instrumento de fomentar o desenvolvimento econômico local, mas como sendo mais um dos contatos em sua cartela de clientes.

Isso possibilita inferir que as empresas ituveravenses, especificamente as pequenas, não se enxergam como componentes de algo maior. Enxergam-se como sendo apenas uma pequena organização que contratam e demitem pessoas e que tem que sobreviver financeiramente com as pequenas contratações que fazem.

A comodidade do comércio local em não fazer esforço para melhorar a oferta dos seus bens e serviços, bem como tentar atender melhor as chamadas públicas, também desmotivam o pequeno negócio em conscientizar-se da sua importância na atividade econômica.

Inclusive, os empresários não conseguem entender que são o outro lado de um instrumento governamental que foi colocado à disposição da população, para fomentar o desenvolvimento econômico e possibilitar a melhoria das condições de vida no município afirmando, assim, que as contratações com o governo são um mero aumento no aspecto financeiro e não uma política pública se materializando.

Acrescentam, por último, que muito embora incentive a participação dos empresários na procura governamental, há cada vez menos interesse por parte deles em participar das compras governamentais, porque ao longo do tempo o dinheiro do Poder Público ter sido destinado para contratações de fora do município.

Mas isto porque a municipalidade é encarada apenas como mais um cliente e, em consequência, como não firma contratos com os pequenos locais, os mesmos devem buscar outros consumidores para se relacionar, não pensando na importância do seu esforço individual para participação das compras governamentais.

6.3 – As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do município

A política pública de desenvolvimento econômico com objetivo de fortalecer as microempresas e empresas de pequeno porte foi implementada para conscientizar o Poder Público e a sociedade do seu papel perante o objetivo dela.

Imprescindível conhecer o esclarecimento dos empresários locais sobre como se entendem enquanto pequeno negócio local na relação institucional para executar uma política pública e a consciência sobre essa ferramenta que está à disposição para o crescimento e desenvolvimento econômico da cidade de Ituverava/SP.

Assim, foram entrevistados 50 fornecedores e ex-fornecedores de bens e serviços ao Poder Público, estabelecidos no município, para serem colhidas as impressões destes através da aplicação de um questionário semi-estruturado. Além dessa característica tinham eles também que ter contratado com o Poder Público de Ituverava, no período de 2007 a 2014, e que fossem Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em atividade.

As empresas foram selecionadas por amostragem aleatória, sendo que todos os entrevistados foram esclarecidos do sigilo das opiniões expressas e do que se tratavam as perguntas que se seguiram obtendo a concordância da maioria em participar.⁷⁵

Diz-se maioria porque alguns processos de coleta foram abortados devido ao posicionamento do entrevistado, sob a justificativa de estar demorando muito, ou ainda pelo fato de pensar que se tratava de uma coleta de informação com vinculação política. As entrevistas foram realizadas no período de agosto a novembro de 2016, enquanto ocorria o processo eleitoral para escolha do novo chefe do Executivo e corpo de vereadores para a legislatura 2017/2020.

Algumas das entrevistas foram feitas pessoalmente e outra parcela foi feita através de contato telefônico, tendo em vista a recusa de alguns empresários em receber o entrevistador pensando se tratar, mais uma vez, de alguma verificação política ou que se vinculava com a gestão pública do município.

A preocupação do entrevistador também, tanto no momento dos questionamentos quanto no momento de transcrever, foi de não utilizar muitos termos técnicos, deixando a reprodução da ideia dos mesmos o mais próximo da realidade possível.

Apresenta-se na sequência a temática envolvida em cada uma das oito questões e a pergunta original elaborada.

⁷⁵ Cinco entrevistados responderam parcialmente as questões propostas ou se negaram a respondê-las.

a) Tema: Motivação para contratar com o Poder Público

Questão: Qual o motivo pelo qual você fornece bens ou serviços para o Poder Público?

Esse questionamento tinha por objetivo conhecer um pouco mais sobre a motivação que leva o pequeno negócio estabelecido no município a contratar com as Instituições públicas do município de Ituverava/SP.

As respostas oferecidas se concentraram em quatro grupos de justificativas: (1) a segurança proporcionada pela compra pública; (2) o Poder Público é considerado apenas mais um cliente; (3) é indiferente às compras do Poder Público; e (4) quer ajudar o município.

O primeiro grupo de respostas envolve 20 empresas que afirmaram que a contratação com a Prefeitura e demais órgãos do Poder Público é algo seguro.

Afirmam que por se tratar de uma Instituição que tem que zelar pela regularidade das contas públicas, nunca deixarão de efetuar o pagamento da obrigação assumida. Ademais, afirmam que mesmo entrando e saindo o que nominaram de 'políticos', a "Prefeitura nunca vai acabar" e, justamente por esse fato, sentem-se seguros em entregar bens e serviços.

A segurança proporcionada pelo meio de pagamento utilizado é outro elemento que motiva a ME e EPP do município a fornecer ao Poder público. Por mais que haja atrasos, quando creditados, os valores sempre são em dinheiro e diretamente na conta da empresa.

Quinze empresas compõe o grupo que considera que as vendas ao Poder Público são equivalentes à contratação junto a um cliente qualquer. Para estes, não há nenhum motivo especial para firmar negócios com o Poder Público ituveravense, pois este precisa comprar e aqueles precisam vender. Apenas se ofereceram para fornecer alguma coisa porque foram procurados pelos órgãos públicos e tinham os produtos necessário nas melhores condições de preço, fazendo com que a contratação fosse inevitável. Alguns disseram inclusive que não se trata do cliente ideal, mas como houve a insistência para o fornecimento de bens ou serviços, eles acabaram concretizando a negociação.

O terceiro segmento é composto por 10 empresas que não encaram as compras públicas como sendo algo que carecesse de atenção diferenciada,

mostrando-se indiferentes quanto a esse tipo de contratação. As manifestações neste sentido foram as mais enfáticas entre todos os grupos, afirmando-se apenas que não há nenhum motivo que mereça destaque.

Foi demonstrada também indiferença dos empresários no sentido de que só firmaram negócios com o Poder Público porque foram procurados, deram os preços para participar de um processo de cotação pública e os mesmos foram os melhores dentre os demais oferecidos. Nesse grupo tem-se que mesmo sem a procura governamental eles não se ofereceriam para contratações, diferenciando-os do segmento anterior.

O quarto grupo conta com 5 empresas, cujo motivo para contratarem com a Prefeitura Municipal é possibilidade de que essa negociação, de alguma maneira, poderia ajudar o município como um todo.

Isto foi justificado porque alguns entrevistados pensam que muitos recursos financeiros foram gastos a título de tributos e, ao tentar fazer com que o município contrate com eles, seria uma maneira de ter esse mesmo dinheiro de volta. Consideram não somente o aspecto financeiro envolvido, mas também o fato destes recursos permanecerem no município e incentivarem as empresas a crescerem. Outros acrescentaram que o Poder Público possibilita empregos para seus familiares, sendo obrigação deles fornecerem produtos mais baratos para o Erário municipal.

Foram ouvidas também opiniões que destoaram um pouco dos objetivos dessa primeira assertiva e que foram segmentadas como críticas.

Algumas empresas reclamaram da quantidade de documentos que devem ser oferecidos para contatar com o Poder Público, dizendo que já contrataram e que não contratam mais por conta desse detalhe. Outros também se queixam que gostariam até de fornecer um pouco mais, mas não têm condições de atender a quantidade documental solicitada para isso.

Acrescentou-se também que os prazos para a contratação com o Poder Público são muito esticados, o que torna desinteressante para o pequeno negócio manter uma expectativa de negociação, aumentar a produção ou fazer estoques apenas esperando uma possível formalização contratual.

Por fim colheu-se a opinião de uma empresa que disse que não fornece mais para a Prefeitura porque se tratam de uma *“cambada de políticos ladrões e corruptos e que não tinha vontade de participar disso”*. Ao final do

desabafo desculpou-se e pediu para não ser mais incomodado com aquela “bobagem”.

Assim, pelos motivos mais diversos, contratar com a municipalidade ituveravense não é algo atrativo, sob o ponto de vista motivacional, para o pequeno negócio local. Poucos são os que reconhecem que as compras governamentais estão à disposição para a sua participação em algo maior que seria o seu próprio fortalecimento.

O relacionamento com o Poder Público é de mera relação de consumo, a exemplo do pagamento de tributos. Não é possível afirmar que esse pensamento é predominante, mas, dentre os entrevistados, o viés financeiro é um chamariz muito maior para buscar contratos com o Erário.

b) Tema: Benefícios em contratar com o Poder público

Questão: Você enxerga o fornecimento para esse cliente como uma coisa boa ou ruim? Porque?

Esse questionamento se destinava a investigar qual o pensamento do microempresário e empresário de pequeno porte sobre quais seriam os benefícios ou malefícios de contratar com o Poder Público.

As empresas que consideram a contratação com o Poder Pública como “nem boa nem ruim”, embasaram-se no argumento de que nunca pararam para pensar no que negociar com a Prefeitura era benéfico para a sua empresa ou simplesmente não quiseram detalhar o porquê da indiferença. Apenas acham que contratar com a municipalidade aumenta a sua clientela, mas tal fato não faz uma diferença considerável.

Para outros, participar das compras governamentais é apenas mais um meio de expandir a sua clientela, utilizando-se desse fato apenas para aumentar seus ganhos financeiros.

Já com relação aos que enxergam uma boa oportunidade nas negociações com o Poder Público, algumas empresas entrevistadas exteriorizam que o fazem por motivos exclusivamente financeiros e nada mais. Isto porque o que mais foi mencionado foi o fato da Prefeitura ser uma grande “empresa” e que sempre pagaria as suas obrigações corretamente. Também disseram que poderiam entregar mercadorias com tranquilidade porque sempre receberiam o pagamento. Outros entendem com uma coisa boa, porque são pequenos negócios e “qualquer

dinheiro que entra é uma coisa muito boa”, “ainda mais quando vem daquele que recolhe os nossos impostos”.

Mais uma vez o aspecto financeiro é evidente para esse grupo, a ponto de não pensarem que a participação nas compras governamentais ser algo um pouco mais amplo.

Algumas consideraram como sendo um aspecto positivo fornecer para o Poder Público, mas por motivos diferentes.

A maioria das respostas oferecidas foi no sentido de que as contratações públicas não representam percentual relevante de seu faturamento, fazendo da Prefeitura apenas mais um cliente. Inclusive, de maneira tão simples, afirmam que a pequena empresa precisa vender e a Prefeitura precisa comprar, reduzindo a uma boa relação de consumo tão somente.

Foi mencionado também que fornecer para o Poder Público é algo bom, porque além de ser um diferencial na cartela de clientes, pode ajudar o município nas suas demandas por bens e serviços e favorecer a estabilização da economia local.

Comentou-se, inclusive, que a Prefeitura municipal é responsável pela estruturação dos serviços públicos e que contratar com ela é sinal que ela se preocupa com o efeito de suas ações na comunidade.

Outro curioso argumento trazido é que essa contratação é uma coisa muito boa porque faz com que elas possam participar de outras concorrências públicas pois terão a certidão de que são bons fornecedores para os órgãos públicos, ou seja, fornecer para o Poder Público de Ituverava credencia a participar de qualquer outra concorrência pública fora do município.

Como verificado no tópico anterior, há muitos motivos para fornecer para o Poder Público, mas tê-lo em sua cartela de clientes não traz tantos benefícios que não sejam imediatistas e financeiros. Apenas para alguns entrevistados é possível relacionar a participação nas compras governamentais com as funções estatais.

c) Tema: Percebendo a burocracia

Questão: Você precisou passar por algum processo de adequação para adequar a sua empresa e poder contratar com o Poder Público? Em caso positivo, quais foram as medidas que precisou tomar?

Esse questionamento tinha como objetivo verificar se os pequenos negócios da cidade precisaram passar por algum tipo de adaptação para atender a tramitação burocrática das contratações públicas e a percepção que tinham desse procedimento.

Poucas foram as empresas que confirmaram ter se expandido, precisando se adequar de alguma maneira, mas não exclusivamente em decorrência das contratações com o Poder Público local.

Essas mesmas afirmaram que as adequações administrativas e de produção foram necessárias pelo inevitável crescimento, já que os negócios iam muito bem, e que o fizeram para atender aos demais clientes e outros órgãos públicos, inclusive de fora do município.

A grande maioria das empresas afirmou que não precisaram passar por qualquer processo de adequação.

Destacaram-se argumentos no sentido de que as empresas não precisavam passar por adaptação porque ela estava dando certo “desde o tempo de seus pais” e por isso seria inviável algum tipo de modificação para atender aos órgãos públicos. E isso independente de participar ou não de processos de licitação ou pequenas contratações com o Poder Público.

O comodismo de não alterar a estrutura da empresa relaciona-se a estabilidade proporcionada pelo sucesso de algumas delas já há algum tempo não sentindo a necessidade de assentar seus esforços para uma alteração de estrutura.

Acrescenta-se também que alguns afirmaram que a empresa já estava num tamanho bastante adequado e que não havia a necessidade de aumentá-lo porque correria o risco de falir, sobressaindo o receio de que uma instabilidade econômica local pudesse afetá-los de alguma maneira.

Mais uma vez o aspecto financeiro não deixou de ser abordado. Houve argumento no sentido de que não há dinheiro suficiente para aumentar o tamanho da empresa ou investir em um departamento específico para cuidar de contratações com o Poder Público.

Por outro lado, falou-se, também, que não há uma grande atenção da Prefeitura no sentido de contratar com as empresas locais e que o dinheiro utilizado em uma eventual ampliação estrutural não significava nada diante do grande investimento necessário para uma adaptação.

Com relação a qualificação do pessoal para acompanhar as contratações públicas, os empresários disseram que ao invés de montar um departamento só para isso, colocaram uma pessoa que já fazia parte do negócio para se adaptar ao processo burocrático do ente governamental.

Por outro lado, também, comentou-se que quando há a necessidade de participar de uma grande concorrência é realizada a contratação de um profissional que já esteja qualificado para tanto.

Algumas outras empresas afirmaram não precisar nem de qualificar pessoal, nem de contratar ninguém, porque já sabem como participar de contratações públicas e como conversar com o Poder Público, demonstrando que a burocracia não é pequena para a procura governamental, mas não é impossível satisfazer os seus requisitos.

Por fim, algumas críticas foram oferecidas em resposta a essa assertiva.

A primeira delas foi a quantidade de documentos para poder participar de contratações públicas. O excesso de papéis dificulta a participação de alguns pequenos negócios tendo em vista a grande quantidade de certidões e garantias solicitadas pela legislação.

Outro aspecto é a desmotivação em oferecer preços porque a concorrência faz com que o negócio local não consiga atender ao que o Poder Público solicita, tanto em quantidade quanto em preços.

Confirma-se, desta feita, sob a ótica do pequeno empresário, que eles mesmos não tem intenção de contratar com a municipalidade porque não tem condições de concorrer com preços de fora do município. Sem nem tomar conhecimento do que a procura governamental se propõe, dispensam de participar dela com mais efetividade, porque já antecipam um possível insucesso.

Assim, a burocracia é contemplada como algo que está a serviço do desfavorecimento ou da impossibilidade da contratação do pequeno comerciante local, carecendo de maiores esclarecimentos acerca do arcabouço legal que rodeia as compras governamentais.

d) Tema: Interesse em contratar com o Poder Público

Questão: Fornecer bens ou serviços para o Município de Ituverava foi iniciativa sua ou resultou de uma procura pelo Poder Público? Comente as dificuldades, facilidades ou normalidades que foram encontradas no processo de contratação.

O objetivo deste questionamento é verificar qual o interesse do pequeno negócio do município em contratar com o Poder Público. Ou em sendo desinteressado, se há a provocação do mesmo para que tente concretizar algum tipo de relacionamento com o primeiro setor.

A grande maioria das empresas ouvidas declaram ter sido procuradas e poucas argumentam não terem sido alcançadas pelo Poder Público.

Dentre os que se candidataram a contratar com o Poder Público, não consideraram o processo de acesso a ele muito difícil, sendo que grande parte comenta que a Prefeitura nunca os procurou, mas que estiveram sempre acompanhando as informações dos órgãos públicos pelos meios de divulgação de costume: jornais locais, rádios e internet.

A motivação individual também pesa nesse sentido, porque algumas empresas não entraram em contato com a Prefeitura porque não tinham um forte interesse em fazer dela um grande cliente, fornecendo bens e serviços apenas quando procurados, não enxergando grandes dificuldades no procedimento de aquisição pública.

Outro argumento apresentado foi o de que o comércio local precisa de se aprimorar um pouco. Isto porque se o Poder Público não procura é porque não há como ser atendido naquilo que precisa, especialmente no que tange aos documentos necessários e aos preços apresentados. Os próprios entrevistados assumem que tem resistência em passar por alguma adaptação, mas que ela é extremamente necessária para atender aos chamados públicos.

Dentre as empresas procuradas, alguma delas consideram esse processo bastante normal, em se tratando de documentos, e sem maiores complicadores que impossibilitem a sua participação.

Foi mencionado que houve busca pelo Poder Público para o processo de cotação de preços, mas que não resultaram em contratação, ficando um pouco no campo da expectativa a busca pelo seu preço.

Ademais, quando o processo de compras ficava mais complexo e com valores mais altos, os próprios pequenos negócios optavam por não participar pois,

segundo eles, sabiam que não conseguiriam sair vencedores com preços atrativos, diante da concorrência de fora da cidade.

Outras empresas entrevistadas consideraram esse processo um pouco difícil. A maior queixa é a burocracia e a falta de esclarecimentos suficientes para a participação adequada nos processos de procura pública.

Foi lembrado que a Prefeitura e a Associação Comercial estabeleceram um canal de esclarecimentos quando o Sebrae esteve presente no município por alguns momentos, mas que já fazia um bom tempo que não estava mais presente. Isso trazia informações e ajudava na busca por informações.

Para os entrevistados os canais de comunicação precisam de um maior aprimoramento pois nem todos os empresários tem familiaridade com a manipulação da *internet* e a Prefeitura não tem mais divulgado tantas informações nos rádios.

Os documentos necessários sempre são lembrados porque, conforme já mencionado, quanto mais complexo o processo de contratação maior é a quantidade de documentos a serem apresentados pelos empresários. E isso é um fator que os desanima de atender aos chamados do Poder Público.

Também houve aqueles que criticaram o processo de compras e licitações dizendo que sempre enviaram seus preços, mas que nunca obtiveram retorno positivo. Era enviado o preço “na maior boa vontade”, mas nunca conseguia firmar um “contrato bom com a Prefeitura”. Ademais, esse fato faz com que parecesse que estava a “ocorrer uma encenação e que as propostas eram enviadas para cumprir alguma formalidade”.

Muito embora saibam que o direcionamento de licitações seja algo proibido pela legislação, não se eximem de expressar que o fato de terem sido procurados pelo Poder Público faz com que este tenha obrigatoriedade de contratá-lo, independentemente de ter preços maiores ou qualidade inferiores.

e) Tema: Principais efeitos de contratar com o Poder Público

Questão: A participação do Poder Público na sua cartela de clientes induziu algum tipo de inovação tecnológica ou indução do sistema de produção? Isso representou a projeção de sua empresa, em termos de faturamento e de oportunidade de emprego, possibilitando o seu crescimento enquanto empresa?

A intenção com esse questionamento era entender o efeito que a contratação pública tinha surtido no pequeno negócio entrevistado e como o Poder Público pode ter induzido algum tipo de inovação, fazendo com que o crescimento dos pequenos negócios tivesse sido alavancado com a sua participação.

Entretanto, todos os entrevistados disseram que a contratação com os órgãos públicos municipais não possibilitou um grande crescimento em termos de faturamento ou geração de empregos. A maioria, inclusive, acrescentou que esta contratação teve uma pequena contribuição e sua parcela de importância, mas que não surtiram grandes efeitos.

Tal resposta foi constatada inclusive quando foram analisadas as respostas das empresas mais contratadas pelo Poder Público. Para estes, pode ser verificado que ocorre uma efetiva contribuição ao faturamento do total de vendas ao Poder Público.

Os pequenos negócios da cidade estão estruturados a ponto de não dependerem tanto das contratações públicas porque narraram que continuaram a crescer mesmo sem grandes contribuições externas, argumentando que mesmo não havendo produtos para entregar para a Prefeitura ou contratos a serem cumpridos, continuaria a se expandir da mesma maneira.

Nesse momento foram ouvidas a maior quantidade de críticas a respeito dos recursos públicos estarem sendo utilizados em contratações de empresas de fora do município de Ituverava. Tanto que os mais enfáticos diziam que não poderiam depender da Prefeitura porque se assim o fizesse estariam “condenado a passar fome” ou que seu “estabelecimento fecharia as portas”.

Algumas empresas nem se lembram que forneceram para o Poder Público e atribuem o seu crescimento, a ampliação no faturamento e a oportunidade de oferecer mais vagas de trabalho apenas à sua clientela externa, que além de clientes privados engloba também integrantes do Poder Público de outras cidades.

Há queixas no sentido de que quando o estabelecimento comercial tentou crescer, a Prefeitura não proporcionou qualquer tipo de orientação e, tampouco, procurou-os para chamá-los a fornecer bens e serviços, viabilizando um aumento no seu faturamento.

A contratação pública também não foi um grande diferencial para algumas empresas, a ponto destas afirmarem que se não tivesse contratado com o Poder Público “não teria mudado em nada seu faturamento” e que até preferiam não

contratar porque a necessidade de maior produção ou maior formação de estoque tornava muito oneroso o cumprimento da obrigação eventualmente firmada com o Poder Público.

Por fim, uma afirmação muito constante foi a de que independente de qualquer procura por parte da Prefeitura e demais órgãos públicos o crescimento da empresa iria acontecer e que empregos e aumento do faturamento são decorrentes de melhoras e pioras na economia, sem relacionar a postura do governo perante esses aspectos econômicos.

Mesmo tendo contratado com o Poder Público, as empresas entrevistadas não conseguem verificar o seu crescimento e relacioná-lo ao efeito das compras públicas, e que estão sendo objeto de uma política pública que busca fortalecê-los enquanto instrumentos do desenvolvimento econômico.

f) Tema: Ideia de desenvolvimento econômico

Questão: As compras feitas pelo governo municipal são um instrumento que busca fortalecimento do empresariado local e do desenvolvimento do município. Comente o que você pensa sobre isso.

O que fora pretendido com essa questão era verificar se o pequeno negócio de Ituverava se entende com ator social de uma política pública e sua visão enquanto sujeito do desenvolvimento econômico, tendo em vista que a esta política tem por finalidade alavancar exatamente os pequenos negócios locais através da procura governamental.

Apenas dez empresas não concordam com tal fato. E mais uma vez o ceticismo com relação a atuação do Poder Público perante os fatores econômicos é evidente. Afirmou-se que com ou sem a Prefeitura ou outros órgãos públicos o desenvolvimento acontece de qualquer maneira, não importando a quantidade de recursos que são gastos na economia local através das contratações públicas.

Outro argumento que conduziu o ceticismo foi o fato de que a Prefeitura de certo tempo para cá tem “buscado muitas empresas de fora para contratar”.

Antes sentia-se muito mais o estreitamento da relação com a Prefeitura porque ela buscava saber porque não havia uma participação mais expressiva nas chamadas públicas. Ressaltam que atualmente falar que conseguem desenvolver-se

com o apoio dela é “impossível”. Entretanto, esse apoio mencionado é financeiro; outro tipo de apoio ou orientação que agregue conhecimento não é tomado como relevante.

Também foi trazida a fala de que tudo isso poderia até acontecer “se não fosse uma coisa que só estivesse escrito nos livros e dificilmente poderia observar isso acontecer”. Esquecendo-se que são pequenas empresas, chegaram a afirmar que não fazem parte desse fenômeno.

As demais restringiram-se apenas a afirmar que não acreditam que as compras feitas pelo Poder Público municipal se relacionam de alguma maneira com o crescimento das empresas locais.

Com relação as que afirmaram que há uma contribuição governamental para o desenvolvimento quando são feitas contratações públicas com os empresários locais, as justificativas foram bem interessantes, mas também bastante uníssonas.

Foi lembrado o esforço da Prefeitura e da Associação Comercial para que fosse perseguido esse objetivo, já que esse tema era constantemente tratado nas reuniões entre o Sebrae e os microempresários e empresários de pequeno porte da cidade.

Esse fortalecimento local seria resultado de uma soma de fatores, entre eles o relacionamento entre os empresários e a Prefeitura. Ressaltaram também que algo de bom acontecia enquanto havia esse maior contato com a ACI e o Sebrae, mas que passou a não acontecer mais porque essa parceria estava um pouco adormecida.

Outra ideia é a de que o desenvolvimento é algo inevitável e pode certamente ser atingido sem a intensificação da atuação do Poder Público local através da sua atuação nas compras governamentais, tirando o caráter de protagonismo desse relacionamento do crescimento e desenvolvimento econômico.

Em outro argumento também ocorreu uma divisão de responsabilidades. Algumas empresas reconheciam que participavam de algo maior como o desenvolvimento econômico local através do seu fortalecimento, mas não sabiam informar se a prefeitura pensava dessa mesma maneira ou se a sua atividade empresarial era tão importante assim nesse processo.

Muito recorrente, e também não poderia deixar de estar presente aqui, é o fato de que as empresas justificam as compras governamentais como uma

maneira de reverter parte do dinheiro que pagam sob a forma de tributos em seu favor.

Assim o fortalecimento do pequeno negócio se dá pelo simples retorno de parte do dinheiro que lhe foi tirado para pagar impostos, proporcionando oportunidade de investir mais, contratar e aumentar o seu faturamento.

O pensamento de grupo também foi aventado porque alguns reconhecem a necessidade de reunirem-se em prol da intensificação da relação entre Prefeitura e empresário locais. Reconhecem que deve partir deles a união para que essa interferência do Poder Público na economia local possa ser feita de maneira mais intensa, destacando-o que as vezes sua função não é cumprida muito bem.

Destacam que seria muito importante a Prefeitura comprar mais das empresas estabelecidas na localidade. Entretanto, ressalvam que a legislação veda o direcionamento a apenas pequenos negócios locais.

Por fim, alguns deles reconhecem o fundamental papel que desempenham na economia local e brasileira por serem pequenas empresas, mas que pensam que a contribuição da Prefeitura ainda é muito pequena diante do que seria possível. Acrescentam que o Poder Público deveria se preocupar um pouco mais com isso também porque tem muita importância nesse processo.

g) Tema: Ser sujeito de uma política pública

Questão: Você sabia que existe uma política pública voltada ao fomento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que poderia favorecê-lo enquanto contratante com o Poder Público? Em caso positivo, comente como você a conheceu. Em caso negativo, a que você atribui o seu desconhecimento.

Essa assertiva tinha por objetivo investigar o conhecimento que os pequenos negócios de Ituverava reuniam acerca da política pública implementada através das compras governamentais, que tem como objetivo primordial estimular o funcionamento das microempresas e empresas de pequeno porte, mas com o fito de proporcionar o crescimento e desenvolvimento econômico da localidade e da região.

Assim, um número alarmante de quinze empresas respondeu que não tinha conhecimento dessa política pública.

Essa pergunta despertou curiosidade nos entrevistados, dando oportunidade para que eles tomassem conhecimento do que se tratava. Antes desse comentário, pelo menos 10 deles não tinha tido contato com esses termos. Sabiam o pequeno formato de suas empresas porque constava dos documentos fornecidos pelo escritório de contabilidade, mas não sabiam as implicações disso.

Inclusive quando souberam que poderiam fazer uso de um instrumento que a legislação coloca à disposição, solicitaram mais detalhes sobre ele. Após a entrevista foram oferecidos esclarecimentos básicos do que se tratava.

Alguns deles já tinham ouvido comentários por parte do Sebrae e da Prefeitura Municipal também, mas nunca tinham tido a curiosidade de se esclarecer um pouco melhor sobre o que se tratava porque achava que era apenas objeto de reportagens na TV e nos jornais.

Deixaram claro, também, que houve relacionamento institucional no sentido de esclarecer ainda mais o que era o benefício legal concedido aos pequenos negócios, mas que não quiseram entrar em mais detalhes.

Em alguns momentos o desconhecimento decorre de seu comodismo pois foram narradas situações em que os mesmos não apresentavam os órgãos públicos como clientes preferenciais e por isso nunca se preocuparam em saber se teriam algum tipo de benefício pelo formato de sua empresa em estabelecer contratos com o Poder Público.

O interessante é que alguns deles já tinham se utilizado desse benefício e nem sabiam do que se tratava. Narraram que em determinado momento, ao longo de processos de compras, as pessoas que trabalhavam na Prefeitura cuidaram de perguntar se eram microempresas ou empresas de pequeno porte e se gostariam de ofertar outro lance diferenciado.

Por fim, a grande maioria já sabia da existência dessa possibilidade, comentando que tomaram conhecimento dele através de orientações dos seus contadores, da Prefeitura, da Associação Comercial, pela Internet, pela TV e pelos jornais, enfim, dos mais diversos segmentos institucionais.

Essa parcela que tem conhecimento desse instrumento também consegue associar que ele está à disposição do desenvolvimento das suas pequenas empresas. Afirmam da importância que é contratar com o Poder Público e reconhecem que mesmo podendo fazer mais, a contribuição dada é bastante relevante.

Fato é que se apresentam reticentes quando solicitado para relacionarem isso a política pública de desenvolvimento econômico local. Não é fácil para eles verificarem que essa benesse legal não é somente uma facilidade que culminará em uma vantagem financeira, mas que são sujeitos ativos que usufruem de uma política pública que tem por objetivo incentivar a sua atividade e estabilizar a economia.

Enfim! Parece ser complexo para os pequenos empresários locais verificar que a política pública de compras governamentais existe em função deles e, em termos locais, eles são a peça central e a mola propulsora para a atividade econômica do município de Ituverava, aliando o gasto governamental ao desenvolvimento e crescimento econômico do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É evidente a responsabilidade do Estado e de todos os seus agentes em prol do desenvolvimento econômico de determinada localidade. Isso porque o termo desenvolver é muito mais complexo que observar o crescimento da economia local sem apreciar as consequências dele decorrentes.

Especialmente, enquanto instituição, Estado e governo são capazes de influenciar o comportamento dos atores sociais do município tendo em vista a proximidade entre o aparelhamento estatal e aqueles que dele se utilizam.

A reciprocidade nessas relações pode conduzir a uma potencialização das políticas públicas e de seus efeitos primários e secundários. Estado teria como principal atividade controlar a alta concentração de renda promovendo a distribuição de riquezas, atribuindo uma melhoria na qualidade de vida da sua população.

Esse fato pode decorrer da atuação dos atores sociais, dada sua importância de influência institucional, no ciclo das políticas públicas e da vontade governamental como sendo determinada pelo desejo da maioria.

Pequenos empresários podem ter tratamento diferenciado por uma política pública possibilitando, também, ser objeto de momento de priorização e formulação da mesma, enquanto Estado implementará a ação governamental que tenha por objetivo o desenvolvimento econômico e social local.

Essa é a importância da relação Estado e sociedade no que diz respeito a importância da formulação de agenda de governo que tenha esse mote como desiderato. E no caso estudado há que se aprimorar um pouco o estreitamento dessa relação.

A compra governamental é instrumento de intervenção estatal que pela representatividade é considerada essencial para a atividade econômica local, especialmente, quando se fala em pequenos municípios, quando o Poder Público é o maior comprador individual da localidade.

Utiliza-se, portanto, as aquisições do governo para subsidiá-lo com insumos para o oferecimento de políticas públicas, assim como, em consequência, ser ator social fundamental na atividade econômica de certa delimitação territorial. Essa é mais uma importância do Estado na localidade.

Em Ituverava, fica claro essa intimidade entre os atores sociais e a priorização da política pública mais não fica evidente aos envolvidos com relação

aos objetivos, ainda mais porque agentes públicos e os particulares pensam ser parte de algo maior, mas que não sabem precisar exatamente o que. Pode-se deduzir que possam estar se referindo a sua própria função na atividade de produção de geração de emprego e renda.

Os instrumentos legais pátrios reconheceram a importância dos pequenos negócios locais para fomentar o desenvolvimento econômico local e os aliou a outro potente instrumento, o poder de compras estatal, atribuindo a eles tratamento diferenciado nas compras governamentais.

Assim, comprar das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do município de Ituverava faz do Poder Público local um grande responsável pelo estímulo delas, reconhecendo as consequências causadas pela contratação de pequenos negócios estabelecidos ali.

Indicadores sócio-econômico do município demonstram a importante participação dos pequenos negócios para construção dos mesmos, sempre remetendo a expressividade desse formato de empresa na atividade produtiva local.

O gasto público, contrapartida da receita pública, tem sido utilizado pelo município de Ituverava para cumprir com a necessidade de proporcionar ao Estado insumos para o oferecimento de bens e serviços públicos.

Afirma-se isso pois verificada a estrutura física e administrativa do município de Ituverava, as características desse município e as condições nas quais se insere a população, tem-se que as principais ações governamentais desenvolvidas pelos seus gestores se destinam a atender as principais demandas dessa comunidade.

Especificamente, a interação entre os atores sociais locais, que sujeitos da política pública de fomento ao pequeno negócio, fica relegada a um segundo plano pelos diversos motivos verificados nesse texto. Mas, principalmente, porque não é possível identificar a consciência que cada um guarda do seu papel perante a comunidade e de seu papel diante da atividade econômica local.

Esclarecendo questionamentos suscitados inicialmente, o poder público do município tem priorizado a contratação das microempresas e empresas de pequeno porte do município, apenas como consequência do cumprimento de ditames legais que fixam regras para as compras públicas.

Não há a cautela de se observar a formatação da empresa antes da sua contratação, pois nem sempre é interessante para o Poder Público que

empresas locais saiam contratadas dos processos de compras, pelo fato de que não conseguiram cumprir com o objeto para o qual se busca a contratação.

Em contrapartida não há grande motivação para que os pequenos negócios participem do processo de procura pública, tendo em vista as dificuldades processuais que enfrentarão no mesmo.

Mesmo assim, quase toda a contratação efetivada pelo Município de Ituverava de fornecedores nele estabelecidos tem como favorecido microempresas e empresas de pequeno porte, pois a maioria delas apresentam esse formato.

Tal fato faz com que o setor produtivo, mesmo indiretamente, seja sujeito importante para que as condições de vida da população ituveravense estejam em constante melhoria.

E isso é facilmente constatado porque se verificou ao longo do período estudado, que mesmo tendo diminuído o número absoluto de empresas estabelecidas no município contratadas pelo Poder Público, não houve diminuição no oferecimento nas vagas de emprego ou na renda média do trabalhador.

Outra consequência verificada foi que houve também o aumento nos salários médios oferecidos na localidade, possibilitando aumento no consumo pelos trabalhadores que, por sua vez, contribuem para a roda da atividade econômica.

O aumento na quantidade de pequenos negócios na economia local faz com que sejam responsáveis por grande parte da contribuição para composição da renda e do emprego municipais fazendo com que o aumento da atividade produtiva possibilite aumento dos valores que adicionam à composição do produto interno bruto municipal.

Mais uma vez invoca-se o fato de que mesmo tendo sido diminuída a contratação em número absoluto dos pequenos negócios locais pela municipalidade, houve crescimento do PIB, assim como a participação do segmento de maior relevância nele. Não se pode fugir de mente também que esse segmento foi o que teve a maior quantidade de contratos firmados com o Poder Público municipal.

Outra consideração é de que grande parte do total de recursos públicos destinados a custear contratos firmados com os pequenos negócios locais concentraram-se em empresas que não são contempladas dentre a maior quantidade de empresas ativas no município.

Esse fato se faz importante porque o poder de compras do Poder Público de Ituverava não atua prioritariamente enquanto agente indutor de

competitividade, possibilitando o aprimoramento da qualidade de bens e serviços oferecidos pelas empresas locais. Nesse caso, pode-se causar uma dupla consequência: fortalecimento sem apoio dos recursos público das empresas que não foram contratadas e dependência das empresas que contratam com a municipalidade, dada a quantidade de recursos disponíveis para tanto.

Em outra ponta, quanto maior a quantidade de pequenos negócios existentes em determinada localidade, maior também a quantidade de recursos públicos arrecadados sob a forma de tributos de incidência municipal, possibilitando maiores investimentos públicos.

O ciclo de financiamento das políticas públicas pode ser bem observado com os argumentos numéricos anteriormente apresentados: aumenta-se o número de pequenas empresas contribuintes de tributos, que leva a um aumento da receita tributária e que possibilita um aumento no custeio de políticas públicas.

Por fim, pode-se concluir que o poder público municipal conhece o potencial e o efeito que as compras governamentais podem causar na atividade produtiva do município, entretanto, utilizam-se das compras governamentais tão somente para satisfazer a demanda por insumos para as ações governamentais.

A política pública de compras com o objetivo de favorecer o pequeno negócio local alcança a sua finalidade apenas por um detalhe estatístico: a quase totalidade das empresas ativas no município reúne a característica de ser Microempresas e empresas de pequeno porte.

E tal fato não pode ser imputado ao poder público como sendo sua culpa única e exclusiva pois aqueles que são mais favorecidos com a postura do governo municipal não enxergam com clareza a importância desse relacionamento, pois são os sujeitos maiores dessa política pública.

Estrutura estatal, empresários e entidades representativas devem caminhar de mãos dadas para que não haja tão somente crescimento da econômica local, mas verdadeiro desenvolvimento social de toda a população do município.

A mudança cultural não é impossível basta apenas que todos tenham consciência do seu comportamento, diante do desafio do desenvolvimento econômico e uma simples alternativa oferecida pela legislação vigente: o poder de compras estatal.

Este trabalho teve por finalidade iniciar a crítica ao pensamento ainda pequeno de relacionamento institucional no município de Ituverava que, caso bem

priorizado, poderia culminar na potencialização dos efeitos causados na economia local através de uma inevitável e imperceptível intervenção do Estado na atividade produtiva do município.

Assim, a conclusão dessas linhas é de que as compras governamentais estão contribuindo para o desenvolvimento econômico local de Ituverava, pois tem fomentado a atividade produtiva dos pequenos negócios ativos no município. Entretanto, poderia fazê-lo muito mais.

E isso pelo simples fato de que ainda não há consonância de pensamentos em torno da importância de cada ator social no ciclo dessa política pública. Há um caminho razoável a ser percorrido nesse particular. E que esse trabalho seja apenas o primeiro passo!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Fortaleza: BNB, 1998.

ALTHUSSER, L. **A política e a história**. Lisboa: Presença, 1972.

ALTVATER, E. **O preço da riqueza**. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

ALVES, L.C.O.; SILVA, A.S.; FONSECA, A.C.P.D. Implicações da adoção da tecnologia da informação para o controle gerencial do setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2007, **Anais do evento**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, p. 262-286, jun. 2001.

ARANTES, R. S. O uso do poder de compra do Estado para a geração de emprego e renda e o desenvolvimento local. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Cidade da Guatemala: CLAD, 2006.

ARAÚJO, J.D. Saúde e desenvolvimento econômico: atualização de um tema. **Revista de Saúde Pública**, v. 9, p. 518-528, 1975.

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M.T.S. Dossiê agenda de pesquisas em política públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, p.7-9, 2003.

BARADEL, E. M.; SILVA, I. P. Mudança institucional na forma de licitar: a lei do Pregão e os custos de transação. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1., 2008, Brasília. **Anais Eletrônicos**. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000799.doc>>. Acesso em: 19 set. 2011.

BARADEL, E.M. As reformas administrativas e as mudanças ocorridas nas legislações de licitação. In: JORNADA CIENTÍFICA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2., 2008, Araraquara. **Anais Eletrônicos**. Disponível em: <<http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/59.pdf>>. Acesso em 24 set. 2011.

BARADEL, E.M. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BARBETTA, P.A. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. Santa Catarina: Editora UFSC, 2002.

BARROS, A.J.P. **Projeto de pesquisa**: propostas metodológicas. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

BATISTA, M.A.C.; MALDONADO, J.M.S.V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 681-699, jul./ago. 2008.

BIRKLAND, T. **An introduction to the policy process**: theories, concepts and models of public policy making. 2. ed. New York: Me Sharpe, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da **República Federativa** do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em janeiro de 2016.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 junho de 1993. Regulamenta o art. 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, DF, 21 jun 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em janeiro de 2016.

BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 17 de jul 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em janeiro de 2016.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 14 dez 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em janeiro de 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamento Federal: glossário. Brasília: DF, 2016. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1>>. Acesso em dezembro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Textos para discussão, 157. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/ Escola de Economia de São Paulo, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

CALDAS, E.L.; NONATO, R.S. Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 161-172, jan./jun. 2014.

CÂMARA, L.M.; FROSSARD, L.B.M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. **Anais**. Vitória: ANPAD, 2010.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. Brasília: Atlas, 2012.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 32, jan./jun. 2009.

CERINO, P. J. Micro e pequenas empresas e as compras governamentais: Uma abordagem sobre a aplicação do Capítulo V da Lei 123/06, no Brasil e em Roraima. 155f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Dissertação de Mestrado**. Porto Alegre. 2009.

COELHO, D.M. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**. v. 37, n. 147, jul./set. 2000, p. 257-262.

Brasília, 2000. Disponível

em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_147/r147-20.PDF>. Acesso em julho de 2015.

CONCEIÇÃO, O.A.C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas como os evolucionários e pós-keynesianos. **Revista Economia**, v. 7, n. 3, p. 621-642, set./dez. 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS E SERVIÇOS – CNC. Empresômetro MPE. Informações Gerais, 2007. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. São Paulo. 2014a. Disponível em <<http://empresometrompe.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: jan/2016.

_____. Empresômetro MPE. Informações Gerais, 2008. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. São Paulo. 2014b. Disponível em <<http://empresometrompe.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: jan/2016.

_____. Empresômetro MPE. Informações Gerais, 2009. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. São Paulo. 2014c. Disponível em <<http://empresometrompe.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: jan/2016.

_____. Empresômetro MPE. Informações Gerais, 2010. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. São Paulo. 2014d. Disponível em <<http://empresometrompe.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: jan/2016.

_____. Empresômetro MPE. Informações Gerais, 2011. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. São Paulo. 2014e. Disponível em <<http://empresometrompe.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: jan/2016.

_____. Empresômetro MPE. Informações Gerais, 2012. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. São Paulo. 2014f. Disponível em <<http://empresometrompe.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: jan/2016.

_____. Empresômetro MPE. Informações Gerais, 2013. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. São Paulo. 2014g. Disponível em <<http://empresometrompe.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: jan/2016.

_____. Empresômetro MPE. Informações Gerais, 2014. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT. São Paulo. 2014h. Disponível em <<http://empresometrompe.cnc.org.br/Estatisticas>>. Acesso em: jan/2016.

COSTA, M.A.F. **Metodologia da Pesquisa: Conceito e Técnicas**. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DIAS, M.; COSTA, R. F. **Manual do comprador: conceitos, técnicas e práticas indispensáveis em um departamento de compras**. São Paulo: Edicta, 2000.

DROR, Y. **Design for policy sciences**. Nova York: American Elsevier Pub. Co., 1971.

DRUMOND, L.V.S. A utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais para induzir o desenvolvimento sustentável no que se refere à prosperidade econômica, à responsabilidade social e à administração ambiental. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais Eletrônicos**.

DYE, T. **Understanding public policy**. 11. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

DYE, T. R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. **Projeto compras governamentais** do estado do Espírito Santo. Espírito Santo, 2007.

FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, B., and ALMEIDA, M.H.T. (orgs). **Sociedade política no Brasil pós-61** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 182-244.

FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. Índice Firjan de Desenvolvimento municipal – **IFDM**, 2015. Disponível em <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em novembro de 2016.

_____. FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. Metodologia para o cálculo do Índice Firjan de Desenvolvimento municipal – IFDM, 2014. Disponível em <

<http://www.firjan.com.br/data/files/B7/43/4A/72/CE2615101BF66415F8A809C2/Anexo%20Metodo%20C3%B3gico%20IFDM.pdf> >. Acesso em novembro de 2016.

Fifth World Health Assembly; 1952 Nov; Geneva. Geneva: **WHO**; 1952. p.3, 129-31. (Official Records of the World Health Organization).

FIGUEIREDO, A.M. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. In: COSTA, J.S.; NIJKAMP, P. (org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. Coimbra: Principia, 2009.

FIUZA, E.P.S. O regime diferenciado de contratações públicas e a agenda perdida das compras públicas. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 19, 2011.

FONSECA, J.J.S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, n. 18, p. 1-36, 1999.

FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova**, n. 37, p. 107-138, 1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIAMBIAGI, F. ALEM, A.C.D. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUEREIRO-RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro: elementos de uma sociologia especial da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.

HALL, P.A., TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos municípios: ano de referência 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Contas Nacionais, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cidades / **Dados municipais / Ituverava-SP**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em <<http://cod.ibge.gov.br/QKMV>>. Acesso em jun 2016.

ITUVERAVA. Lei Municipal nº 3.760/06, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o orçamento municipal para o exercício financeiro de 2007 e dá outras providências. Ituverava, 2006.

_____ . Lei Municipal nº 3.825/07, de 12 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o orçamento municipal para o exercício financeiro de 2008 e dá outras providências. Ituverava, 2007a.

_____ . Balancete da Receita Consolidado, exercício de 2007. Ituverava, 2007b, 11p.

_____ . Balancete da Despesa Consolidado por grupo de despesa, exercício de 2007. Ituverava, 2007c, 2p.

_____ . Relatório de Fornecedores com valores acumulados no ano, exercício de 2007. Ituverava, 2007d, 20p.

_____ . Balancete da Receita Consolidado, exercício de 2008. Ituverava, 2008b, 10p.

_____ . Balancete da Despesa Consolidado por grupo de despesa, exercício de 2008. Ituverava, 2008c, 2p.

_____ . Relatório de Fornecedores com valores acumulados no ano, exercício de 2008. Ituverava, 2008d, 22p.

_____ . Lei Municipal nº 3.940/09, de 02 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o orçamento municipal para o exercício financeiro de 2010 e dá outras providências. Ituverava, 2009a.

_____ . Balancete da Receita Consolidado, exercício de 2009. Ituverava, 2009b, 10p.

_____ . Balancete da Despesa Consolidado por grupo de despesa, exercício de 2009. Ituverava, 2009c, 2p.

_____ . Relatório de Fornecedores com valores acumulados no ano, exercício de 2009. Ituverava, 2009d, 21p.

_____ . Lei Municipal nº 3.995/10, de 15 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o orçamento municipal para o exercício financeiro de 2011 e dá outras providências. Ituverava, 2010a.

_____ . Balancete da Receita Consolidado, exercício de 2010. Ituverava, 2010b, 11p.

_____ . Balancete da Despesa Consolidado por grupo de despesa, exercício de 2010. Ituverava, 2010c, 2p.

_____ . Relatório de Fornecedores com valores acumulados no ano, exercício de 2010. Ituverava, 2010d, 23p.

_____ . Balancete da Receita Consolidado, exercício de 2011. Ituverava, 2011b, 11p.

_____. Balancete da Despesa Consolidado por grupo de despesa, exercício de 2011. Ituverava, 2011c, 2p.

_____. Relatório de Fornecedores com valores acumulados no ano, exercício de 2011. Ituverava, 2011d, 210p.

_____. Lei Municipal nº 4.108/12, de 11 de dezembro de 2012. Dispõe sobre o orçamento municipal para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. Ituverava, 2012a.

_____. Balancete da Receita Consolidado, exercício de 2012. Ituverava, 2012b, 10p.

_____. Balancete da Despesa Consolidado por grupo de despesa, exercício de 2012. Ituverava, 2012c, 2p.

_____. Relatório de Fornecedores com valores acumulados no ano, exercício de 2012. Ituverava, 2012d, 22p.

_____. Lei Municipal nº 4.205/13, de 13 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o orçamento municipal para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências. Ituverava, 2013a.

_____. Balancete da Receita Consolidado, exercício de 2013. Ituverava, 2013b, 11p.

_____. Balancete da Despesa Consolidado por grupo de despesa, exercício de 2013. Ituverava, 2013c, 2p.

_____. Relatório de Fornecedores com valores acumulados no ano, exercício de 2013. Ituverava, 2013d, 20p.

_____. Balancete da Receita Consolidado, exercício de 2014. Ituverava, 2014b, 10p.

_____. Balancete da Despesa Consolidado por grupo de despesa, exercício de 2014. Ituverava, 2014c, 2p.

_____. Relatório de Fornecedores com valores acumulados no ano, exercício de 2014. Ituverava, 2014d, 21p.

_____. Relatório de contratos por modalidade de licitação no período 2007 a 2014. Ituverava, 2016a, 62p.

KRAMER, P. Alexis de Tocqueville e Max Weber: respostas políticas ao individualismo e ao desencantamento na sociedade moderna. Brasília: Editora UNB, 2000.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Metodologia do trabalho científico:** procedimentos, básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H.D. **The policy sciences:** recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOADER, K. The challenge of competitive procurement: value for money versus small business support. **Public Money & Management**, nov., 2006.

MARQUES, F.S. Compras governamentais no Brasil e nos Estados Unidos: implicações para os municípios. **Revista de Administração Municipal – Municípios**, Rio de Janeiro: v. 53, n. 264, p. 35-43, out./dez. 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Patrimonialismo, corrupção e refundação da Administração Pública.** Disponível em: <<http://unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=632#>>. Acesso em: out 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas:** a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2006.

MATTAR, F.N. **Pesquisa de marketing:** edição compacta. São Paulo: Atlas, 1996.

McCRUDDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. **Natural Resources Forum**, n. 28, p. 257-267, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, C.A.B. **Curso de direito administrativo.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, M.A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E.M. (org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

MERTON, R. **Sociologia:** Teoria e Estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MINISTÉRIO DO TABALHO E EMPREGO – MTE. Portal CAGED: perfil municipal baseado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2007. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em agosto de 2016.

_____. Portal CAGED: perfil municipal baseado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2008. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em agosto de 2016.

_____. Portal CAGED: perfil municipal baseado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2009. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em agosto de 2016.

_____. Portal CAGED: perfil municipal baseado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2010. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em agosto de 2016.

_____. Portal CAGED: perfil municipal baseado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2011. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em agosto de 2016.

_____. Portal CAGED: perfil municipal baseado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2012. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em agosto de 2016.

_____. Portal CAGED: perfil municipal baseado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2013. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em agosto de 2016.

_____. Portal CAGED: perfil municipal baseado na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2014. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php>. Acesso em agosto de 2016.

MISOCZKY, M.C. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento? **Organizações & Sociedade**, v. 8, n. 20, 2014.

MOREIRA, M. F.; MATIAS-PEREIRA, J. Lei Geral da Micro e Pequena Empresa versus *Small Business Act*: uma comparação entre as determinações para inserção das MPEs nas compras governamentais. **Anais do XXXII Encontro da ANPAD**. 6 a 10 de setembro. Rio de Janeiro, RJ, 2008.

MOREIRA, H.C.; MORAIS, J.M. **Compras governamentais: políticas e procedimento na Organização mundial do Comércio, União Europeia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil**. Brasília: Instituto de Economia Aplicada – IPEA, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0930.pdf>.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2010.

MULS, L.M. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista EconomiA**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-21, jan./abr. 2008.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. Londres: Gerald Duckworth & CO., 1957.

MYRDAL, G. **Economic aspects of health**. Chronicle of the World Health Organization, v.6, n.7-8, p.203-218. 1952.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. **IBEU - Índice de Bem-Estar Urbano**. Brasília: 2011. Disponível em <<http://ibeu.observatoriodasmetropoles.net/dados/>>. Acesso em ago de 2016.

O'CONNOR, J. **A crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, J.M. **Efeito das externalidades espaciais sobre o crescimento econômico**: um ensaio para Alagoas. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió, 2010.

OLIVEIRA, P.S. **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Ática, 2010.

OLIVEIRA, R. G. **Análise do custo-benefício**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PARK, C.S.H.; SANTOS, M.J.L. Políticas públicas e o poder de compra governamental: geração de externalidades positivas em gastos públicos. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ff3e121444c4d8c>>.

PEREIRA JUNIOR, J.T.; DOTTI, M.R. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. Belo Horizonte: Forum. 2009.

PERROW, C. **Complex Organizations**: a critical essay. New York: McGraw-Hill, 1986.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil. Perfil municipal. 2010. Organização das Nações Unidas. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ituverava_sp>. Acesso em novembro de 2016.

_____. Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil. Metodologia de Cálculo do IDHM. [1998] Organização das Nações Unidas. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ituverava_sp>. Acesso em novembro de 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMPAZZO, L. **Metodologia Científica para alunos do curso de graduação e pós-graduação**. São Paulo: Loyola, 2004.

RIBEIRO, E.A. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência**: olhares e pesquisa em saberes educacionais, Araxá/MG, p. 129-148, maio 2008.

ROCHA, C.V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **Revista Civitas**, v. 5, n. 1, p.11-28, jan./jun. 2005.

RUA, M.G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M.G.; CARVALHO, M.I.V. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, G.H.C. **Licitações exclusivas**: compras governamentais como forma de fomento às Micro e pequeno empresas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.229, de 13 de abril de 2009. Dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciados às microempresas e empresas de pequeno porte, nas contratações realizadas no âmbito da Administração direta e indireta. Diário Oficial, São Paulo, SP, 14 de abril de 2009. Seção I, p. 3.

SARAIVA, E. **Introdução à teoria da política pública**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea: Políticas públicas).

SISTEMA ESTADUAL DE ANALISE DE DADOS – SEADE. Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo – Informações dos Municípios Paulistas / IMP – Perfil Municipal Ituverava/SP. São Paulo, 2016. Disponível em <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>>. Acesso em setembro 2016.

_____. Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo – PIB Municipal. Valor Adicionado Total, por Setores de Atividade Econômica, Produto Interno Bruto Total e *per capita* a Preços Correntes, período 2007 a 2014. São Paulo, 2016. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/pib-anual/>>. Acesso em agosto 2016.

_____. Índice paulista de responsabilidade social. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo, 2014. Disponível em <<http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=1>>. Acesso em agosto 2016

SERAFIM, M.P.; DIAS, R.B. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura. **Cadernos da Gestão Social**, n. 1, v. 3, p. 121-134, jan./jul. 2012.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MG). **Perfil dos pequenos negócios**: 2014. Belo Horizonte, 2014. Disponível em:

<<https://www.sebraemg.com.br/atendimento/bibliotecadigital/-documento/planilha/perfil-dos-pequenos-negocios-2014#>>.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.
Anuário do trabalho na Micro e pequena empresa: 2013. 6. ed.. Brasília: Dieese, 2013a.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.
Sobrevivência das empresas no Brasil. Brasília: Dieese, 2013b.

SILVA, E.P. da. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública**: a lei complementar nº 123/2006, sua implementação. 2008. 179 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da FGV, Rio de Janeiro, 2008.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006.

SQUEFF, F.H.S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2014.

STAKE, R. **The art of case study research**. London: Sage Publications, 1995.

SUNDFELD, C.A. Como reformar as licitações? **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 11, n. 54, p. 19-28, mar./abr. 2009.

TEECE, D.J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

TONELLA, C. **Poder local e políticas públicas**. Maringá, PR: Eduem, 2006.

TREVISAN, A.P.; BELLEN, H.M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, n. 42, p. 529-550, maio/jun. 2008.

VEBLÉN, T. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Ática, 1974.

VIAN, C.E.F. Uma discussão da visão Schumpeteriana sobre o desenvolvimento econômico e a evolução do capitalismo. **Informe GEPEC**; Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Toledo, Colegiado do Curso de Ciências Econômicas, v. 1, n. 1, jan./jun. 2007.

VITTE, C.C.S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande: v. 8, n. 13, set. 2006.

YIN, R.K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Organização e introdução de H. H. Geth e C. W. Mills. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974

WONNACOTT, P; WONNACOTT, R. **Economia**. 2. ed. São Paulo : Makron Books, 1994.