



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CÂMPUS DE NAVIRAÍ – CPNV



Érica Cristina do Amaral Mattos

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E COMPRAS PÚBLICAS:  
Análise da aquisição de bens pela Gerência de Educação de  
Naviraí em 2020**

Orientadora:  
Profa. Dra. Sibelly Resch

Naviraí-MS

2021

## **DESENVOLVIMENTO LOCAL E COMPRAS PÚBLICAS: Análise da aquisição de bens pela Gerência de Educação de Naviraí em 2020**

Érica Cristina do Amaral Mattos

### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho foi analisar a participação das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e da Agricultura Familiar nas compras públicas, especificamente na aquisição de bens pela Gerência de Educação e Cultura da Prefeitura Municipal de Naviraí-MS em 2020. Consiste num estudo de natureza quantitativa, descritiva e exploratória, com coleta de dados em fontes documentais. Os resultados indicam que: a) a Gerência de Educação e Cultura comprou em maior proporção de microempresas e empresas de pequeno porte; b) o número de empresas locais vencedoras dos certames licitatórios é menor comparativamente à outras localidades, entretanto, os valores das despesas são maiores; c) mesmo no contexto da pandemia da Covid-19, a entrega de kits de merenda escolar garantiu o cumprimento da legislação quanto à aquisição de alimentos da Agricultura Familiar. O estudo fornece um panorama sobre as compras públicas da pasta da educação de Naviraí em 2020 contribuindo para o processo de decisão dos gestores públicos no que tange à aquisição de bens de empresas locais, para a sociedade ao demonstrar a importância das compras públicas para o desenvolvimento local e amplia as discussões na literatura sobre o processo de compras públicas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Local; Compras Públicas; Educação.

## 1 INTRODUÇÃO

A promoção do desenvolvimento local é fundamental para melhorar a qualidade de vida da população. Pinto (2014, p. 168), aborda que “promover o desenvolvimento local não é apenas visar o crescimento econômico, mas emancipar as pessoas, garantindo o acesso aos recursos e à cidadania”.

Existem inúmeros fatores e instrumentos que podem impulsionar o desenvolvimento local. Dentre eles, este trabalho concentra-se nas compras públicas como um instrumento promotor do desenvolvimento local (CALDAS; NONATO, 2014; PEREIRA; RESCH, 2018) quando o Estado utiliza este poder de compra em benefício de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) locais e regionais, proporcionando a geração de emprego e renda e o fluxo gerado acaba por beneficiar a economia local. Essa compreensão possibilitou o desenvolvimento da Lei Complementar 123/2006, conhecida como Lei Geral e suas alterações que prevê tratamento diferenciado para ME's e EPP's (PEREIRA; RESCH, 2018; CHAVES, BERTASSI; SILVA, 2019).

As compras públicas movimentam em torno de R\$500 bilhões anualmente nas esferas federal, estadual e municipal, contabilizando cerca de 15% do produto interno bruto (PIB) nacional (SEBRAE, 2017). Portanto, considerando o grande volume de recursos aplicados, as compras públicas podem ser instrumento estratégico de fomento à economia local, possibilitando o aumento de emprego e renda da população, e conseqüentemente melhorando a qualidade de vida dos cidadãos.

Além das compras de ME's e EPP's, no caso da aquisição de alimentação escolar, a Lei nº 11.947/2009 determinou que, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), devem ser utilizados obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) (BRASIL, 2009).

Diante desse contexto, a presente pesquisa buscará responder as seguintes questões de pesquisa: Qual a participação das ME's e EPP's locais nas compras públicas da Gerência de Educação do Município de Naviraí-MS? Qual a participação da AF nas compras de gêneros alimentícios da Gerência de Educação do Município de Naviraí-MS? A partir destes questionamentos, delimitou-se como objetivo geral deste estudo analisar a participação das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e da agricultura familiar nas compras públicas, especificamente na aquisição de bens pela Gerência de Educação e Cultura da Prefeitura Municipal de Naviraí-MS em 2020.

Espera-se que os resultados do estudo contribuam para demonstrar a importância das compras públicas como instrumento de desenvolvimento local aos gestores públicos e sociedade. No âmbito científico, os resultados ampliam os estudos sobre compras públicas tendo a pasta da educação como objeto de estudo. Importante destacar que foi localizado um único estudo sobre as compras públicas em Naviraí. Souza (2017) analisou a evolução das compras diretas da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) após a homologação da Lei 11.947/2009 nos municípios integrantes dos Territórios da Cidadania do estado de Mato Grosso do Sul, incluindo o município de Naviraí/MS e analisou a atuação de atores e agentes envolvidos no processo. Assim, o estudo concentrou-se na agricultura familiar distinguindo-se deste estudo que analisará todas as compras da pasta da educação, incluindo as compras da agricultura familiar.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Compras públicas**

Para Meirelles (2006, p.84), a administração pública “é a gestão de bens e interesses qualificados na comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo preceitos do direito e da moral, visando o bem comum”. No processo de administração pública, as compras públicas são o meio pelo qual a administração realiza qualquer tipo de aquisição de bens e serviços necessários ao seu funcionamento. Esse processo tem impacto significativo em diversos aspectos, dos quais se destaca o montante e a importância das compras públicas para a economia do país (COSTA; TERRA, 2019).

As compras públicas são realizadas por meio de licitações, que devem “garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para Administração Pública e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 2010, s/p). Di Pietro (2008, p. 06) define que “licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes”. Deste modo, seu principal objetivo é garantir a igualdade de concorrência entre empresas que visam oferecer produtos ou prestar serviços à administração pública possibilitando também a contratação dessas empresas com menor custo (BRASIL, 2021).

O processo de licitação foi adotado no Brasil por meio do decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1.862 com o objetivo de regulamentar as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Todavia, só foi consolidado no âmbito Federal em 1.922, com o Decreto nº 4.536 que organizava o Código de Contabilidade da

União, onde as licitações foram tratadas em vinte artigos dessa Lei (FORTES JUNIOR, 2017). Posteriormente, foram emitidos outros decretos regulamentadores até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Na Constituição Federal ficou estabelecida a competência privativa da União para legislar sobre as normas de licitação e contratação em todas as modalidades e todas as esferas, obedecendo aos princípios constitucionais (BRASIL, 1998). Conforme Casagrande (2020), a CF/1988 foi a primeira Constituição Federal Brasileira a abordar sobre licitações e contratações administrativas.

As modalidades de licitação foram estabelecidas pela Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), conhecida como a Lei de Licitações e Contratos que normatiza os processos de licitação e apresenta princípios e critérios que devem orientar as compras públicas. Posteriormente, a Lei nº 10.520/2002 criou mais uma modalidade de licitação, denominada como pregão (COSTA; TERRA, 2019).

A Lei no 8.666/1993 institui diretrizes obrigatórias para a realização de licitação de contratos de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações realizadas pela administração pública, quando contratados com terceiros. As modalidades de licitação são definidas de acordo com o tipo de objeto (bem, obra ou serviço) e o valor da compra final e são classificadas no artigo 22 da Lei 8.666/93 como concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A lei estabelece também sobre as hipóteses de dispensa e inexigibilidade do processo licitatório e definiu as regulamentações dos certames (ALENCAR, 2006).

A Lei 8.666/93 define concorrência como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993, s/p). A tomada de preços é descrita como “a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (BRASIL, 1993, s/p). De acordo com Mattos (2014, p. 6) “a diferença da concorrência em relação à tomada de preços seria a exigência nesta última de cadastramento no órgão público”.

Já a modalidade Convite é definida como:

[...] a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu

interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993, s/p).

Para Mattos (2014) essa modalidade é considerada, a princípio, um pouco mais restritiva, pois limita o convite em no mínimo três empresas, no entanto, facilita a vida de quem é convidado, pois a lei não exige a publicação do edital, sendo a convocação feita por escrito por meio de carta convocatória, mas não limita o número de concorrentes.

A definição da modalidade de licitação é dada pelos limites de valores estimados de contratação:

I - para obras e serviços de engenharia: a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais); b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e II - para compras e serviços não incluídos no inciso I: a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais); b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) (BRASIL, 2018, s/p).

A modalidade pregão é utilizada para “aquisição de bens e serviços comuns [...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002). Esta modalidade ficou conhecida como leilão às avessas porque os “fornecedores oferecem lances (preços) de forma sucessiva, sagrando-se vencedor aquele que ofertar o menor preço para o bem ou serviço que o Estado necessita adquirir” (ALMEIDA; SANO, 2018, p. 90). Uma das causas para que o pregão seja considerado como um procedimento mais ágil é a inversão das fases de habilitação (ALMEIDA; SANO, 2018). Isto ocorre porque “a verificação da habilitação ocorrerá apenas para o vencedor, o que reduz o custo operacional da licitação tanto para o Estado quanto para os licitantes” (MATTOS, 2014, p. 7).

Em 2005 foi regulamentada a forma eletrônica do pregão (Decreto no 5.450/2005) e, posteriormente, o Decreto no 5.504/2005 tornou obrigatória sua utilização (ALMEIDA; SANO, 2018). O pregão eletrônico é realizado com apoio no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e a fase externa ocorre por meio do Sistema de Compras Governamentais (SCG), módulo conhecido como comprasnet (ALMEIDA; SANO, 2018). Costa, Hollnagel e Bueno (2019) mencionam que o pregão eletrônico se consolidou como a principal forma de contratação governamental. Para estes autores, além da economicidade no uso dos recursos públicos, as compras eletrônicas podem contribuir para a

ampliação da participação de micro e pequenas empresas nos processos licitatórios tendo em vista que os custos são menores, há mais informações e maior transparência nos processos.

Almeida e Sano (2019) mencionam que, existem diferentes fatores identificados na sua pesquisa que podem influenciar a celeridade dos processos de pregão eletrônico, como por exemplo: falta de integração entre o setor requisitante e o de compras, falta de integração entre o setor requisitante e o pregoeiro e falhas do banco de dados do Comprasnet. Além disso, apontam a necessidade de a “área de compras ser reconhecida como uma função de caráter estratégico no âmbito da administração pública” (idem, p. 103), o aperfeiçoamento dos sistemas integrados e a alocação de pessoal qualificado para o setor de compras.

## **2.2 Compras públicas como instrumentos de desenvolvimento local**

As compras públicas podem ser instrumentos importantes para o desenvolvimento local. Pereira e Resch (2018, p. 1) entendem que "as compras governamentais podem ser consideradas impulsionadoras para o desenvolvimento local especialmente quando considerados os reflexos sobre a economia ao consumir bens e serviços produzidos localmente", especialmente quando o Estado compra de micro (ME) e empresas de pequeno porte (EPP). Essa também é a visão de Nascimento et al. (2018), pois acreditam que os processos licitatórios são instrumentos para fomentar os pequenos negócios locais e promover a geração de emprego e renda.

Neste sentido, Soares e Possobom (2016) desenvolveram um estudo sobre a participação das pequenas empresas nas compras públicas num pequeno município do Rio Grande do Sul. Os resultados apontaram que a modalidade de licitação Pregão Presencial possibilitou economicidade para administração pública. Todavia, constataram baixa participação de empresas locais nas licitações evidenciando a necessidade de “desenvolver estratégias para atrair estes fornecedores, a partir do fortalecimento da pequena empresa e estímulos a sua participação nos processos de compras municipal” (idem, p. 31).

Rossoni (2021), analisou as compras públicas dos municípios paranaenses a fim de verificar o impacto das compras públicas como instrumento de desenvolvimento local utilizando regressão linear e o Índice IPARDES<sup>1</sup> de Desempenho Municipal (IPDM). Os resultados da pesquisa e o modelo estimado apontaram “ as compras públicas, quando realizadas em fornecedores locais, implicaram em um maior IPDM nos municípios paranaenses” (idem, p. 3). Entretanto, a despeito do modelo demonstrar uma relação positiva entre as compras públicas de fornecedores locais e o IPDM, o impacto dessas compras é baixo.

---

<sup>1</sup> Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

O autor ressalta que o processo compras está subordinado à Lei nº 8.666/93 e aponta a necessidade de maior discussão da adequação da legislação vigente para implantação de critérios específicos que contemplem os fornecedores locais na concorrência dos processos licitatórios. Por este motivo, defende a realização de novos estudos empíricos sobre a relação das compras públicas e o desenvolvimento local, bem como maior discussão acerca do tema.

No estudo realizado por Pereira e Resch (2018) no município de Nova Andradina sobre a aplicação da Lei Geral, pela perspectiva dos gestores públicos, identificaram que uma das dificuldades está relacionada aos fornecedores locais, que muitas vezes não estão aptos a participar das licitações ou não contribuem para a elaboração dos orçamentos iniciais. Na perspectiva dos empresários, a redação dos editais e a especificação dos itens precisam ser melhoradas, pois entre a publicação do edital e o fornecimento dos itens, em alguns casos as empresas enfrentam dificuldades comprar e entregar o produto licitado em razão de mudanças de especificações pelos fabricantes.

Em relação às compras da agricultura familiar, Souza (2017) identificou que o território do Conesul do MS, o qual inclui Naviraí/MS, destaca-se em relação às demais regiões analisadas na sua pesquisa. Ao estudar a atuação dos diferentes agentes presentes nos territórios, identificou que em Naviraí, a equipe de nutricionistas adequou os cardápios para as escolas e realizou reuniões periódicas com os agricultores, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), os ATERs e os agricultores familiares participaram de cursos de formação para compra direta da AF, os ATERs auxiliaram na organização da AF. O autor não identificou ações específicas dos agentes: gestor direto, agente licitatório e inspeção sanitária no município de Naviraí.

No Conesul, identificou que “a atuação dos agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, apontam uma correlação positiva entre esta atuação e o desempenho dos processos observado no Território do Cone Sul” (SOUZA, p. 38). O autor atribuiu o melhor desempenho do território à maior atuação dos agentes privados de assistência técnica e extensão rural. Mas este não foi o único fator apontado pelo autor como positivo para a aquisição de produtos da AF. Também destacou o fato de que a região sofreu com a perda no rebanho de gado, em virtude do surto de “Febre Aftosa” em 2005 e em 2006 implantou um Plano de Desenvolvimento Territorial como medida para o enfrentamento da crise para diversificar as atividades produtivas da região do Conesul/MS e também contou com “o apoio de um projeto desenvolvido via chamada pública em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, SDT/UFMGD” (idem, p. 38) para assistência técnica aos agricultores.



### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa teve como objeto as compras públicas realizadas pela Gerência de Educação do Município de Naviraí-MS com o objetivo de analisar a participação das micros e pequenas empresas locais. Deste modo, o presente estudo caracteriza-se como quantitativo, descritivo e exploratório considerando-se que se buscou identificar as empresas e os valores relacionados às compras públicas da GEMED (GIL, 2011).

A justificativa para a escolha do município de Naviraí ocorreu tendo em vista sua importância como polo microrregional da região do Conesul do MS e especificamente a Gerência de Educação pelo montante e diversidade de bens adquiridos. Assim, a escolha foi intencional dada a importância do tema e a necessidade de pesquisas que aprofundem os estudos sobre a relação entre os processos de compras públicas e o desenvolvimento local.

Os dados da pesquisa empírica foram coletados a partir de pesquisa documental. Segundo Ludke e Andre (1986, p. 36) “a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse”. Deste modo, para a realização da pesquisa, buscou-se informações em fontes primárias de informação, especificamente em relatórios de gestão da GEMED para dados das escolas, no Portal da Transparência de Naviraí para as informações sobre as compras da GEMED, no Portal da Receita Federal para identificar a localização das empresas e em portais e pesquisas para levantar indicadores e informações sobre o município. Dado o volume de compras e o cronograma da pesquisa, definiu-se como recorte temporal o ano de 2020. Importante destacar que o ano de 2020 foi um ano atípico considerando a pandemia da Covid-19. Portanto, os dados devem ser analisados considerando que se trata de um ano atípico e, por isso, os resultados podem ser diferentes se analisadas as compras públicas da GEMED em anos de funcionamento normal das escolas municipais, como por exemplo, o número e valores de aquisição da agricultura familiar.

Quanto aos dados, consultou-se no Portal da Transparência a função “educação”. Posteriormente, selecionou-se a opção “Gestão Política do Ensino Fundamental”. Em seguida, consultou-se os valores empenhados para compras (aquisições de bens) dos seguintes segmentos: materiais de consumo, obras e instalações e equipamentos e materiais permanentes. É importante destacar que as compras realizadas por CPF foram excluídas, visto que, são compras emergenciais realizadas por servidores gestores de pequeno volume.

Considerando as informações disponíveis, não é possível identificar as empresas em que esses bens foram adquiridos.

As compras da GEMED nestes segmentos foram inseridas numa planilha do Excel. Deste modo, foi possível classificar o porte das empresas, localidades e valores empenhados e quantificar o volume de recursos e a quantidade de empresas locais vencedoras de certames licitatórios. Os resultados são apresentados em tabelas e figuras.

## 4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

### 4.1 Educação em Naviraí/MS

Naviraí é um município localizado no sul do Estado de Mato Grosso do Sul com população estimada para 2021 de 56.484 habitantes, PIB per capita de R\$34.043,66 e área de 3.189,667 km<sup>2</sup> (IBGE, 2021). Possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,700 considerado alto, mas menor que o IDHM do país (0,727) e índice de Gini de 0,47 (ATLAS BRASIL, 2021), um pouco abaixo do indicador do Brasil em 2018 (0,539) (AGÊNCIA SENADO, 2021), mas ainda assim, indica a desigualdade social também presente no território deste município.

A estrutura administrativa do município de Naviraí é composta por gerências e dentre elas, a Gerência Municipal de Educação e Cultura (GEMED). A pasta é responsável pela administração da Rede Municipal de Educação do município e atende prioritariamente alunos da educação infantil (0 a 5 anos) e do ensino fundamental (6 a 14), além de atender a educação de jovens e adultos (EJA).

Em 2020, Naviraí possuía aproximadamente 7.397 alunos matriculados nas unidades escolares municipais, distribuídos em 6 escolas de ensino fundamental (EMEF), 5 centros integrados de educação infantil (CIEIs), 2 centros municipais de educação infantil (CMEI), 2 creches e 2 Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF). O quadro 01 indica as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Naviraí e a quantidade de alunos matriculados no ano de 2020 por unidade.

**Quadro 01 - Unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Naviraí e quantitativo de estudantes matriculados (2020)**

Unidade Escolar	Nº aproximado de alunos
EMEF - CÂNDIDO DE MARCO-PÓLO E EXTENSÕES (ZONA RURAL)	37
EMEF - DIOMEDES VALENTIN CERRI	245
EMEF - PROF. JOSÉ CARLOS DA SILVA	874

EMEIEF - JOSÉ MARTINS FLORES	743
EMEF - MARECHAL RONDON	764
EMEF - PROF <sup>a</sup> MARIA DE LOURDES AQUINO SOTANA	632
EMEF - PROF. MILTON DIAS PORTO	659
EMEIEF - VER. ODÉRCIO NUNES DE MATOS	817
CIEI- MARIA JOSÉ DA SILVA CANÇADO (CRECHE E PRÉ-ESCOLA)	396
CIEI- MARIA JOSÉ DA SILVA CANÇADO - EXTENSÃO (MUNDO MÁGICO)	100
CIEI- PROF <sup>a</sup> ZENAIDE NUNES DOS SANTOS	395
CIEI- SONHO DE CRIANÇA	486
CIEI- VERA MARIA DE BRIDA (CRECHE E PRÉ-ESCOLA)	440
CMEI- IRMÃ EVANETE DOS SANTOS	152
CMEI- IRMÃ EVANETE DOS SANTOS - EXTENSÃO (PARAÍSO INFANTIL)	227
CRECHE EVA MORAES DE OLIVEIRA	219
CRECHE EVA MORAES DE OLIVEIRA - EXTENSÃO (VILA NOVA)	123
EMEIEF- JOSÉ MARTINS FLORES - EXTENSÃO (BNH)	88
<b>TOTAL</b>	<b>7.397</b>

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Gerência Municipal de Educação de Naviraí - GEMED

Em relação ao principal indicador da educação básica, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino, nos anos iniciais o Ideb do município foi de 6,2 em 2019, alcançando o 5º melhor indicador do estado de Mato Grosso do Sul e a posição nº1842 no país. Já nas séries finais o Ideb foi de 5,2 posicionando o município como o 6º melhor indicador do estado de MS e o 1077º no país (IBGE, 2021).

#### **4.2 Compras públicas realizadas pela GEMED de Naviraí**

Em Naviraí as compras da Gerência de Educação e Cultura são realizadas pelo Núcleo de Licitações e Contratos que faz parte da Gerência de Finanças. Esta unidade atende todas as demandas do município, tais como compras de materiais, equipamentos, contratos de bens e serviços, dentre outras.

No ano de 2020, a Gerência de Educação e Cultura de Naviraí totalizou R\$50.230.092,62 em despesas (valor pago no período na função educação). Deste montante, R\$ 35.911.159,49 foram destinados à rubrica Gestão Política do Ensino Fundamental. Deste montante, R\$ 4.910.945,14 foram gastos na aquisição de bens, excluídas as compras por CPF. Na tabela 02 apresentam-se as despesas da pasta por segmento em 2020.

**Tabela 02 - Total de empresas e compras por segmento**

<b>Segmento</b>	<b>Total de empresas</b>	<b>Total de compras</b>
Material de consumo (CNPJ)	48	R\$ 3.717.299,54
Obras e instalações	03	R\$ 918.777,60
Equipamentos e material permanente	10	R\$ 274.868,00
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>R\$ 4.910.945,14</b>

Fonte: elaborado pela autora com dados do Portal da Transparência de Naviraí/MS

A partir dos dados apresentados, identifica-se que os recursos empregados na aquisição de bens correspondem a 9,77% do montante total gasto pela Gerência de Educação do Município de Naviraí no ano de 2020. O segmento de material de consumo contempla 78,7% das empresas e 75,7% da receita de compras, enquanto o segmento de obras e instalações apesar de contemplar uma parcela de 4,9% das empresas equivale a 18,7% dos gastos. Esse resultado era esperado considerando que as obras e instalações tendem a ter custos mais elevados. Para uma cidade do porte de Naviraí, os valores empenhados pela GEMED são relevantes para a economia do município, corroborando com a visão de Pereira e Resch (2018) e Costa e Terra (2019) sobre a importância das compras públicas para a economia de uma dada localidade.

A Tabela 03 apresenta os dados referentes aos tipos de empresas que foram contempladas nos certames licitatórios da Gerência de Educação no ano de 2020, nos três segmentos analisados, incluindo as compras da agricultura familiar e a quantidade de empresas sediadas no município de Naviraí e em outras localidades.

**Tabela 03 – Quantidade de empresas por local e classificação**

Classificação	Naviraí	Outras localidade	Total
AF	5	0	5
ME	6	11	17
EPP	8	22	30
DEMAIS	6	3	9

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa

As Empresas de Pequeno Porte totalizam 49,2% das empresas contempladas e as microempresas representam 27,9% do total de empresas, ou seja, a maior parte das compras públicas feitas pela GEMED de Naviraí/MS são de pequenos fornecedores (77,1%). Foram realizadas 5 aquisições da Agricultura Familiar (8,2%). No segmento material de consumo destaca-se que as Empresas de Pequeno Porte correspondem a 43,8% das empresas. No segmento Obras e instalações 100% das empresas são de pequeno porte. No segmento Equipamentos e Material Permanente 60% das empresas são de Pequeno Porte e 40% são Microempresas.

Na tabela 03 é possível identificar as empresas fornecedoras locais e externas da GEMED em 2020. Identificou-se um total de 25 empresas de Naviraí (41,0%) e 59,0% do montante restante divide-se entre empresas da região e de outros estados. Considerando esses dados, observa-se que, apesar da Prefeitura Municipal de Naviraí esforçar-se para comprar de micro e pequenas empresas, a maior parte dos vencedores dos certames é de outras localidades.

Os resultados desta pesquisa convergem para o exposto por Costa, Hollnagel e Bueno (2019) quando afirmam que o pregão eletrônico pode contribuir para maior participação das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios das compras públicas no Brasil. Embora este estudo não tenha como foco a análise das modalidades de compras utilizadas, os resultados indicam um número expressivo de micro e pequenas empresas vencedoras no período analisado.

Conforme destacou-se anteriormente, é importante lembrar que no ano de 2020 as escolas funcionaram remotamente na maior parte do período letivo, o que pode ter impactado nas aquisições de bens e produtos da agricultura familiar. Todavia, destaca-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí desenvolveu um programa para retirada de produtos alimentícios pelas famílias de alunos matriculados nas escolas municipais durante a pandemia (Kit Merenda

Escolar) desde abril de 2020, seguindo o disposto na Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020 que determinou critérios específicos em razão da pandemia da Covid-19 (BRASIL, 2020).

Este programa foi importante especialmente para as crianças de famílias de baixa renda garantindo a alimentação delas e também para minimizar os possíveis impactos da ausência das compras públicas no comércio local e da agricultura familiar.

É igualmente importante ressaltar que a Prefeitura Municipal de Naviraí conquistou o prêmio da categoria “Compras Públicas” na X Edição do Prêmio Prefeito Empreendedor, no ano de 2019 do Sebrae com o projeto intitulado “*Pequeno, o nosso grande fornecedor*”. O projeto desenvolvido em Naviraí teve como objetivo estimular, desmistificar, orientar e assessorar os micros e pequenos empreendedores na participação das modalidades de compras da prefeitura, popularizando e desburocratizando a adesão dos micros e pequenos empreendedores de Naviraí, trazendo-os a participar de licitações, pregões e demais processos de compras. Dentre as ações realizadas se destaca que os servidores foram conhecer casos de sucesso de prefeituras do Paraná, realizaram cursos para os empresários, elaboraram editais exclusivos para micro e pequenos empreendedores culminando na conquista do prêmio de prefeitura do MS que mais compra do pequeno em 2019 (NAVIRAÍ 2019).

A Tabela 04 apresenta os valores recebidos por empresas locais por segmento. Identificou-se que, apesar do número de empresas locais vencedoras de certames ser menor que empresas de outras cidades e estados, quando considerados os montantes de valores há uma inversão com um total de 66,53% das despesas dos segmentos de Materiais de Consumo, Obras e Instalações, Equipamentos e Materiais Permanentes da GEMED pagos para empresas do município de Naviraí em 2020. Deste valor, 35,55% foram destinados à Agricultura Familiar, ME ou EPP, ou seja, do montante de R\$ 4.910.945,14 destinados à aquisição de bens, R\$ 1.746.243,06 foram gastos com ME's, EPP's ou agricultura familiar sediadas em Naviraí/MS. No segmento equipamentos e materiais permanentes, nenhuma das 10 empresas vencedoras dos certames licitatórios é de Naviraí.

**Tabela 04 – Montante dos valores pagos às empresas de Naviraí-MS por segmento**

SEGMENTO	AGRICULTURA FAMILIAR	ME	EPP	DEMAIS
<b>Materiais de consumo</b>	R\$498.332,46	R\$237.811,68	R\$190.451,12	R\$1.521.492,55
<b>Obras e Instalações</b>	-	-	R\$819.647,80	-
<b>Equipamentos e Material Permanente</b>	-	-	-	-

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa

Os resultados deste estudo são similares aos achados de Soares e Possobom (2016) em que identificaram baixa participação de empresas locais nas compras públicas de um município do Rio Grande do Sul. Os resultados também coadunam com o exposto por Rossoni (2021), apontando para a necessidade de ampliar a discussão e adequação da legislação visando a inclusão de critérios específicos que privilegiem os fornecedores locais nas licitações, respeitando-se os princípios constitucionais. Deste modo, entende-se que o projeto *“Pequeno, o nosso grande fornecedor”* iniciado pela PMN em 2019 deve ter continuidade, focalizando nos entraves dos editais e nas dificuldades das empresas locais para participar das licitações, tal como exposto por Pereira e Resch (2018) no estudo realizado no município de Nova Andradina/MS.

Também se analisou dentre os materiais de consumo, quais compras tiveram como fornecedores supermercados, mercados ou distribuidoras de alimentos na razão social das empresas contratadas. Foram localizadas 5 aquisições totalizando R\$ 1.508.275,55. Ao comparar o valor de aquisições da agricultura familiar com este montante, obteve-se o percentual de 33% das compras feitas pela GEMED da agricultura familiar. Deste modo, observa-se que a Prefeitura de Naviraí atendeu ao disposto na Resolução nº 02/2020 que flexibilizou a utilização dos recursos do PNAE para entrega de kits para os estudantes durante a pandemia da Covid-10.

Além dos fatores apresentados, os resultados desta pesquisa reforçam a afirmação de Almeida e Sano (2019) sobre a importância de considerar as compras como uma função estratégica para a gestão municipal. Embora Naviraí tenha avançado nas compras de ME e EPP, ainda precisa melhorar a participação das empresas do município nos certames licitatórios.

## **5 CONCLUSÕES**

O objetivo deste estudo foi analisar a participação das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e da Agricultura Familiar nas compras públicas, especificamente na aquisição de bens pela Gerência de Educação e Cultura da Prefeitura Municipal de Naviraí-MS em 2020.

A Lei Complementar 123/2006 conhecida como Lei Geral trouxe avanços ao permitir tratamento diferenciado para ME's e EPP's. Na pesquisa realizada em Naviraí identificou-se maior participação das empresas deste porte nas aquisições de bens da GEMED, fato que pode ter relação com a aplicação desta legislação nos editais do município.

A literatura aponta que as compras governamentais podem ser instrumentos impulsionadores do desenvolvimento econômico e social das localidades, seja pela geração de

renda direta para empresas e funcionários ou indireta, pela maior circulação de moeda no território impulsionando a economia local.

Na pesquisa realizada, constatou-se que, embora o número de empresas locais vencedoras de certames licitatórios foi menor quando comparado ao número de empresas de outras localidades, o valor das compras de fornecedores locais foi maior em 2020. Considerando estes resultados, entende-se que o município de Naviraí tem empenhado esforços para aumentar a participação das empresas locais nas compras públicas.

Além disso, os resultados confirmaram que a GEMED cumpriu a legislação do PNAE em 2020 quanto às aquisições de alimentos da agricultura familiar, resultado que foi possível pela entrega de kits de merenda escolar.

Os resultados desta pesquisa podem subsidiar novas ações por parte dos gestores públicos para ampliar ainda mais a participação das ME's e EPP's locais nas licitações do município e de outras instituições públicas presentes na cidade. Para tanto, pode-se avançar nas análises considerando as limitações deste estudo. É possível ampliar a análise das compras da GEMED incluindo uma análise dos prestadores de serviços e desenvolver a análise para outras pastas, como por exemplo, a Gerência da Saúde. Recomenda-se ainda estudos similares em outras localidades, o que possibilitará uma análise comparativa dos resultados. Para identificar os problemas e dificuldades de ampliação das empresas locais, pode-se desenvolver um mapeamento do processo de compras com a participação de diferentes agentes e pesquisas qualitativas com as empresas para identificar as dificuldades enfrentadas por estas. Com isso, será possível aprofundar as discussões e criar políticas que auxiliem no avanço da participação das ME's e EPP's locais, além da continuidade das já existentes.

Entende-se que é necessário ampliar as discussões acerca das políticas voltadas ao desenvolvimento local por meio de diferentes instrumentos, incluindo as compras governamentais. Além disso, é importante divulgar para a sociedade a importância de utilizar o poder de compra do estado para fomentar a economia do município e neste sentido, os resultados desta pesquisa fornecem um panorama para a sociedade naviraiense sobre as compras públicas da GEMED. Assim, entende-se que o presente estudo atingiu o objetivo proposto e contribui com as discussões sobre as compras públicas e o desenvolvimento local.



## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>>. Acesso em: 28/10/2021.

ALENCAR, José Eduardo. Estudo sobre aspectos gerenciais do pregão, uma análise gerencial de sua utilização pela administração pública do estado de Pernambuco. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Gestão e Pública p/ o Desenvolvimento do Nordeste, **Universidade Federal de Pernambuco**, Recife, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/6978>>. Acesso em: 24/05/2021.

ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública** [online]. 2018, v. 52, n. 1, pp. 89-106. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612164213>>. Acesso em: 15/06/2021.

ATLAS BRASIL. Naviraí/MS. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/500570#sec-renda>>. Acesso em: 28/10/2021.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.024, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm)>. Acesso em 12/10/2021.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.412, DE 18 DE JUNHO DE 2018**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1)>. Acesso em 12/10/2021.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art1)>. Acesso em 12/10/2021.

BRASIL. **LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em 12/10/2021.

BRASIL. **LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em 12/10/2021.

BRASIL. **LEI Nº 12.349, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1)>. Acesso em 12/10/2021.

BRASIL. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em 12/10/2021.

BRASIL. **Licitações e contratações**. 2021. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes>>. Acesso em 12/10/2021.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 2, DE 9 DE ABRIL DE 2020**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>>. Acesso em 12/10/2021.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. **Interações** (Campo Grande) [online]. v. 15, n. 1, p. 161-172, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1518-70122014000100015> [Acessado 17 Outubro 2021].

CASAGRANDA, Sidinei. **História das licitações**. Publicado em 10/08/2020. Disponível em: <<https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil/#>>. Acesso em: 16/05/2021.

CHAVES, Fernanda Rodrigues Drumond; BERTASSI, André Luis; SILVA, Gustavo Melo. Compras Públicas e Desenvolvimento Local: Micro e Pequenas Empresas Locais nas Licitações de uma Universidade Pública Mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 8, n. 1, p. 77-101, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.14211/regepe.v8i1.867>>. Acesso em: 16/05/2021.

COSTA, Caio César Medeiros; TERRA, Antonio Carlos Palm. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap. 2019. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1\\_Livro\\_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf)>. Acesso em 18/05/2021.

COSTA, Renato; HOLLNAGEL, Heloisa; BUENO, Ricardo Luiz. Compras governamentais: panorama atual e desafios. **Revista Científica Hermes – FIPEN**, vº 23, p. 51-75, 2019. Disponível em: <<http://www.fipen.edu.br/hermes1/index.php/hermes1/issue/view/25>>. Acesso em 18/05/2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FORTES JUNIOR, Cléo Oliveira. **Breve História das Licitações no Brasil**. Publicado em: 21/02/2017. Disponível em: <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 16/05/2021.

PEREIRA, Cristina Horst; RESCH, Sibelly. **Compras Públicas e a Aplicação da Lei Geral: Análise do Caso de Nova Andradina /Ms**. In: Anais...II Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN), v. 2, n. 1, dez. 2018. Disponível em: <[https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/7192/pdf\\_77](https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/7192/pdf_77)>. Acesso em: 16/05/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **IBGE CIDADES**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/navirai/panorama>>. Acesso em: 24/05/2021.

MATTOS, César. **Modalidades de Licitação e Cartéis no Brasil**. 2014. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4395754/mod\\_resource/content/1/Cesar%20Mattos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4395754/mod_resource/content/1/Cesar%20Mattos.pdf)>. Acesso em: 13/10/2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Malheiros. 32º edição. São Paulo, 2006. 84p..

NASCIMENTO, Luiz Paulo. et al. Compras públicas: Um estudo das micro e pequenas empresas de um município de médio porte localizado no Sul de Minas Gerais. **Revista do CEPE**. Santa Cruz do Sul, n. 48, p. 132-145, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.17058/cepe.v0i48.12339>>. Acesso em: 25/07/2021.

PINTO, Adenilda Couto B. Desenvolvimento local: A comunidade como coparticipante. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v°3, n°2, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3589>>. Acesso em: 12/05/2021.

ROSSONI, Roger Alexandre. Compras públicas como instrumento de desenvolvimento local. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, v° 7, n° 1, p. 03–14, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.48075/gdemrevista.v7i1.26958>>. Acesso em: 20/10/21.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Compras públicas: Um bom negocio para sua empresa**. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/fornecedores/midia/compras-pblicas.pdf>>. Acesso em: 20/10/2021.

SOARES, Cristiano Sausen; POSSOBOM, Gislaine Leida Vidor. A participação das pequenas empresas nas compras públicas e o desenvolvimento local em um pequeno município do RS. **Revista Estratégia e Desenvolvimento**, Santana do Livramento, v. 1, n. 1, p.15-37, jan. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/RED/article/view/163>>. Acesso em: 15/05/2021.

SOUZA, Alberto Giovani de. Os Entraves e a assimetria informacional nas compras diretas da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2017. 72 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, **Universidade Federal da Grande Dourados**, Dourados, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1184>>. Acesso em: 17/07/2021.