

O PLANEJAMENTO DA CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (RN): OS DESAFIOS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

Karoline de Oliveira¹

RESUMO

O processo de aperfeiçoar a gestão de compras não é tarefa simples, exige mudanças que provocam impactos organizacionais, burocráticos e legais. A centralização das compras públicas no Rio Grande do Norte está prevista nos objetivos do planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Administração (SEAD), documento alinhado com as metas do Plano Plurianual (PPA) do Governo do RN, quadriênio 2020-2023. Essa centralização deve ser desenvolvida pela Coordenadoria de Compras Governamentais, de modo a ampliar o atual modelo de centralização do Sistema de Registro de Preços para uma centralização de outras modalidades de licitação para aquisição de bens corporativos comuns aos órgãos da administração direta do estado. Este artigo tem por objetivo apresentar os desafios do atual planejamento da centralização das compras públicas. Para tanto, expõe os principais levantamentos feitos sobre o atual modelo de compras do estado, bem como resultados dos produtos desse planejamento, como a sistematização,

¹ Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN, 2020). Graduada em Gestão de Políticas Públicas (UFRN, 2017). Atualmente, exerce a função de Pesquisador/Bolsista na SEAD/FAPERN. E-mail: karoline.deoliveira2@gmail.com

controle e padronização das informações, a produção de um diagnóstico, o levantamento de boas práticas com base na investigação de oito estados brasileiros e o planejamento de um Plano Anual de Contratações (PAC). Até o presente momento, esses produtos e o desenvolvimento das atividades revelam que a implantação de um Central de Compras é uma tarefa desafiadora que exige diagnóstico, planejamento e monitoramento das atividades e organização técnico-operacional.

PALAVRAS-CHAVE: Compras públicas: Centralização das compras públicas: Planejamento e gestão.

INTRODUÇÃO

Dentro das atividades-meio desenvolvidas no âmbito da administração pública, a gestão das compras governamentais é uma das mais desafiadoras, pois envolve a complexidade do arcabouço legal que precisa ser observado em todos os atos do processo licitatório, o planejamento das ações, atendendo aos prazos e às restrições financeiras dos governos, além da capacidade técnica e operacional necessária às equipes (PUBLIO; ANDRADE; LEOCÁDIO, 2017). Nesse sentido, o processo de aperfeiçoar a gestão de compras não é tarefa simples, pois exige mudanças que provocam impactos organizacionais, de recursos humanos, burocráticos e legais. Inovar em relação aos procedimentos ou etapas adotadas durante a gestão de políticas contribui para desburocratizar processos e promover eficiência e eficácia. Por isso, no Brasil, estados e municípios têm buscado o redesenho da gestão de compras, através da

centralização e padronização dos processos licitatórios, como modo de dar celeridade, eficiência e economicidade ao desenvolvimento de suas atividades.

Esta pesquisa encontra sua fundamentação teórica e prática a partir do desenvolvimento de atividades de pesquisa e inovação conforme Acordo de Cooperação Técnica Científica firmado entre a Secretaria de Estado da Administração (SEAD) e a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) para concessão de Bolsa de Inovação, como forma de viabilizar o Projeto de Inovação Institucional na Gestão Pública. Este projeto tem por objetivo potencializar produtos, técnicas, metodologias e processos como forma de melhorar os serviços oferecidos à população, modernizar a gestão pública e promover o desenvolvimento social e econômico do Estado do Rio Grande do Norte (RN).

Assim, a pesquisa se desenvolve no âmbito da Coordenadoria de Compras Governamentais (COMPR), vinculada à SEAD, responsável pelo planejamento e implantação de uma Central de Compras no estado. Essa centralização está prevista nos objetivos do planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Administração, documento alinhado com as metas do Plano Plurianual (PPA) do Governo do RN, quadriênio 2020-2023. O projeto de inovação desenvolvido a partir desse acordo técnico-científico é intitulado “Diagnóstico, pesquisa e controle de processos para o planejamento e implantação da Central de Compras Públicas no RN” e tem por objetivo apoiar a gestão das compras com atividades de planejamento, sistematização de dados, a investigação

sobre diferentes modelos de centralização e a prospecção das mudanças organizacionais necessárias à centralização das compras no Governo do RN.

O artigo é resultado parcial da pesquisa ora desenvolvida e tem por objetivo apresentar os desafios travados pela atual gestão no processo de planejamento da centralização das compras públicas no Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Para tanto, o estudo se caracteriza como pesquisa-ação, descrevendo as estratégias de intervenção conduzidas durante os anos de 2020 e 2021. Ao longo desse processo, uma série de documentos técnicos tem sido desenvolvida, como um diagnóstico sobre as compras públicas no estado do Rio Grande do Norte, um estudo de boas práticas baseado na experiência de oito estados brasileiros investigados pela COMPR, bem como o planejamento de um Plano Anual de Contratações (PAC).

Os resultados apresentados são produto de um conjunto de técnicas de pesquisa utilizadas, a saber: o levantamento bibliográfico, a pesquisa documental, a análise de legislação sobre compras no Brasil, a observação participante e o diário de campo, utilizado aqui como uma ferramenta de sistematização do processo de planejamento.

Este artigo está organizado em um capítulo teórico que apresenta a uma introdução sobre o tema da centralização e informações relevantes sobre o atual funcionamento das compras públicas no estado do Rio Grande do Norte. O segundo capítulo traz uma descrição dos diferentes projetos e atividades desenvolvidos no processo de planejamento da centralização e modernização das compras.

1. AMBIENTE INSTITUCIONAL E AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

As compras públicas são um importante instrumento institucional que contribui para o desenvolvimento econômico por meio de seu caráter multidimensional, como uma ação estratégica, operacional e de governança. Para Terra (2018), o uso correto do poder de compra do Estado pode contribuir para desenvolver economicamente setores e regiões do país, servindo, ainda, como uma forma eficaz de transferência de renda. Diante do cenário de crise política, econômica e fiscal, em que os estados têm tido cada vez maiores dificuldades de receita para financiamento de suas políticas, a necessidade de aprimorar as compras públicas é elementar.

Segundo Terra (2018), não existe, necessariamente, um consenso sobre o melhor modelo de gestão das compras públicas, uma vez que fazer a gestão das compras de forma descentralizada pode contribuir para aquisição de itens específicos, considerando a necessidade de órgãos da área da saúde, educação ou segurança, por exemplo. Essas aquisições demandam ampla experiência e expertise, para além do conhecimento dos processos licitatórios. Entretanto, a centralização pode ser ideal para as compras de bens comuns às secretarias, como os materiais de expediente.

Nesse sentido, o modelo de gestão adotado deve levar em conta as necessidades locais, capacidade técnica, operacional e financeira, dentre outros fatores. Há, ainda, a

possibilidade de adotar uma forma híbrida de gestão, unindo a centralização para bens e serviços corporativos e a descentralização controlada por um órgão gerenciador para aquisição de itens estratégicos.

Inovar em relação aos procedimentos ou etapas adotadas durante a gestão de políticas contribui para desburocratizar processos e promover eficiência e eficácia. Nesse sentido, muitas pesquisas têm observado a importância da gestão centralizada de compras públicas, ou da aquisição de bens em escala, como modo de dar celeridade aos processos e redução de custos financeiros, operacionais e humanos. A gestão centralizada também se destaca por proporcionar ao gestor uma visão sistêmica dos processos administrativos e operacionais, visando à padronização, ao controle e à transparência dos atos em compras.

Para Cunha e Severo (2017), a inovação no setor público é reconfigurada no papel dos agentes, das organizações e políticas públicas. Essa inovação se encontra nas demandas relativas ao desenvolvimento nacional, à boa governança, além da alocação de recursos para progresso industrial e científico. As práticas inovadoras não podem se resumir apenas à ideia de governo eletrônico, embora essa tenha sido uma estratégia central adotada pela administração pública como forma de aproximar o relacionamento do governo com os cidadãos. A administração pública tem se tornado, contemporaneamente, mais sensível às mudanças ocorridas no mundo da inovação tecnológica e das práticas relacionadas à eficiência nos processos, à transparência e à efetividade da implementação de políticas públicas (BALBE, 2010).

Nesse sentido, há de se considerar as dificuldades apresentadas na complexidade de mudanças institucionais estratégicas, ou seja, mudanças que modifiquem o arquétipo organizacional, como no caso da implantação de um novo modelo de gestão de compras nos órgãos do Estado. Isso porque a máquina pública funciona, geralmente, de acordo com estruturas burocráticas hierarquizadas, atendendo padrões de gestão orientados por regras e normas legais. Por isso, as mudanças são, na maioria das vezes, introduzidas de modo incremental. Essas mudanças são pequenas, objetivas e constantes, visando à melhoria dos processos, da estrutura de funcionamento da gestão e do uso das tecnologias (MARQUES, ALBERGARIA, LACERDA, 2008).

Contudo, na ocasião de janelas de oportunidades para implementar mudanças estruturais como, por exemplo, a implantação de um Central de Compras, a administração precisa lidar com grandes desafios: por uma lado, prever adversidades e minimizar custos operacionais e materiais, por outro, realizar o contínuo planejamento durante a formulação e implementação das ações, gerir os riscos e buscar as melhores soluções para os problemas, adaptando-as à realidade local.

1.1 METODOLOGIA

Este artigo descreve o andamento de processos, procedimentos e atividades iniciadas ou finalizadas, desenvolvidas no planejamento da centralização das compras no governo do estado do Rio Grande do

Norte, visando dar um panorama sobre este processo complexo e desafiador de mudança organizacional e institucional.

A pesquisa teve início em setembro de 2020 e foi desenvolvida na Coordenadoria de Compras Governamentais (COMPR). A abordagem é qualitativa do tipo pesquisa-ação, que pode ser reconhecida como:

um dos inúmeros tipos de investigação-ação, que é um termo genérico para qualquer processo que siga um ciclo no qual se aprimora a prática pela oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela. Planeja-se, implementa-se, descreve-se e avalia-se uma mudança para a melhoria de sua prática, aprendendo mais, no correr do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação (TRIPP, 2005, p. 445-446).

Nesse sentido, o artigo retrata atividades, ações e análises feitas acerca da minha atuação enquanto bolsista pesquisadora no projeto de Centralização das Compras Públicas ora em curso. Os procedimentos de pesquisa utilizados são: o levantamento bibliográfico, a pesquisa documental, a observação participante com anotações em um diário de campo, e a realização de reuniões com atores/gestores de compras governamentais em diferentes órgãos tanto no estado do RN, quanto em outros estados brasileiros.

A análise das informações trazidas neste artigo foi realizada a partir da consulta de documentos como: relatórios de atividades, relatórios de planejamento, atas de reuniões e alguns produtos técnicos já produzidos com a pesquisa.

1.2 O ATUAL FUNCIONAMENTO DAS COMPRAS NO RIO GRANDE DO NORTE

Um dos primeiros pontos de investigação da pesquisa em questão, foi o levantamento de informações sobre o funcionamento da Coordenadoria de Compras Governamentais (COMPR) e o Sistema de Registro de Preços (SRP) no RN. Esse levantamento ocorreu com a pesquisa documental e análise de legislação a nível estadual, como leis, decretos e regimentos internos.

O governo do Rio Grande do Norte possui 28 secretarias de administração direta e 26 órgãos de administração indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e órgãos de regime especial. Além disso, o estado possui 58 Comissões Permanentes de Licitação (CPL), sendo 36 localizadas em órgãos da administração direta e 22 na administração indireta. O modelo de gestão de compras atual é híbrido, ou seja, parcialmente centralizado (COSTA, 2020).

Assim, a centralização das compras ocorre para aquisição de bens corporativos no âmbito do Sistema de Registro de Preços. O SRP no estado está regulamentado pelo Decreto nº 27.814 de 27 de março de 2018. Segundo este decreto, o SRP deve ser utilizado para compra de bens com necessidade de aquisição frequente, para bens necessários ao desempenho dos serviços meio do Estado, para quando a entrega dos bens ou serviços ocorre de forma parcelada, quando a contratação é conveniente a mais de um órgão ou quando a natureza da aquisição não permitir determinar previamente o quantitativo a ser utilizado pela Administração.

As aquisições do SRP são realizadas para os órgãos da administração estadual direta, autárquica e fundacional, sendo esse sistema centralizado na Secretaria de Estado da Administração e gerenciado através da COMPR. Por ser híbrido, o modelo atual apresenta a descentralização nos órgãos da administração direta e indireta para outras modalidades de licitação. Assim, grande parte dos órgãos possuem suas próprias comissões para compras de outros itens de interesse específico ou que são estratégicos ao desenvolvimento de suas atividades.

De acordo com o Regimento Interno da SEAD, a COMPR é responsável pela gestão técnica e operacional das compras públicas em suas modalidades e por articular-se com gestores de compras e licitações de outros órgãos. Além dessas atribuições, a COMPR tem responsabilidade de supervisionar as atividades da Subcoordenadoria de Licitações e Contratos - SULIC, bem como suas comissões, responsáveis pela sistematização, controle, elaboração e execução dos processos de SRP (Regimento Interno, 2021).

Em relação à análise jurídica dos procedimentos licitatórios, segundo determina o Regimento Interno da SEAD, são submetidas as minutas e instrumentos convocatórios de licitação à Assessoria Jurídica da SEAD. Assim, essa assessoria analisa os documentos da fase externa da licitação ou outros processos de expediente relacionados às compras que sejam submetidos à sua apreciação. Além disso, segundo orienta a Lei Complementar nº 578, de 09 de setembro de 2016, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte - PGE

deve analisar e emitir parecer nas minutas de edital e contrato de licitações com valor igual ou superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) referente a aquisições e serviços em geral.

2. PLANEJAMENTO, SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS E PROCEDIMENTOS

O levantamento apresentado neste tópico foi realizado a partir das técnicas de pesquisa diário de campo e análise documental. Portanto, visa apresentar um panorama das diferentes atividades realizadas ao longo do ano de 2020 e início de 2021 no que diz respeito à gestão das compras e às atividades de planejamento, sistematização, controle e coordenação.

Um primeiro desafio apresentado no que diz respeito ao controle das informações, se encontra na ausência de um sistema integrado de planejamento, gerenciamento e execução das compras. Isso acarreta no uso de diferentes *softwares*, sistemas e sites para realização dos procedimentos tanto na fase interna como externa da licitação. A exemplo, a fase interna da licitação é planejada a partir de planilhas, documentos em formato de texto e o uso de sites para pesquisa mercadológica, como o Banco de Preços, por exemplo. Portanto, essa variedade de documentos produzidos dificulta o gerenciamento e a padronização dos procedimentos. Além disso, o estado não possui atualmente a padronização de minutas de editais, atas e contratos.

Nesse sentido, a primeira atividade desenvolvida tinha por objetivo alcançar o gerenciamento e monitoramento das informações. Embora os processos sejam gerenciados pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI), tornou-se necessária a utilização de planilhas para sistematizar, em um único documento, informações relevantes e comuns aos procedimentos licitatórios. Basicamente, três planilhas foram elaboradas:

- i. Acompanhamento de licitações: analisa os diferentes tipos de objetos licitados, em qual fase está a contratação, data de abertura, tempo de duração do processo e pregoeiros responsáveis, dentre outras informações;
- ii. Atas vigentes e encerradas: levantamento sobre as atas relativas às principais aquisições do Registro de Preços para planejamento futuro;
- iii. Demanda e consumo de Atas de Registro de Preços: proporciona o controle das quantidades demandadas pelos órgãos e o total consumido.

A segunda atividade desenvolvida consistiu na criação de um Banco de Atas de Registro de Preços (ARP), instrumento que funciona como uma espécie de acervo e que tem o intuito de promover acessibilidade à informação, agilidade e economia nas compras públicas do Governo do Rio Grande do Norte, buscando sanar necessidades diversas dos órgãos, especialmente para objetos que possuem licitações em andamento ou que novos processos não foram abertos. A ideia é possibilitar que os órgãos acessem rapidamente os itens registrados e disponíveis para adesão, oriundos de outros entes ou poderes.



Em terceiro lugar, foi criado um grupo no *WhatsApp* com todos os Secretários(as) Adjuntos(as) e Coordenadores(as) das Unidades Gerais de Administração (UIAG) das secretarias da administração direta, com objetivo de gerar uma rede de comunicação interna e externa sobre planejamento e execução de compras entre os órgãos do governo. Ademais, o grupo também dará suporte para encaminhar informações sobre a vigência das atas, planejamento e divulgação de eventos locais e nacionais sobre compras governamentais.

A quarta atividade realizada está alinhada com o objetivo de (re)desenhar os fluxos dos processos licitatórios em curso na SEAD, melhorando o tempo e tramitação, a padronização e a organização dos documentos para procedimentos como solicitação de autorização de uso de ARP e a solicitação de adesão ao carona. Como resultado, essa atividade proporcionou a redução do número de encaminhamentos dos processos e gerou como produto um fluxograma disponível no Portal de Compras do RN na internet.

Por fim, a última atividade realizada, ainda em andamento, consiste na padronização das minutas e contratos - realizada por grupo de trabalho definido para este fim, em parceria com a Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE) e a Controladoria Geral do Estado (CONTROL). Essa padronização segue o objetivo de atualizar e unificar as normas e documentos estaduais de compras.

2.1 DIAGNÓSTICO E PESQUISA

Uma das atividades previstas nas Diretrizes do Plano de Ação da SEAD (2020) para a

centralização, consistia em: (i) identificar pregoeiros e equipes de apoio; (ii) diagnosticar, de modo individualizado, as compras governamentais por Comissão Permanente de Licitação (CPL). Nesse sentido, foi realizado um primeiro diagnóstico intitulado “Desafios das Comissões Permanentes de Licitação (CPLs) do Governo do RN”, (SILVA, 2020) no qual foi identificado como principal problema a ausência de planejamento, por parte das CPLs, nos procedimentos licitatórios.

Esse documento apresenta, a partir de questionários aplicados com 15 CPLs da administração direta, que existe uma dificuldade de planejamento das compras pela carência de um Plano Anual de Compras; que não há unanimidade entre os diferentes órgãos do Estado sobre melhores soluções e falta, para os membros, conhecimento sobre as dimensões de planejamento. O diagnóstico aponta dificuldades operacionais relacionadas à informática básica e manuseio do SEI, além de evidenciar que parte significativa das CPLs analisadas não consegue realizar o controle de suas atividades, pois não possuem indicadores de desempenho.

Esses resultados apontaram a necessidade da SEAD ter maior coordenação das atividades das compras do Governo estadual, sobretudo a partir da reformulação da estrutura organizacional do setor de compras (SILVA, 2020). Dentro desse contexto, um segundo desafio é a gestão dos recursos humanos, levando em consideração que a área de licitações e contratos demanda dos servidores alta experiência, capacidade técnica e com disponibilidade para formação continuada. Com um corpo de servidores envelhecido, grande parte das CPLs dos órgãos investigados tem dificuldade em

cumprir essas exigências. Há de se considerar, paralelamente, a alta rotatividade do quadro de servidores, imposta pela grande exigência e responsabilidades implicadas no desenvolvimento das atividades de compras.

Parte desses desafios devem ser corrigidos com a implantação da central de compras, uma possível estruturação de carreiras para a permanência e aderência dos servidores às atividades desempenhadas. A centralização acarretará a redução do número de CPLs no estado, podendo gerar como resultado o aumento e o controle das informações e sistemas, gerando, assim, maior capacidade da SEAD em realizar a formação continuada dos servidores.

Sem desconsiderar a importância dos resultados obtidos com essa primeira investigação, a COMPR passou a elaborar um novo diagnóstico sobre as compras no RN, cujo objetivo é produzir um grande retrato do funcionamento das compras, contribuindo para o planejamento, transparência e tomada de decisões futuras. Esse documento, ainda em elaboração, sistematiza informações gerais sobre o funcionamento do SRP, a descentralização de outras modalidades de licitação, o funcionamento e acompanhamento dos processos pela PGE e pela Assessoria Jurídica, o valor gasto anualmente em compras e os sistemas e *softwares* utilizados para fase interna e externa das licitações.

As informações levantadas para esse diagnóstico foram obtidas com a pesquisa documental e a análise de instrumentos legais sobre o tema no RN. Além disso, a ideia é que, após a sistematização dessas informações, o diagnóstico apresente uma análise

do desempenho da gestão de compras no estado, usando, para tanto, o meta-modelo de avaliação de Dezolt e Barbosa (2017).

2.2 MAPEAMENTO DAS CENTRAIS DE COMPRAS: ESTUDO DE BOAS PRÁTICAS SOBRE EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS BRASILEIROS

No que diz respeito à centralização, a Coordenação de Compras buscou a troca de aprendizados e experiências com secretarias de estados brasileiros que possuíam a gestão centralizada das compras governamentais. Para isso, agendou reuniões que ocorreram de forma virtual entre os meses de setembro a dezembro de 2020. Ao todo, 8 (oito) estados foram consultados: Mato Grosso, Maranhão, Paraíba, Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Amapá e Minas Gerais.

Essas reuniões objetivaram conhecer diferentes formas de centralização, além de compreender os processos trilhados pelas gestões estaduais para implementar uma central de compras. Os principais temas abordados nesses encontros foram: como se deu a transição para gestão centralizada, abrangência da centralização (quais objetos licitados, quantos órgãos são centralizados), o funcionamento do planejamento da fase interna e externa da licitação, capacitação de pregoeiros e equipe de apoio, seleção e composição dos recursos humanos e *softwares* utilizados para gestão das compras.

Cada uma dessas reuniões virtuais foi registrada em uma ata. De modo paralelo, foi

realizada pesquisa sobre o arcabouço legal e institucional dessas centrais de compras nos respectivos portais dessas secretarias, a fim de compreender melhor sobre a experiência de cada gestão. Esse levantamento resultou, então, em um documento técnico intitulado “Mapeamento da estrutura organizacional das centrais de compras públicas no Brasil: levantamento de boas práticas”. Esse documento apresenta um compilado da pesquisa realizada, além de informações fornecidas pelos próprios gestores.

As 8 (oito) centrais de compras investigadas foram apresentadas de modo individualizado, caracterizando-as e, posteriormente, de modo comparativo para entender a complexidade da estrutura organizacional de cada uma delas. Para Terra (2018), a complexidade está associada a diferentes eixos da governança nas compras: o ciclo de gestão, inúmeros atores envolvidos, a logística e a gestão de suprimentos e a relação das compras com políticas públicas estratégicas para o Governo.

Entre os casos analisados, percebe-se que o Governo do Mato Grosso possui uma estrutura organizacional complexa, apesar de ter um modelo de compras parcialmente centralizado, em contraponto ao Governo do Maranhão que possui uma estrutura organizacional mais simples, tendo em vista que a instituição do Sistema de Registro de Preços neste estado é recente, com apenas dois anos de atividade. O modelo parcialmente centralizado é encontrado também em casos como do Rio de Janeiro e Minas Gerais, que atuam como órgãos gerenciadores dos processos de aquisição de bens e serviços específicos, ou seja, regulam e autorizam a

realização dos procedimentos por comissões descentralizadas.

Em contraponto, as gestões do Amapá, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Sul apresentam uma centralização complexa, tanto pela abrangência dos itens licitados, como pela composição técnica e operacional de suas equipes.

Essas evidências demonstram que a adoção de uma estrutura organizacional complexa demanda tempo, planejamento e uma trajetória de decisões, como é o caso da Central de Compras do Rio Grande do Sul, que segundo seus gestores, possui algumas tentativas de aquisição centralizada desde a década de 1980. As diferenças entre os casos analisados se dão não apenas pelo modelo de centralização adotado, mas também pela estrutura administrativa necessária à organização e suporte das atividades.

Nesse sentido, é possível perceber que a transição entre os modelos de compras (descentralizado, parcialmente centralizado e centralizado) exige a adoção de procedimentos incrementais, melhorias organizacionais e administrativas que surgem a partir da experiência. Certamente, é preciso levar em consideração o contexto local, as escolhas e decisões políticas, além das necessidades e possibilidades administrativas e de gestão.

Ao analisar a estrutura organizacional de cada estado, foi possível conhecer diferentes realidades, uma vez que a troca de saberes e expertise de outras experiências

pode fornecer caminhos para as decisões futuras e para um melhor planejamento das compras no RN.

2.3 PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

Uma das atuais dificuldades na condução do processo de Registro de Preços está na morosidade em obter respostas dos órgãos sobre as demandas, bem como justificativas suficientes que discriminem o porquê dos quantitativos solicitados. Um dos produtos previstos no Projeto Institucional da SEAD, consistia em realizar:

A implantação do sistema de uma central de compras governamentais, por meio da realização de um plano anual de compras para os órgãos da Administração Direta do Estado, prevendo, assim, o gasto com compras por órgão e organizando uma agenda de compras para o Estado (Projeto Institucional, 2020).

Nesse sentido, foi iniciado no ano de 2021 um estudo sobre o Plano Anual de Contratações (PAC), instrumento que organiza o planejamento das compras e consolida todas as demandas de contratações de um ou mais órgãos ou entidades, para o exercício seguinte, criando assim, um calendário. Para tanto, o órgão gerenciador das compras solicita às unidades requisitantes informações sobre bens e serviços, considerando os elementos: descrição dos itens, quantidades, prioridade da contratação, itens relacionados, previsão orçamentária e justificativa da aquisição. Esse levantamento de demandas ocorre em um prazo estabelecido

e, posteriormente, o órgão gerenciador das compras realiza a sistematização das informações coletadas, definindo um calendário para realização das licitações.

Após análise de experiências desenvolvidas em outros estados brasileiros, a COMPR realizou uma reunião com o atual diretor de compras da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que na ocasião, informou sobre a implementação de um PAC naquela instituição. Os resultados dessas investigações mostraram a necessidade de conhecer melhor a estrutura, as prioridades de contratações e o planejamento das compras nos órgãos do estado do RN. Portanto, foi elaborada uma ferramenta para diagnosticar de modo participativo essa realidade. O Formulário Consultivo do Plano Anual de Contratações (FORPAC) foi desenvolvido através do google formulários e buscou o diálogo com os órgãos demandantes do Sistema de Registro de Preços (SRP), objetivando uma melhor definição sobre as prioridades de contratação e sobre como será a formulação do Plano Anual de Contratações no estado do Rio Grande do Norte.

Esse formulário foi encaminhado aos órgãos através de processo SEI e por mensagens em grupos de *WhatsApp* de que participam os responsáveis pelos setores de planejamento ou administração das compras no estado. Todos os 42 órgãos que participam do SRP responderam o formulário, que após análise dos resultados, trouxe informações relevantes sobre planejamento das compras corporativas para eleição de prioridades e definição sobre a coleta anual de demandas.

O próximo passo consiste em planejar como será instituído o PAC no estado, quais *softwares* serão utilizadas para coletar as demandas, qual o período de coleta, bem como o período reservado para alterações e ajustes pelos órgãos requisitantes. Um desafio nesta atividade está em sistematizar as classificações e categorias de itens considerados de uso comum (dada a ausência de um catálogo de materiais e serviços), avaliar as contratações em vigência e disponibilizar e condicionar os órgãos do estado a respeitarem os prazos para envio de solicitações.

Com a instituição do PAC espera-se que os esforços realizados para solicitar demandas e justificativas dos processos de forma isolada sejam minimizados, proporcionando previsibilidade, coordenação e maior eficácia na fase do planejamento das licitações.

CONCLUSÕES

Este artigo teve como objetivo apresentar resultados e os desafios do planejamento da centralização das compras no estado do Rio Grande do Norte, com potencial de contribuir para a proposição de ações voltadas para a melhoria de modelos e processos de gestão das compras públicas.

Os resultados da investigação mostram que a centralização das compras no RN é favorecida pela vontade política do atual governo, que estabelece essa como uma das metas do PPA (2020-2023). Esta é, portanto, uma janela de oportunidades que contribui para o envolvimento dos gestores no processo de planejamento. Entretanto, existem carências e

desafios a serem percorridos como: a falta de padronização dos documentos e processos entre as secretarias; a falta de unanimidade dos órgãos em relação às soluções e dimensões de planejamento; dificuldades operacionais dos servidores com a utilização de sistemas e *softwares*; uma estrutura de recursos humanos envelhecida; e o esforço despendido para convencer os servidores sobre as mudanças necessárias.

Esses problemas resultam em uma fragmentação das atividades, exigindo uma coordenação no que tange ao atingimento de metas e de organização dos processos licitatórios no âmbito do Sistema de Registro de Preços. Além disso, um desafio importante é a condução e o engajamento dos demais órgãos para aderência ao processo de centralização, tendo em vista que possuem burocracias com diferentes capacidades técnico-operacionais.

Todas as dificuldades elencadas demonstram a urgência da instituição de um Central de Compras bem estruturada, que padronize procedimentos e documentos, realize a formação contínua dos servidores e que desenvolva uma curva de aprendizagem, gerando expertise e soluções efetivas para a condução dos processos de compras corporativas.

Entre as atividades desenvolvidas para solucionar tais problemas, a Coordenadoria de Compras Governamentais produziu um diagnóstico sobre os desafios das Comissões Permanente de Licitação no RN, um estudo de boas práticas e iniciou o planejamento para a implementação de um Plano Anual de Contratações. Soma-se a isso, o início

da sistematização, controle e padronização das informações e processos no âmbito do Sistema de Registro de Preços, bem como a articulação e comunicação entre os órgãos da Administração direta e indireta, ações que visam dar mais celeridade ao desenvolvimento das atividades e a adoção de uma nova racionalidade, orientada para a eficiência dos processos administrativos.

Até o presente momento, esses produtos e o desenvolvimento das atividades revelam que a implantação de uma Central de Compras é uma tarefa desafiadora que exige constante convencimento e engajamento dos atores envolvidos, o diagnóstico, planejamento e organização técnico-operacional. Todos esses elementos se destacam na construção de um diálogo horizontal, necessário à adoção de novas práticas e à transição para um novo modelo de gestão de compras.

As reflexões trazidas neste trabalho podem contribuir com o aperfeiçoamento da institucionalização das compras não somente no Estado estudado, mas também fornecer subsídios para o aperfeiçoamento das estruturas e mecanismos institucionais em outros entes federativos brasileiros.

REFERÊNCIAS

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 189-209, abr/jun 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. **Compras públicas estaduais**: boas práticas brasileiras. Brasília/DF, 2016.

CUNHA, Bruno Queiroz; SEVERO, Willber da Rocha. Introdução. In: CAVALCANTE, Pedro. *et al.* (orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017, p. 09-13.

DEZOLT, Ana Lucia Paiva; BARBOSA, Gilberto Porto. Desafios e Perspectivas para a comparação do desempenho de compras dos estados e suas boas práticas: A proposta de um meta-modelo de avaliação. **X Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2017.

MARQUES, Antônio Luiz; ALBERGARIA Ariane Rocha; LACERDA, Mariana Soares. Inovações em Gestão de Pessoas no Setor Público: a visão dos servidores sobre a implantação da Avaliação de Desempenho Individual pelo Governo de Minas Gerais. **XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro/RJ, 2008.

PUBLIO, Maria Christina Machado; ANDRADE, Giovana de Albuquerque; LEOCÁDIO, Áurio Lúcio. Gestão de Compras Governamentais Municipais: um caso para o ensino em estratégia e política pública. **X Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Governo do Estado. **Plano Plurianual 2020-2023**: Planejamento, Transparência e Integração. Natal-RN, 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Governo do Estado.
Decreto nº 30.364, de 25 de janeiro de 2021.
Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo
dos Cargos de Provimento em Comissão
da Secretaria de Estado da Administração
(SEAD). 2021

RIO GRANDE DO NORTE. Governo do Estado.
Secretaria de Estado da Administração.
Planejamento: Diretrizes do Plano de Ação
da Secretaria de Estado da Administração.
Natal/RN, 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Governo do Estado.
Projeto Institucional de Inovação na Gestão
Pública da SEAD. 2020.

TERRA, Antonio Carlos Paim. Compras
públicas inteligentes: uma proposta
para a melhoria da gestão das compras
governamentais. **Revista de Gestão
Pública**. Distrito Federal, v. 1, p. 46-70, 2018.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução
metodológica. **Educação e Pesquisa**, São
Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 200