



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

HENRIQUE MORAES ZILLER

MUDANÇA INSTITUCIONAL NO GOVERNO: COMPRAS PÚBLICAS DE MEDICAMENTOS NO  
MUNICÍPIO DE BRUSQUE

BRASÍLIA  
2012

HENRIQUE MORAES ZILLER

MUDANÇA INSTITUCIONAL NO GOVERNO: COMPRAS PÚBLICAS DE MEDICAMENTOS NO  
MUNICÍPIO DE BRUSQUE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

BRASÍLIA  
2012

HENRIQUE MORAES ZILLER

MUDANÇA INSTITUCIONAL NO GOVERNO: COMPRAS PÚBLICAS DE MEDICAMENTOS NO  
MUNICÍPIO DE BRUSQUE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon – Orientador  
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

---

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira – Examinador interno  
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

---

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Examinador externo  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

---

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa – Membro suplente  
Universidade de Brasília – UnB, PPGA

## AGRADECIMENTOS

Há alguns anos minha esposa, Renata, sugeriu-me que cursasse o mestrado. Não sei dizer se, depois de tudo o que essa decisão acarretou, ela ainda me daria o mesmo conselho, pois, sem dúvida, muito do preço desse esforço foi pago por ela. Assim, a ela devo um duplo agradecimento: pela ideia e pelo trabalho que lhe dei.

Devo agradecer ao meu orientador, Paulo, que me sugeriu vir para o Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, e colocou lâmpada para os meus pés e luz nos caminhos para o neoinstitucionalismo, além da orientação sempre segura e desafiadora durante esses dois anos e meio.

Agradeço ao ainda estudante de graduação em Administração da UnB, Felipe Piro, esse admirável agitador social. Seu desejo de ver os recursos públicos sendo utilizados para o bem comum é bastante incomum, o que, aliado a sua inteligência e competência, faz dele um símbolo de esperança para o País. A ajuda do Felipe na realização da pesquisa tem valor inestimável.

Lembro-me com carinho e saudade dos alunos do PPGA, que se tornaram bem amigos naqueles anos de turmas conjuntas. Agradeço o apoio nas eleições, e tantas ajudas ao longo do curso, aos meus queridos Igor, Mário Salimon, Nara, Vanessa, Idaci, Rosângela, Bruno, Patrick, Carlos Henrique, Mário Ribeiro, Henrique Cintra, Fernanda, Selma, Akutsu, Luciana, Estela, Ledjane e Leila.

Agradeço à professora Jannan pelo conhecimento transmitido, pelas leituras e trabalhos que tanto me ensinaram. Agradeço à Selma e à Sonária que, ali no PPGA, estiveram sempre dispostas a ajudar em tudo o que era necessário.

Agradeço ao Paulo, prefeito de Brusque, à Ana Beatriz, sua chefe de gabinete, ao Gustavo, secretário de finanças e ao Rafael, chefe do departamento de licitações e compras, por me fornecerem as informações necessárias para a realização desse trabalho. Desculpem-me por importuná-los tanto!

Finalmente, meu agradecimento especial a meus pais, que me fizeram existir e foram – e continuam a ser – exemplo de integridade num mundo que parece esvaecido de seus valores mais belos.

*“Só quando se ama a vida e a terra de tal maneira que sem elas tudo pareceria perdido e acabado, pode-se crer na ressurreição dos mortos e em um novo mundo”.*

*Dietrich Bonhoeffer*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de mudança na administração municipal de Brusque quanto à realização das compras públicas de medicamentos relativamente a dois governos municipais. O primeiro se inicia no ano de 2001 e vai até 2008, e o segundo toma posse em 2009. As observações são realizadas até o final do ano de 2011. Utiliza-se a abordagem neoinstitucionalista para a compreensão do processo e da natureza da mudança, que será identificada na condução e operacionalização de processos licitatórios para aquisição de medicamentos. As instituições que orientam a realização das compras públicas impactam a vida social continuamente, visto que elas são o mecanismo que promove transações econômicas entre o governo e as entidades privadas, e que por meio delas, também, são executadas as políticas públicas. Elege-se o tema da aquisição de medicamentos para a realização da pesquisa. Tais instituições estão em constante processo de mudança. A Lei de Licitações (Lei 8.666/1993, BRASIL, 1993) já sofreu diversas modificações, nos anos de 1994, 1995, 1998, 1999, 2001, 2004, e em todos os anos desde 2005 até 2011. Além dessas modificações, surgiram inovações relativas a novos procedimentos para a realização das compras públicas, como a Lei do Pregão (Lei 10.520/2002, 2002, BRASIL) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei 12.462/2011). A mudança institucional das regras formais acima mencionada pode ser acompanhada por mudanças em sua interpretação e em sua efetiva aplicação, situação que se verifica em Brusque, na mudança do governo municipal. O caso de Brusque apresenta elementos relevantes para a análise da mudança institucional no âmbito governamental, para o debate sobre a institucionalidade das compras públicas no País e para a temática das aquisições públicas de medicamentos.

**Palavras-chave:** Instituições. Mudança institucional. Arranjo institucional. Custos de transação em compras públicas. Compras públicas de medicamentos. Processos licitatórios. Licitações de medicamentos. Medicamentos.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the process of change in the municipal administration of Brusque regarding public acquisition of medicines during two municipal government terms. The first one goes from 2001 until 2008, and the second one takes office in 2009. The observations are carried out until the end of 2011. The institutionalist approach is used, to lead to the understanding of the process and of the nature of the change, which will be identified in the conduction and operation of the procurement processes for the purchase of medicines. The institutions that guide the conduct for public purchases continually impact the life of the society, since they are a mechanism that promotes economic transactions between the government and the private entities, and also because they are the means for bringing public policies to fruition. The subject of the acquisition of medicines was chosen for the research. These institutions are in constant process of change. The Lei de Licitações (Law 8,666/1993, BRAZIL, 1993) has suffered several modifications, in 1994, 1995, 1998, 1999, 2001, 2004, and every year from 2005 to 2011. In addition to these modifications, there are innovations in the procedures for public procurement, such as the Lei do Pregão (Law 10,520/2002, 2002, BRAZIL) and the Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Law 12,462/2011). The institutional change of the formal rules mentioned above may be accompanied by changes in their interpretation and effective application, situation found in Brusque at the time of the coming of the new municipal government. The case of Brusque presents relevant elements for the analysis of institutional change within the government, for the debate about the institutional framework of the public procurement at national level, and for the subject of public purchases of medicines.

**Keywords:** Institutions. Institutional change. Institutional arrangement. Transaction costs in public purchases. Public purchases of medicines. Procurement processes. Procurement for medicines. Medicines.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução dos quocientes de resultado orçamentário no período de 2006 a 2010 .....	41
Gráfico 2	Evolução do esforço tributário, em percentuais, no período de 2006 a 2010 .....	43
Gráfico 3	Evolução da arrecadação do IPTU, per capita, em reais, no período de 2006 a 2010 .....	43
Gráfico 4	Evolução do esforço de cobrança da dívida ativa, em percentuais, no período de 2006 a 2010 .....	44
Gráfico 5	Evolução da aplicação de recursos por função de governo, em percentual relativo à despesa orçamentária total, no período de 2006 a 2010 .....	46
Gráfico 6	Evolução dos recursos orçamentários aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, em percentuais sobre a receita oriunda de impostos, no período de 2006 a 2010 .....	47
Gráfico 7	Evolução dos recursos orçamentários aplicados em saúde, em percentuais sobre a receita oriunda de impostos, no período de 2006 a 2010 .....	48
Gráfico 8	Evolução dos ILL, considerando-se as últimas cinco licitações promovidas pelo primeiro governo e as cinco promovidas pelo segundo governo .....	80
Gráfico 9	Evolução comparada dos ILL, considerando-se as últimas cinco licitações promovidas pelo primeiro governo e as cinco promovidas pelo segundo governo .....	80



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Tipos de mudança institucional .....	30
Quadro 2	Quantidade de estabelecimentos de saúde, conforme os tipos definidos pelo SUS, entre os anos de 2005 a 2011 .....	37
Quadro 3	Informações as eleições municipais nos anos de 2000, 2004 e 2008 para o cargo de prefeito .....	39
Quadro 4	Receitas e despesas orçamentárias, e resultado da execução orçamentária no período de 2006 a 2010 .....	40
Quadro 5	Receita orçamentária municipal por categoria econômica, em percentuais relativamente à receita total, no período de 2006 a 2010 .....	42
Quadro 6	Despesa orçamentária municipal por função de governo, em percentuais relativamente à despesa total, no período de 2006 a 2010 .....	45
Quadro 7	<i>Check-list</i> para cálculo do ILL .....	61
Quadro 8	Comparativo das variáveis, por governo .....	68
Quadro 9	Comparativo do <i>enforcement</i> do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos entre os dois governos .....	84
Quadro 10	Demonstrativo da adequação do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos mediante comparação dos procedimentos adotados pelos dois governos .....	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Valores per capita gastos com medicamentos no período de 2001 a 2011, atualizados pelo IGP-DI .....	38
Tabela 2	Percentuais dos recursos orçamentários oriundos de impostos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, no período de 2006 a 2010 .....	47
Tabela 3	Percentuais dos recursos orçamentários oriundos de impostos aplicados em saúde, no período de 2006 a 2010 .....	47
Tabela 4	Quantidade de licitações por ano .....	57
Tabela 5	Valores das licitações do grupo 4, conforme mês e ano de realização, em reais (valores correntes) .....	69
Tabela 6	Valores das licitações do grupo 2, conforme mês e ano de realização, em reais (valores correntes) .....	70
Tabela 7	Quantidade e frequência de licitações realizadas por cada governo, conforme os grupos .....	70
Tabela 8	Quantidade e frequência de licitações realizadas por cada governo, conforme os grupos, considerando-se apenas os três últimos anos do primeiro governo .....	71
Tabela 9	Duração média das licitações por grupo, em dias .....	72
Tabela 10	Duração média das licitações dos grupos 2 e 3, em dias .....	72
Tabela 11	Duração média das licitações por grupos, em dias, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo .....	72
Tabela 12	Vencedores recorrentes nas licitações do grupo 2 .....	74
Tabela 13	ILL médios por grupo .....	75
Tabela 14	Valores mínimos e máximos dos ILL por grupo .....	75
Tabela 15	Amplitude das variações entre os ILL mínimos e máximos por grupo .....	76
Tabela 16	Maiores e menores variações dos ILLS médios por grupo .....	76
Tabela 17	Enquadramento dos ILLS médios, por nível .....	77
Tabela 18	ILL médios por grupo, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo .....	77
Tabela 19	Valores máximos e mínimos dos ILL médios por grupo, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo .....	77
Tabela 20	Amplitude das variações entre os ILL mínimos e máximos por grupo, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo .....	78
Tabela 21	Maiores e menores variações dos ILLS médios, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo .....	78
Tabela 22	ILLS médios do grupo 2, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo .....	79
Tabela 23	Comparativo entre os ILL médios e os ILLP médios por grupo .....	81
Tabela 24	Valores mínimos e máximos do ILL e do ILLP por grupo .....	81
Tabela 25	ILLS médios relativos ao edital (seção V) e à divulgação (seção VI) por grupo ....	89
Tabela 26	Evidências de associações entre variáveis do arranjo institucional das compras públicas – 1 .....	97
Tabela 27	Evidências de associações entre variáveis do arranjo institucional das compras públicas – 2 .....	97
Tabela 28	Valores per capita gastos com medicamentos no período de 2001 a 2011, atualizados pelo IGP-DI .....	100

## LISTA DE SIGLAS

AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí  
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil  
Aneac – Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal  
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
Apremavi - Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí  
Audicaixa – Associação dos Auditores Internos da Caixa Econômica Federal  
Auditar – União dos Auditores Federais de Controle Externo do Tribunal de Contas da União  
CMED – Câmara e Regulação do Mercado de Medicamentos  
Datusus – Departamento de Informática do SUS  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
Fundema – Fundação do Meio Ambiente  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBPLAM – Instituto Brusquense de Planejamento e Mobilidade  
IFC – Instituto de Fiscalização e Controle  
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Distribuição Interna  
Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
OnG – Organização não Governamental  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
RDC – Regime Diferenciado de Contratações  
Rename – Relação Nacional de Medicamentos Essenciais  
Samae – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto  
Sindilegis – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União  
SOF – Secretaria do Orçamento Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina  
TRE/SC – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina  
UOL – Universo on-Line

## SUMÁRIO

1.	Introdução .....	14
1.1.	Apresentação do tema .....	14
1.2.	Justificativa do tema .....	16
1.3.	Apresentação do problema de pesquisa .....	19
1.4.	Justificativa do problema de pesquisa .....	20
1.5.	Justificativas .....	20
1.6.	Objetivos .....	21
1.6.1.	Objetivo geral .....	21
1.6.2.	Objetivos específicos .....	21
2.	Revisão de literatura .....	22
2.1.	Neoinstitucionalismo .....	22
2.1.1.	Instituições e arranjo institucional .....	22
2.1.2.	Aspectos críticos do arranjo institucional das compras públicas .....	23
2.1.3.	Mudança institucional .....	24
2.1.3.1.	Mudanças incrementais .....	25
2.1.3.2.	Equilíbrio pontuado .....	26
2.1.3.3.	A síntese de Streeck e Thelen .....	27
2.1.3.3.1.	Tipos de mudança institucional conforme Streeck e Thelen (2005) .....	29
2.1.3.4.	Neoinstitucionalismo e qualidade de governo .....	30
2.2.	Compras públicas e a Lei de Licitações .....	32
2.3.	Compras públicas de medicamentos .....	33
3.	Contextualização .....	35
3.1.	A origem da pesquisa .....	35
3.2.	O município de Brusque .....	36
3.2.1.	Aspectos geográficos, históricos, econômicos e sócio-demográficos .....	36
3.2.2.	Estrutura do governo municipal .....	37
3.2.2.1.	O setor de saúde pública no município .....	37
3.2.3.	Contexto político dos dois governos que se relacionam com as observações da pesquisa .....	39
3.2.3.1.	Eleições .....	39
3.2.3.2.	Comparativo das gestões .....	40
3.2.3.3.	Pareceres do TCE/SC relativos às prestações de contas dos prefeitos .....	48
3.2.3.4.	Disponibilidade de informações públicas e participação social .....	49
3.3.	Compras públicas no Brasil .....	50
3.3.1.	Arranjo institucional das compras públicas .....	50
3.3.2.	Características da Lei de Licitações e da Lei do Pregão .....	52
4.	Aspectos metodológicos e dados coletados .....	54
4.1.	Aspectos metodológicos .....	54
4.1.1.	Escolha do caso de Brusque .....	54
4.1.2.	As observações .....	55
4.1.3.	As variáveis .....	55
4.1.4.	Problema de pesquisa .....	57
4.2.	Coleta de dados e procedimentos adotados .....	57
4.2.1.	As observações e os procedimentos adotados para coleta de dados .....	57
4.2.1.1.	O <i>check-list</i> para cálculo do índice de observação da legalidade em licitações (ILL) .....	59
4.2.2.	Dados coletados .....	62
4.2.2.1.	Número de processos licitatórios .....	62
4.2.2.2.	Composição das comissões de licitação .....	62
4.2.2.3.	Duração dos processos licitatórios .....	62
4.2.2.4.	Participantes nos processos licitatórios .....	62
4.2.2.5.	Vencedores nos processos licitatórios .....	62
4.2.2.6.	Tipos de produtos licitados .....	63
4.2.2.7.	Modalidades de licitação utilizadas .....	64
4.2.2.8.	Índice de observação da legalidade em licitações (ILL) .....	64

4.2.2.9.	Preços vencedores nas licitações .....	64
4.2.3.	Validade da pesquisa .....	68
4.2.3.1.	Validade interna .....	68
4.2.3.2.	Validade externa .....	66
5.	Apresentação dos resultados .....	67
5.1.	Resultados e análises .....	67
5.1.1.	Quadro comparativo das variáveis .....	67
5.1.1.1.	Número de processos licitatórios .....	68
5.1.1.2.	Composição das comissões de licitação .....	71
5.1.1.3.	Duração dos processos licitatórios .....	72
5.1.1.4.	Participantes nos processos licitatórios .....	73
5.1.1.5.	Vencedores nos processos licitatórios .....	73
5.1.1.6.	Tipos de produtos licitados .....	74
5.1.1.7.	Modalidades de licitação utilizadas .....	75
5.1.1.8.	Índice de observação da legalidade em licitações (ILL) .....	75
5.1.1.9.	Preços vencedores nas licitações .....	82
5.1.2.	Análise dos resultados .....	82
5.1.2.1.	Síntese das mudanças ocorridas nos valores das variáveis .....	82
5.1.2.2.	Mudanças no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos .....	83
5.1.2.3.	Identificação da natureza da mudança .....	85
5.1.2.4.	Identificação do tipo da mudança .....	86
5.1.2.5.	Identificação dos resultados da mudança .....	87
5.1.2.5.1.	Custos de transação envolvidos nas compras públicas de medicamentos .....	87
5.1.2.5.2.	Questões relativas à qualidade de governo .....	88
5.1.3.	O ILL como ferramenta de avaliação da observação da legalidade em licitações .....	89
5.1.4.	Discussão: adequação do arranjo institucional para realização de compras públicas de medicamentos .....	89
5.2.	Limitações da pesquisa .....	92
6.	Oportunidades de pesquisas futuras .....	94
6.1.	Mudança institucional .....	94
6.1.1.	Agência e estrutura no caso de Brusque .....	94
6.1.2.	A mudança no grupo de licitantes .....	95
6.2.	As instituições que regem as compras públicas no País .....	95
6.2.1.	Custos de transação decorrentes da aplicação da Lei de Licitações e da Lei do Pregão .....	95
6.2.2.	Resultados proporcionados no manejo do arranjo institucional das compras públicas .....	96
6.2.3.	Relações entre variáveis relativas ao arranjo institucional das compras públicas .....	97
6.3.	Compras públicas de medicamentos .....	98
6.3.1.	Regras específicas do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos .....	98
6.3.2.	Valores gastos com medicamentos .....	99
6.3.3.	Distribuição de medicamentos .....	101
7.	Conclusão .....	102
Referências Bibliográficas .....		103
Apêndices .....		106

## 1 INTRODUÇÃO

Nesse capítulo inicial serão feitas as apresentações do tema e do problema de pesquisa, acompanhadas de suas respectivas justificativas, e da síntese dessas justificativas. Por último, apresentam-se o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho.

### 1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

As regras do jogo – assim Douglas C. North (1990, p. 3) define o que sejam as instituições. Esse tema, aparentemente árido, impacta profundamente a vida dos cidadãos e de toda a coletividade a cada instante. Para North (1990), o desenvolvimento econômico está estreitamente relacionado com a institucionalidade de uma nação. A mudança institucional se relaciona, assim, com o desenvolvimento e o bem-estar social.

Nesse processo, reserva-se papel de grande relevância para o Estado. É ele o responsável pela edição das regras formais que orientam as relações sociais e econômicas de uma nação e pela mediação das relações individuais e coletivas na qualidade de terceira parte. Além disso, cabem também ao Estado a defesa e a preservação dessas regras mediante sua estrita observação em sua própria atuação.

Transformações sociais se originam na mudança dessas regras, ou na mudança em sua aplicação.

Parte relevante da atuação do Estado, em observação às regras vigentes, é sua interação com os atores privados mediante a realização de aquisições, questão essa que está presente no cotidiano do cidadão brasileiro, constantemente informado pela mídia quanto àquilo que concerne a situações de mau uso de verbas destinadas a compras públicas, em função de desperdício e desvio de recursos. O acúmulo de notícias dessa natureza pode sugerir, enganosamente, a inexistência de procedimentos especificamente definidos para a realização dessas aquisições, como se o gestor de recursos públicos pudesse deles dispor sem maiores cuidados. Na verdade, o agente público, investido de competência para efetuar as compras públicas, tem a obrigação de assegurar a realização de um rito definido para a aquisição de qualquer bem ou serviço de que a Administração Pública necessite – ou, observar as regras deste jogo. Compras públicas são realizadas por meio de processo formal comumente chamado de processo licitatório, definido basicamente pela Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993) – Lei de Licitações, e, também, pela Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002) – Lei do Pregão.

Grande parte dos recursos dos orçamentos públicos está vinculada a despesas não licitáveis, ou seja, aquelas que são feitas pelo gestor público sem a necessidade de realizar o processo licitatório. Exemplos desse tipo de despesas são, principalmente, aquelas que têm por fim a manutenção da ação da administração pública, como salários, benefícios previdenciários, juros e amortização da dívida pública. De outro lado estão as despesas licitáveis, dentre as quais a realização de obras, a aquisição de equipamentos, e a compra de material permanente e de uso.

Existem diferentes modalidades de processos licitatórios. A Lei de Licitações instituiu as

modalidades de concorrência, tomada de preços e convite, sendo que a seleção de uma ou outra modalidade se dá em relação aos valores envolvidos nas aquisições. Adicionalmente, pode-se utilizar o sistema de registro de preços no caso de licitação na modalidade concorrência, situação na qual as empresas licitantes oferecem preços pelos quais se comprometem a realizar vendas futuras. A Lei de Licitações institui, ainda, as possibilidades de dispensa e de inexigibilidade de licitação. Já a Lei do Pregão, posterior à Lei de Licitações, instituiu mais uma modalidade, o pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, e pode ser utilizada em substituição tanto à concorrência, como à tomada de preços e ao convite. O sistema de registro de preços também é compatível com o pregão. Informações mais detalhadas sobre as características e possibilidades de utilização de cada uma dessas modalidades serão feitas mais adiante.

Assim como ocorre em relação às compras públicas, o tema saúde pública está constantemente presente na mídia, particularmente em função de mau atendimento prestado ao cidadão em diversos pontos do País. Além de problemas inerentes à administração pública como um todo, os agentes públicos que atuam na área de saúde têm que lidar com a complexidade desta área de atuação do poder público. A gestão da saúde depende de diversas atividades desenvolvidas mediante o emprego de recursos humanos diversificados (médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem, operadores de equipamentos, técnicos em equipamentos, pessoal administrativo, etc.), instalações de vários e diferentes tipos (hospitais, postos de saúde, clínicas, laboratórios de análises clínicas, etc.), equipamentos dos mais básicos aos mais sofisticados (microscópios e aparelhos de ressonância magnética), material de uso e medicamentos – elemento dessa equação sobre o qual a presente pesquisa coloca o seu foco.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 196) instituiu a saúde como “direito de todos e dever do Estado”. Entre os princípios e diretrizes que regulamentam a atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Lei 8.080/1990 (BRASIL, 1990, art. 7º), encontra-se a “integralidade da assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema”. A mesma lei prevê, ainda, a inclusão de serviços “de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica” (Lei 8.080/1990, art. 6º).

Em consonância com o princípio da descentralização das ações adotado pelo SUS, as ações básicas de saúde são de responsabilidade dos municípios (Lei 8.080/1990, art. 7º), dentre as quais está o fornecimento de medicamentos à população.

O presente trabalho adentrou esse universo mediante a realização de pesquisa sobre a aquisição de medicamentos pelo município de Brusque, Santa Catarina. Trata-se, portanto, de um estudo de caso no qual foram selecionadas as compras realizadas entre os anos de 2001 a 2011, englobando oito anos do mandato de um governo – de 2001 a 2008, e três anos do mandato de outro governo – de 2009 a 2011. Nesse período, a mudança de governo ocorrida na passagem de 2008 para 2009 sinalizou a adoção de novos procedimentos relativamente às aquisições feitas pela prefeitura.

As informações obtidas inicialmente, e que motivaram o interesse na realização da pesquisa, apontavam para o maior cumprimento da Lei de Licitações pelo governo que tomou posse em 2009.

Procurou-se verificar, portanto, por meio da pesquisa, se de fato ocorreu mudança no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos do município de Brusque, quais foram, e quais os resultados por elas produzidos, particularmente porque se trata de um tema de relevância e impacto para o cidadão e a sociedade como um todo.

## 1.2 JUSTIFICATIVA DO TEMA

A institucionalidade das compras públicas, ou seja, das regras que informam como elas devem ser realizadas, e sua efetiva aplicação, é um tema sobre o qual não existe grande produção acadêmica. Diversos atores operam em torno da lei, seja no âmbito público ou no âmbito privado, produzindo, muitas vezes, intensos debates acerca dos seus dispositivos e dos resultados que produz. No entanto, pouco se sabe sobre a utilização de tais normas a partir do conhecimento gerado pela realização de pesquisas sobre o tema.

Recentemente, em função da necessidade de investimentos em obras de grande porte para a realização de eventos esportivos que serão sediados no País nos próximos anos, foi definido um rito licitatório próprio para estas aquisições, denominado Regime Diferenciado de Contratações (RDC), e consubstanciado na Lei 12.462/2011 (BRASIL, 2011) – Lei do RDC.

A criação de um regime diferenciado de contratações teve como objetivo a flexibilização de alguns procedimentos exigidos pela Lei de Licitações para a realização de obras públicas. Essa lei foi considerada como conversão da Medida Provisória 527/2011 (BRASIL, 2011), que tratava da criação da Secretaria de Aviação Civil, alterava a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e questões afins. Essa norma não apresentou exposição de motivos relativamente às mudanças propostas para a realização das obras públicas concernentes aos eventos esportivos mundiais a serem realizados no País nos próximos anos, aos quais seus dispositivos se aplicam. Isso pode ter se dado pelo fato de se tratar de uma “carona” em medida provisória que não tratava da questão das contratações de obras, como informado acima.

Modificações substanciais no regime de contratações de obras foram realizadas sem que se tenha conhecimento acerca de estudos que pudessem subsidiar a decisão a respeito das alterações realizadas, e nem mesmo exposição de motivos, que é de praxe na apresentação de projetos de lei, e de medidas provisórias. De fato, tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006), no art. 107, § 1º, como o Regimento Interno do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2007), no art. 238, caput, exigem a apresentação de justificativa para as proposições apresentadas, o que inclui os projetos de lei.

O RDC, conquanto tenha sido criado com o fim específico de orientar as obras de grande porte relativas aos eventos esportivos citados, é uma experiência de alteração no rito que vem sendo utilizado para a realização de obras públicas desde a chegada da Lei de Licitações. Após a aprovação da Lei do RDC para as obras relativas aos eventos esportivos internacionais, o Governo passou a tentar estender esse regime para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e obras relativas à área de educação, por meio da Medida Provisória 556/2011 (BRASIL,



2011), mais uma vez mediante “carona” em proposição que não incluía esta temática inicialmente.

A inovação anterior à Lei do RDC, que foi a Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002) – Lei do Pregão, teve como objetivos principais agilizar os processos e permitir maior competição de preços entre os licitantes.

A agilização do processo se dá, principalmente, pela inversão de fases no processo licitatório, que consiste, basicamente, em promover primeiramente a disputa de preços e, na sequência, verificar se a empresa vencedora dispõe de todos os documentos que a habilitam a fornecer para o poder público. O rito instituído inicialmente pela Lei de Licitações previa uma fase preliminar de habilitação de todos os licitantes, na qual está prevista a possibilidade de apresentação de recursos, o que, na prática, pode atrasar a realização do julgamento das propostas. Ainda que permaneça a possibilidade de apresentação de recurso no âmbito do pregão, ela se resume a apenas uma empresa, e a intenção de apresentação de qualquer recurso deve ser manifestada imediatamente, sem direito ao prazo de cinco dias previsto na Lei de Licitações.

Ainda no sentido de promover a agilização dos processos licitatórios, houve a diminuição do prazo estipulado entre a divulgação da licitação – na modalidade pregão – e sua realização, que é no mínimo de oito dias, o que pode ser comparado à concorrência, por exemplo, cujo prazo mínimo é de trinta dias.

A maior competição se dá porque os licitantes, após apresentarem suas propostas, podem ainda dar lances diminuindo os valores propostos inicialmente, fomentando maior disputa entre os licitantes para se obter preços mais reduzidos.

A Lei do RDC, por sua vez, conquanto restrinja-se apenas a obras, traz mudanças mais profundas, dentre as quais são citadas a possibilidade de se realizar a licitação com base em anteprojeto, e não mais em projeto básico, o que pode resultar em imprecisões e falta de parâmetros técnicos para a definição de custos finais; a contratação integrada, que pode impor restrição à concorrência e o banimento de empresas de menor porte; e a possibilidade de convocação do segundo colocado sem observação das condições oferecidas pelo primeiro colocado, o que pode levar à realização de acordos entre licitantes que elevem o custo das obras<sup>1</sup>.

Conquanto contratações de obras e aquisição de medicamentos pelo poder público tenham pouco em comum quanto à dimensão e objeto das contratações, os assuntos estão inevitavelmente relacionados pelo fato de que a mesma regra define hoje os procedimentos para os dois tipos de compras – a Lei de Licitações, à exceção daquelas obras incluídas no RDC.

Estudos como o que ora se apresenta, podem produzir resultados que colaborem para o estabelecimento de um debate qualificado quanto a possíveis mudanças nas instituições existentes hoje no País que informam os procedimentos a serem adotados na realização das compras públicas. Se a pesquisa realizada não traz elementos que possam colaborar no debate relativo à adoção do RDC, e nem mesmo à realização de obras públicas conforme o regime da Lei de Licitações, ela tem, no entanto, o condão de apresentar achados relativamente à avaliação do arranjo institucional das compras públicas aplicado a uma área específica – aquisição de medicamentos – e apontar

---

<sup>1</sup> Para melhor compreensão das diferenças entre a Lei do RDC e a Lei de Licitações consultar o Parecer sobre o Regime Diferenciado de Contratações publicado pelo Instituto de Fiscalização e Controle (IFC). Disponível em <<http://www.ifc.org.br/>>. Acesso em 2 mai. 2012.

possibilidades de extrapolação de seus resultados para outras áreas, assim como de sinalizar possibilidade de pesquisas futuras de relevância para esse debate.

A Lei de Licitações e a Lei do Pregão são normas federais, às quais estão vinculados os demais entes federativos. Assim, particularmente para outros municípios de mesmo porte no País, os achados da presente pesquisa poderão ser de relevância. Nesse sentido, verifica-se, por exemplo, que segundo informações contidas no portal Cidades (IBGE, 2011) estima-se que Brusque tivesse 107.763 habitantes em 2011. Ainda segundo o portal, no intervalo populacional de 50 a 150 mil habitantes existem 19 municípios de um total de 293 no estado de Santa Catarina. Em relação a toda a região sul, são 71 de um total de 1.188 municípios. No que diz respeito ao total da população, no entanto, esses 19 municípios representam 23,1% da população do estado, e os 71 municípios da região sul representam 21,61% de sua população. Esse é um exemplo de universo para o qual as conclusões desse trabalho podem ser úteis.

A combinação da temática compras públicas à temática saúde pública empresta mais relevância ao tema da pesquisa. A prestação dos serviços públicos de atenção à saúde tem especial importância em função da sensibilidade do tema.

Trabalhos que tratam do tema da saúde pública em relação ao fenômeno da corrupção passam, necessariamente, pelo tema das compras públicas. Entre eles destaca-se a publicação da OnG Transparência Internacional (TI), Global Corruption Report 2006 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2006) que foi dedicado inteiramente ao tema da corrupção no setor da saúde, com informações sobre 45 países, passando por subtemas diversos como licitações, sistemas de pagamento, cadeia de fornecimento de produtos farmacêuticos, e desvios e roubos de medicamentos e equipamentos médicos.

Com o foco mais específico no tema medicamentos, e particularmente quanto à aquisição de medicamentos, são diversos os trabalhos publicados tanto no Brasil, como se verá adiante, e no exterior. No entanto, neles não se verifica a abordagem de todos os aspectos alcançados por esta pesquisa, que explora os mecanismos e os procedimentos utilizados para a realização das compras.

Conquanto não seja propósito da pesquisa identificar resultados da realização das compras públicas no âmbito econômico, vale a pena lembrar, para efeito de se ressaltar a importância do tema, a compreensão de alguns autores a respeito da relevância do ambiente institucional quanto a seu impacto no desenvolvimento econômico, como North (1990, p. 69): “the institutional framework plays a major role in the performance of an economy”, e como Rothstein (2011, p. 127): “since the late 1990s economists and political scientists have started to argue that dysfunctional governments institutions play a central part in many of the world’s most pressing economic and social problems”. Na qualidade de agente econômico ativo, num país de grande participação do setor público na atividade econômica, o Estado influencia diretamente no desempenho do País como um todo, o que passa pelas aquisições que realiza.

Outra justificativa para a eleição do tema refere-se a aspecto essencialmente prático para a realização da pesquisa. A saúde é uma das poucas áreas da gestão municipal cujos recursos são movimentados separadamente dos demais, por meio do Fundo Municipal de Saúde (FMS). Em consulta à documentação específica deste fundo foi possível verificar que todos os processos

licitatórios realizados pela área de saúde do município no período de 2001 a 2011 estavam disponíveis para a pesquisa, fazendo-se a opção por eleger processos cujo objeto se repetia ao longo dos anos, e que se referisse a alguma atividade finalística da área da Saúde – no caso, aqueles relativos à aquisição de medicamentos.

O estudo do caso de Brusque identifica mudanças institucionais no governo, particularmente nas compras públicas de medicamentos. O governo que assume não muda as regras do jogo – até porque tais regras são promulgadas em outra esfera – mas as aplica de uma nova maneira. Permanecem as regras, muda a sua aplicação, são obtidos resultados diferentes com as mesmas regras em vigor. O neoinstitucionalismo, como se verá adiante, dispõe de ferramentas que permitem penetrar no âmago dessas mudanças e compreendê-las com maior profundidade.

A partir dessa análise, e tendo-se em conta o contexto atual relativamente às mudanças nas normas que orientam as compras públicas, e a sensibilidade do tema da saúde, a avaliação da mudança institucional no âmbito das compras públicas de medicamentos no município de Brusque poderá produzir contribuições a respeito de um tema de grande relevância para o País.

### 1.3 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

No ano de 2009, tomou posse um novo governo municipal em Brusque, em substituição àquele que esteve à frente do poder executivo municipal nos anos de 2001 a 2008. Desde a campanha eleitoral, o grupo político comandado pelo novo prefeito se propôs a realizar um governo a partir de sólidos conteúdos éticos, entre os quais um dos mais visíveis viria a ser a estrita observação da legalidade na realização das compras públicas. Para isso, a prefeitura buscou trazer profissionais com experiência e competência na matéria, e que pudessem realizar as compras dentro dos padrões legais estabelecidos pela Lei de Licitações e pela Lei do Pregão.

Para a realização da presente pesquisa, supôs-se inicialmente que com o novo governo, teriam ocorrido mudanças na realização das compras públicas, percepção que se fundamentava em fatos como, a) a mudança ocorrida na composição das comissões de licitação (órgão responsável por importantes funções nos processos licitatórios, como o julgamento das sessões de abertura das propostas) – que no caso das compras relativas à área de saúde foi presidida ao longo de vários anos pelo irmão do prefeito do governo anterior –; b) a adoção preferencial da modalidade pregão para a realização das aquisições; e c) a melhor organização e documentação dos processos licitatórios, que sugeriam maior aderência aos dispositivos legais que orientam a realização destes processos.

Esses sinais iniciais fizeram supor uma mudança no arranjo institucional das compras públicas naquele município. É fato que as regras formais que orientam a realização das compras públicas eram as mesmas durante todo o período selecionado para a realização da pesquisa. Tal mudança, portanto, teria ocorrido quanto às regras informais, ou à aplicação das regras formais, conforme os conceitos que serão apresentados mais a frente. O problema de pesquisa que se colocou, então, foi a identificação dos fatores que influenciaram e que compuseram a mudança no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos do município de Brusque, conforme a

justificativa apresentada anteriormente para eleição desta temática.

Para o tratamento desse problema, algumas perguntas se impuseram: a) houve alguma mudança?, b) que mudança ocorreu?, e c) quais são as características dessa mudança? Para respondê-las foram definidos procedimentos que incluíram a criação de instrumento de recolhimento, compilação e avaliação de dados, o que será detalhado á frente. Para proceder à análise dos dados utilizou-se a abordagem neoinstitucionalista. Primeiramente, mediante a identificação de quais são as instituições – ou as regras do jogo, segundo North (1990, p. 3) – que orientam a realização das compras públicas, e o arranjo institucional específico – ou estrutura de governança – que orienta as compras públicas, conforme a compreensão de autores como Williamson (1996, p. 5) e Fiani (2011, p. 95). A seguir, mediante a análise das mudanças que possam ter ocorrido conforme o modelo proposto por Streeck e Thelen (2005, p. 9), que criaram um modelo rico em possibilidades de análise, conforme se verá à frente.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA DO PROBLEMA DE PESQUISA

A percepção inicial de que tenha ocorrido mudança no arranjo institucional que orienta as transações relativas às compras públicas tem a ver com qualidade de governo. Como se verá adiante, Rothstein (2011) argumenta que a qualidade de vida como resultante da qualidade de governo é uma questão diretamente relacionada com a qualidade das instituições de uma nação. Nessa abordagem, a institucionalidade que orienta as compras públicas torna-se elemento de grande relevância. A avaliação que se faz nesse trabalho relativamente à mudança institucional sinaliza, em última instância, a avaliação da qualidade de governo, que, por sua vez, é diretamente responsável pela qualidade de vida dos cidadãos.

Para Rothstein (2011) um dos grandes desafios enfrentados em qualquer grupo humano diz respeito à qualidade das instituições que governam orientam a realização de suas transações. Nessa linha, trata do seguinte tema: “the difficult art of supplying efficient institutions” (ROTHSTEIN, 2011, p. 2778).

A pesquisa focada na mudança institucional passa necessariamente por essa questão, e apresenta elementos que permitem avaliar a qualidade do arranjo institucional que orienta as compras públicas de medicamentos no município de Brusque. A constatação, ou não, de efetivas mudanças neste arranjo institucional permitirá a extrapolação das conclusões da pesquisa para temáticas correlatas, como, por exemplo, a adequação do arranjo institucional existente no País para a realização das compras públicas de medicamentos, e, numa perspectiva mais ampla, da adequação e qualidade deste arranjo para outras aquisições semelhantes.

#### 1.5 JUSTIFICATIVAS

Basicamente, as percepções iniciais até aqui expostas apontam na seguinte direção: a) as instituições que regem as compras públicas no Brasil têm relevância e impactam a vida social, particularmente, quanto ao escopo deste trabalho, no que diz respeito à aquisição de medicamentos;

b) as instituições que regem as compras públicas no Brasil mudam, e dada sua relevância, é importante entender como elas mudam; e c) o caso das compras públicas de medicamentos no município de Brusque é um exemplo de como mudam as instituições que orientam as compras públicas no País.

## 1.6 OBJETIVOS

### 1.6.1 Objetivo geral

Analisar o processo de mudança na administração municipal de Brusque quanto à realização das compras públicas de medicamentos, conforme o modelo de análise de mudanças institucionais proposto por Streeck e Thelen (2005, p. 9).

### 1.6.2 Objetivos específicos

a) Avaliar comparativamente, entre os dois governos do município alcançados pelo período englobado pela pesquisa, aspectos relativos à realização das licitações, quanto ao número de processos licitatórios realizados, à composição das comissões de licitação, à duração dos processos licitatórios, ao número de participantes nos processos licitatórios, ao número de vencedores nos processos licitatórios, aos tipos de produtos licitados, às modalidades de licitação utilizadas, ao índice de observação da legalidade em licitações e aos preços vencedores nas licitações.

b) Identificar as mudanças no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos em Brusque.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

A seguir, apresentam-se definições sobre instituições, arranjo institucional e mudança institucional no âmbito da abordagem neoinstitucionalista, incluindo comentários sobre aspectos críticos do arranjo institucional das compras públicas, no Brasil, particularmente na perspectiva de custos de transação. A temática da mudança institucional explora e relaciona noções oriundas do incrementalismo, do equilíbrio pontuado e a síntese proposta por Streeck e Thelen (2005). A revisão de literatura se completa com a questão da qualidade de governo, ainda na mesma abordagem, e com a temática das compras públicas, em particular quanto à aquisição de medicamentos.

### 2.1 NEOINSTITUCIONALISMO

A despeito de que seja possível identificar o neoinstitucionalismo como objeto de estudo desde o século XIX, os conceitos básicos utilizados neste trabalho são extraídos, principalmente, do trabalho de North (1990), no qual se identifica a noção de que relações sociais, econômicas e políticas são mediadas por regras formais e informais, assim como pela maneira de interpretar e aplicar essas regras.

#### 2.1.1 Instituições e arranjo institucional

Como já se indicou anteriormente, a temática das compras públicas é abordada, nessa pesquisa, a partir da abordagem neoinstitucionalista. Parte-se da definição básica do que sejam as instituições, cunhada por North (1990, p. 3): “institutions are the rules of the game in a society”, definição que é apresentada também a partir de outra perspectiva: “institutions (...) are the humanly devised constraints that shape human interaction” (NORTH, 1990, p. 3). Isso em sintonia com o fato de que o agente público, incluindo aquele que realiza as compras públicas, só pode fazer aquilo que está previsto na Lei. Ou seja, as instituições são os limitadores da ação do agente público, são os limitadores do poder discricionário do agente que realiza as compras públicas.

Furubotn e Richter (1998, p. 6), ao conceituar o que seriam as instituições, informam que tais regras são formais e informais: “an institution will be defined as a set of informal and formal rules”. Nessa mesma linha, Fiani (2011, p. 5) entende que elas são expressas por normas legais, convenções e normas sociais. North, Wallis e Weingast (2009, p. 15) esclarecem e ampliam um pouco mais o alcance do conceito: “Institutions include formal rules, written laws, formal social conventions, informal norms of behavior, and shared beliefs about the world, as well as the means of enforcement”.

O conceito de instituições é de fundamental importância para o trabalho que ora se empreende. Na realização das compras públicas identifica-se claramente um conjunto de normas que definem como devem ser processadas – regras formais, o comportamento dos agentes envolvidos nesse processo – regras informais, e a efetiva aplicação das normas formais – *enforcement*.

Para identificação do exato posicionamento da questão, é conveniente que se faça a

distinção entre ambiente institucional e arranjo institucional. Davis, North e Smorodin (1971, p. 6) nos auxiliam a situar o objeto desta pesquisa. Para eles, “the institutional environment is the set of fundamental political, social and legal ground rules that establishes the basis for production, exchange, and distribution”. Quanto ao arranjo institucional, assim o definem: “(...) is an arrangement between economic units that govern the ways in which these units can cooperate and/or compete” (DAVIS; NORTH; SOMORODIN, 1971, p. 7), o que equivale ao conceito de estruturas de governança, na mesma linha da definição de Fiani (2011, p. 84), que compreende que se trata de “estruturas institucionais para se organizar as transações no sistema econômico”. Conquanto a linguagem demonstre o viés da abordagem econômica proposta por esses autores, a diferenciação já fica estabelecida. Note-se, desde já, que as regras formais do ambiente institucional, conquanto sejam de maior amplitude, permanecem presentes no arranjo institucional e o fundamentam.

Fiani (2011, p. 95) estabelece com clareza a relação existente entre os dois conceitos, ao afirmar: “O ambiente institucional define as regras gerais que presidem as relações em uma dada sociedade, e que servem de base exatamente para que os agentes constituam estruturas de governança como arranjos institucionais específicos para dar conta de transações particulares”. Williamson (1996, p. 5) aponta na mesma direção, ao tratar diferentemente o ambiente institucional e as estruturas de governança, que equivalem ao arranjo institucional.

Os princípios contidos na Constituição Federal (BRASIL, 1998) que orientam a ação da administração pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, são as regras formais, e gerais, que presidem as relações entre o setor público e setor privado, constituindo-se, assim, no ambiente institucional no âmbito do qual se realiza esta pesquisa. Já o arranjo institucional específico que orienta as compras públicas, fundamentado nessas regras gerais, conteria a Lei de Licitações e a Lei do Pregão como suas regras formais, considerando-se, ainda, que esse arranjo institucional inclui, também, regras informais e a efetiva aplicação das regras formais.

### **2.1.2 Aspectos críticos do arranjo institucional das compras públicas**

Compras públicas contêm em si um elemento crítico, que é a natureza essencialmente conflitiva desse processo, na medida em que muitos atores têm interesse em fornecer ao poder público. Da Silva (2000, p. 117) informa o porquê da dificuldade de se promover a cooperação e reduzir o conflito na atividade das compras públicas: “[...] não existem escolhas públicas ou coletivas stricto sensu, em qualquer democracia, ainda que forte e institucionalizada; há grupos de pressão que perseguem seus interesses, muitas vezes ligados a práticas clientelistas e corruptas [...]”. O questionamento de Williamson (apud Fiani, 2011, p. 65) joga ainda mais luz sobre o ambiente no qual se processam as compras públicas ao perguntar: “as partes na troca operam harmoniosamente, ou há frequentes mal-entendidos e conflitos que conduzem a atrasos, rupturas e outras disfunções?”

Situações dessa natureza podem determinar alto custo para a administração pública, e conseqüentemente para os cidadãos, custos estes conhecidos, no âmbito do neoinstitucionalismo, como custos de transação. Quanto à realização de compras públicas, identificam-se elementos que,

em função do ambiente conflitivo no qual se procedem as compras públicas, podem apresentar valores substancialmente diferentes, influenciando nos custos de transação dos processos licitatórios: o prazo para efetivação das compras, o custo incorrido na realização dos procedimentos licitatórios, o preço pago pelas mercadorias e serviços e a qualidade dos produtos fornecidos.

Custos de transação é um importante tópico no âmbito do neoinstitucionalismo. North (1991, p. 98) afirma que “institutions and the effectiveness of enforcement [...] determine the cost of transacting”. Arrow (1969, p. 1) define que os custos de transação são aqueles próprios de se fazer movimentar o sistema econômico, o que, no âmbito desse trabalho, significa o custo de se colocar em movimento o processo de compras públicas, ou a aplicação prática da Lei de Licitações. Fiani (2011, p. 62) apresenta definição de custos de transação que se adequa com perfeição ao tema das compras públicas: “[...] os custos de transação são a expressão do efeito das instituições sobre o funcionamento da economia. Em outros termos, são os custos de transação associados a uma transação econômica que nos permitiriam aferir se as instituições favorecem ou dificultam-na”.

Conquanto possa ocorrer sem a elaboração conceitual acima, tal reflexão é constantemente produzida no âmbito do tema compras públicas como se vê no caso da promulgação da Lei do RDC, cuja alegação vaga tem a ver com a necessidade de agilização da execução das obras, na linha daquilo que informam Speck e Valeriano (2011, p. 15): “para os advogados de uma administração pública no modelo gerencial a lei precisa ser modificada para devolver mais agilidade à administração pública”.

Custos de transação é um tema que se relaciona diretamente com qualidade das instituições, e qualidade de governo, temática que será abordada à frente.

### **2.1.3 Mudança institucional**

A temática da mudança institucional, há algumas décadas, chama a atenção de inúmeros pesquisadores das ciências sociais. John (2003, p. 484), referindo-se a políticas públicas, percebe que esse debate ainda tem muito que produzir: “[...] it is not certain that institutional approaches offer an all-encompassing theory of policy change [...]”. Textos mais recentes, mediante a profusão de proposições a esse respeito, demonstram que esta observação de John (2003, p. 484) continua válida.

Givel (2008, p. 548) argumenta a favor de diversas formas de mudanças políticas além do incrementalismo e do equilíbrio pontuado – que serão mencionados a seguir –, numa tipologia que trabalha variáveis como linearidade, constância, exponencialidade, aumento, oscilação, amplitude, entre outras; Weyland (2008, p. 290), introduz o conceito de ondas de mudanças institucionais – *waves of institutional change*; Cashore e Howlett (2007, p. 537) propõem uma taxonomia de mudança baseada na interposição de duas variáveis – tempo da mudança (rápido e lento) e direção da mudança (cumulativa – na qual há ruptura – e equilibrada – que se estabelece no mesmo “equilíbrio político”); Bell (2011, p. 1) retoma o debate agência x estrutura a partir da percepção de que as posições atuais no âmbito do neoinstitucionalismo privilegiam um quase absoluto constrangimento dos agentes por seus ambientes institucionais, deixando pouco espaço para a adequada



compreensão das mudanças institucionais. Nesses trabalhos pode-se perceber a riqueza e a diversidade das abordagens atuais.

A despeito da amplitude das análises que foram produzidas por esses e outros autores, e que abrem inúmeras possibilidades de análise do caso ora em estudo, privilegia-se aqui uma sequência de abordagens neoinstitucionalistas que se principia com North (1990), passa por True, Jones e Baumgartner (1999) e se aprimora em Streeck e Thelen (2005). Trata-se, basicamente, de utilizar como modelo teórico os conceitos defendidos por esses autores conforme se expõe a seguir.

### 2.1.3.1 Mudanças incrementais

North (1990, p. 6, 83 e 89) argumenta que mudanças institucionais ocorrem principalmente na dinâmica incremental: “institutions typically change incrementally than in discontinuous fashion”, “change typically consists of marginal adjustments to the complex of rules, norms, and enforcement that constitute the institutional framework”, e “institutional change is overwhelmingly incremental”. Ao admitir a ocorrência de mudanças institucionais que geram descontinuidade (aquelas que, segundo ele, significam mudança radical em normas formais), os principais exemplos que cita são de situações extremas como guerras, revoluções, conquistas e desastres naturais (NORTH; 1990, p. 89). Para North (1990, p. 36), no entanto, mesmo em situações de mudanças bruscas nas regras formais, a continuidade é garantida pela manutenção e demora na mudança das regras informais.

Os elementos centrais que compõem a dinâmica das mudanças institucionais nesta análise, na verdade, são oriundos de trabalhos que precedem North. É Lindblom (1961, p. 305) que inicialmente elabora a teoria incremental em relação ao processo de tomada de decisão política. Posteriormente, Dempster, Davis e Wildawsky (1966), ao elaborarem a teoria do processo orçamentário, verificam que as mudanças nas destinações de recursos são notadamente incrementais: “[...] this year’s budget is based on last year’s budget, with special attention given to a narrow range of increases or decreases. Incremental calculations proceed from an existing base” (DAVIS; DEMPSTER; WILDAWSKY, 1966, p. 529).

A noção de que as mudanças são incrementais e dependentes das trajetórias trilhadas anteriormente é vastamente aceita no âmbito do neoinstitucionalismo. Weyland (2008, p. 281) reconhece essa realidade: “institutionalism has emphasized inertia and persistence and conceptualized institutional change as a more or less steady path along a predefined trajectory”. Mahoney (2010, p. 2), argumentando no âmbito do debate amplo acerca de mudanças rápidas e mudanças graduais, sinaliza na mesma direção: “In the social sciences, similar controversies arise in discussions about whether institutional and organizational change is punctuated with critical juncture moments or whether such change is an incremental and slow moving process”.

Vale notar que North (1990) analisa o ambiente institucional sempre na perspectiva de que os agentes que interagem no mercado e na sociedade são entes privados – o agente da mudança é o empreendedor individual (NORTH; 1990, p. 83). Cabe ao Estado, notadamente, a função de *enforcement* no ambiente institucional. Seria a preferência dos entes privados atuar com vistas à evolução institucional incremental, dado que esta seria a mais adequada, mais segura, e mais

confortável via para o atingimento de seus próprios fins (NORTH; 1990, p. 79). Mudanças bruscas, para tais atores, significam risco elevado.

No entanto, de fato, mudanças bruscas ocorrem. Ambientes e arranjos institucionais, muitas vezes, passam por transformações radicais.

### 2.1.3.2 Equilíbrio Pontuado

A partir do trabalho inicial de Baumgartner e Jones (1993) que lançam o conceito de equilíbrio pontuado, True, Jones e Baumgartner (1999, p. 97), ao analisar o processo político norte-americano, e, particularmente o processo orçamentário – a mesma base de dados sobre a qual se fundamenta o incrementalismo conforme Davis, Dempster e Wildawsky (1966), admitem que mudanças no cenário político geralmente caracterizam-se pela estabilidade e pela mudança incremental, verificando-se, no entanto, que ocasionalmente ocorrem grandes rupturas com o passado, às quais denominam de “pontuações”. Para eles (1999, p. 98):

American political institutions were conservatively designed to resist many efforts at change and thus to make mobilizations necessary if established interests are to be overcome. The result over time has been institutionally reinforced stability interrupted by bursts of change.

Tendo em mente tais colocações, True, Jones e Baumgartner (1999, p. 98): “how are we to explain punctuations and stasis in a single theory?” Ou, por que algumas políticas públicas mudam apenas incrementalmente e outras sofrem alterações profundas e bruscas? E, para além disso, como entender essa diferença?

A explicação para tal realidade, que, segundo esses autores, extrapola o cenário político norte-americano, parte da percepção de que inúmeros assuntos são tratados ao mesmo tempo em seus respectivos subsistemas políticos. Uma série de fatores conjugados faz com que alguns temas sejam catapultados desses subsistemas para a agenda macropolítica. Entre esses fatores estão o *feedback* positivo, que se trata de pequenas mudanças em um dado momento que acabam causando grandes mudanças no futuro, a mudança de imagem de uma questão política, e outros fatores que lançam luz sobre um determinado tema, atraindo a atenção dos atores políticos, considerando-se, inclusive, a importante participação da mídia nesse processo. Uma vez que o tema deixa o âmbito do subsistema político, no qual é usualmente controlado por especialistas, e adentra a arena da macropolítica, podem ocorrer mudanças bruscas e profundas. Os demais temas, que permaneceram apenas na agenda dos subsistemas políticos, continuam em seu processo usual, experimentando apenas a evolução gradual.

Nesse contexto, as mudanças são ocasionadas, principalmente, a partir de fatores exógenos, ou de “erupções exógenas” (WEYLAND, 2008, p. 282). Howlett e Mingone (2011, p. 58) assim afirmam: “many scholars studying policy dynamics agree that paradigmatic transformations or ‘punctuations’ usually result from the effects of ‘external perturbations’ that cause widespread disruptions in existing policy subsystem ideas, beliefs, actors, institutions and practices”.

No modelo do equilíbrio pontuado, os atores são principalmente os agentes públicos, embora

True, Jones e Baumgartner (1999) se referem, também, aos diversos agentes privados que procuram influenciar no processo de mudança, diferentemente dos atores preferenciais escolhidos por North, que, como já se disse, são os privados, e que atuam, principalmente, a partir do mercado. Em ambos os modelos, no entanto, existe a noção de mudança incremental. Jones e Baumgartner (2012, p. 3) reafirmam essa percepção ao revisar a teoria do equilíbrio pontuado: “PET [punctuated equilibrium theory] sketches a disjoint and abrupt process of policy change, with long periods of stability separating the shifts”. A noção de estabilidade não se iguala a uma situação absolutamente estática – pequenas mudanças, ou mudanças incrementais, ocorrem nos longos períodos de estabilidade.

Parte-se de North (1990), portanto, com a noção de que as mudanças são tipicamente incrementais, e não produzem descontinuidade, pois mesmo no caso em que excepcionalmente verifiquem-se mudanças bruscas, o resultado ainda seria, principalmente, a continuidade. E chega-se a True, Jones e Baumgartner (1999), com sua teoria do equilíbrio pontuado, que acrescentam a possibilidade da ocorrência de mudanças bruscas, com descontinuidade.

A despeito de não ser uma questão de grande relevância para o presente estudo, vale ressaltar que existe uma distinção entre as percepções de North (1990) e True, Jones e Baumgartner (1999) relativamente aos resultados da mudança incremental e da mudança pontuada. Jones e Baumgartner (2012, p. 10) expõem tal diferença comparativa: “[...] most policy change is accounted for by the punctuations, not the incrementalism”.

Baumgartner e Jones (2001, p. 1) restringem as possibilidades de mudança no processo político norte-americano ao incrementalismo e ao equilíbrio pontuado: “The American policy process is characterized by the dual and contrasting characteristics of stability and dramatic change”. Essa complementaridade entre as duas abordagens já estava sinalizada em Padgett (1980, p. 354), que, ao tratar da temática da racionalidade limitada e do julgamento serial nas decisões relativas a alocações no orçamento norte-americano, conclui pela possibilidade de ocorrência de mudanças bruscas ocasionais como resultado de decisões rotineiras, juntamente com as mudanças tipicamente incrementais produzidas pelas decisões relativas às alocações de recursos do orçamento público federal: “most programs most of the time will receive allocations which are only marginally different from the historical base, but also [...] occasional radical and even ‘catastrophic’ changes are the normal results of routine federal budgetary decision making” (PADGETT, 1980, p. 354). Recentemente, Howlett e Mingone (2011, p. 54) de maneira bem humorada procuraram demonstrar esta integração, ou seja, a complementaridade entre o incrementalismo (atribuído a Lindblom) e o equilíbrio pontuado: “Charles Lindblom is alive and well and living in the new punctuated equilibrium land”.

### 2.1.3.3 A síntese de Streeck e Thelen

Esse universo dual que contrapõe mudanças incrementais que geram continuidade e mudanças bruscas que geram descontinuidade, no entanto, vai ser sacudido mediante a percepção da existência de um espectro mais amplo de análises da mudança institucional, que está presente no trabalho de Streeck e Thelen (2005, p. 9). Além das possibilidades acima mencionadas, esses autores identificam outras, mediante conjugação entre quatro elementos, que seriam mudança

incremental ou mudança brusca com continuidade ou descontinuidade.

Streeck e Thelen (2005, p. 1) chegaram a essas conclusões a partir de observações empíricas, de estudos de casos feitos relativos a mudanças de natureza econômica em curso em alguns países ocidentais. Para eles, as mais proeminentes abordagens teóricas empregadas naqueles casos não eram capazes de detectar as significativas mudanças que vinham ocorrendo de forma incremental. Isso porque tais abordagens usualmente se fixam na contraposição entre momentos de estase e momentos de mudanças abruptas ocorridas por motivações exógenas (STREECK; THELEN, 2005, p. 1):

In the absence of analytic tools to characterize and explain modes of gradual change, much of the institutionalism literature relies – explicitly or implicitly – on a strong punctuated equilibrium model that draws an overly sharp distinction between long periods of institutional stasis periodically interrupted by some sort of exogenous shock that opens things up, allowing for more or less radical reorganization.

Ao admitirem a possibilidade da mudança institucional abrupta, no entanto, trabalham em consonância com North (1990): “Sometimes institutional change is abrupt and sharp (...). However, it is not clear that this exhausts the possibilities, nor even that it captures the most important ways in which institutions evolve over time” (STREECK; THELEN, 2005, p. 8).

A diferença que Streeck e Thelen (2005) estabelecem em relação a North (1990) é que, ao argumentarem a favor da predominância das mudanças incrementais, eles avançam no sentido da avaliação da intensidade dessa mudança. Esse elemento é introduzido no debate de maneira marcante por True, Jones e Baumgartner (1999). A ideia de que mudanças abruptas ocorrem já estava presente em North (1990, p. 83), mas é com o equilíbrio pontuado que se estabelece a relação entre mudança abrupta e rompimento, descontinuidade. Nessa compreensão que vai se estabelecendo de forma progressiva, Streeck e Thelen (2005) propõem o incrementalismo com descontinuidade, ou seja, mudanças de profundo impacto realizadas de forma incremental. Mahoney (2010, p. 6) detalha um pouco mais a maneira como isso pode se dar: “In fact, the concept of incremental change usually seems to refer to a change that is either little/small or slow/gradual, but not both. That is, the prototypical incremental change is: (1) a small change that happens quickly; or (2) a big change that happens slowly”. Dessa forma, ele associa rupturas ao incrementalismo.

A argumentação de Streeck e Thelen (2005) é apresentada sempre em contraposição aos pressupostos da teoria do equilíbrio pontuado. Além da contraposição entre ruptura e incrementalismo, eles identificam que frequentemente as mudanças têm raízes endógenas (2005, p. 19), em contraste com a predominância da origem exógena das grandes rupturas conforme o modelo do equilíbrio pontuado. E isso se daria mediante a reinterpretação e o redirecionamento de instituições já existentes, ou subvertendo e contornando essas regras (STREECK; THELEN, 2005, p. 19).

Nessa linha, identificam cinco modos pelos quais se estabelecem mudanças graduais e transformativas, aos quais denominam *displacement*, *layering*, *drift*, *conversion* e *exhaustion* (STREECK; THELEN, 2005, p. 19).

Streeck e Thelen (2005, pp. 19-30) explicam as diferenças entre esses modos de mudança, sintetizadas a seguir. *Displacement* relaciona-se com deslocamentos feitos por distintos atores políticos dentro de um contexto institucional que abriga normas incoerentes entre si, permitindo a ênfase sobre aquela, ou aquelas coerentes com as diferentes lógicas que os orientam. *Layering* relaciona-se com a ideia da superveniência de emendas, adições e revisões sobre um conjunto de instituições, ou seja, novas “camadas” colocadas sobre uma base pré-existente. *Drift* relaciona-se com a redefinição ou a renegociação de instituições corroídas ou atrofiadas ao longo do tempo. *Conversion* relaciona-se com a reorientação de instituições em direção a novos objetivos, funções ou propósitos. A ideia de *exhaustion* é complementar a todas essas, pois se trata não de algum tipo de mudança gradual e intensa em relação à evolução positiva de uma instituição, mas de um processo mediante o qual os comportamentos verificados sob uma determinada regra operam no sentido de miná-la, enfraquecê-la, fazendo com que não mais produza efeitos. Note-se que Streeck e Thelen (2005), ao fazer tais definições têm em mente as regras formais.

O modelo de Streeck e Thelen (2005) é mais rico em possibilidades de análise do que os modelos propostos por North (1990) e por True, Jones e Baumgartner (1999). E, conquanto tenha sido utilizado no texto citado (STREECK; THELEN, 2005) tendo em vista mudanças verificadas no desenvolvimento de nações, sua aplicabilidade a outros ambientes se estabelece em função dos eixos fundamentais a partir dos quais propõe a análise da mudança, quais sejam, processo (mudança incremental ou brusca) e resultado (continuidade ou descontinuidade), ou seja, elementos verificáveis também em ambientes restritos como o arranjo institucional aqui pesquisado.

Por último, cabe ainda destacar outro elemento relevante que Mahoney e Thelen (2010, pp. 4-14) fornecem para a análise das mudanças, ao identificar que instituições são o resultado não de uma negociação social, cooperação, ou da manutenção de regras que todos têm o interesse em manter (NORTH, 1990, p. 41), mas do conflito de interesses, no qual prevalece o poder relativo dos diversos atores presentes no processo. Essa percepção relaciona-se com os modos de mudança identificados por Streeck e Thelen (2005, p. 19), na medida em que estes autores as identificam como de origem predominantemente endógena e que se trata, essencialmente, de mudanças sobre regras formais existentes. Ou seja, os principais atores nesse processo político são aqueles que ocupam o poder, como se vê nos exemplos dados para cada um dos cinco tipos de mudança identificados. De fato, Streeck e Thelen (2005, p. 19) afirmam, de maneira explícita, que situações de *displacement* são relacionadas com mudanças no balanço do poder.

Mudança institucional, como se disse inicialmente, é um tema cujo debate está na agenda das ciências sociais. O modelo teórico utilizado para análise dos dados recolhidos nesta pesquisa, conforme exposto acima, se baseia principalmente nos trabalhos de North (1990), True, Jones e Baumgartner (1999) e Streeck e Thelen (2005).

#### 2.1.3.3.1 Tipos de mudança institucional conforme Streeck e Thelen (2005)

O modelo para análise dos tipos de mudança institucional composto por Streeck e Thelen (2005) propõe o cruzamento de dois tipos de processos de mudança (incremental e abrupta) com

dois tipos de resultados de mudança (continuidade e descontinuidade), que produzem situações distintas, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 1: Tipos de mudança institucional**

		Resultado da mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
Processo de mudança	Incremental	Reprodução por adaptação	Transformação gradual
	Abrupto	Sobrevivência e retorno	Rompimento e substituição

Fonte: Streeck e Thelen (2005, p. 9).

Em relação aos elementos constantes do quadro acima, verifica-se que o incrementalismo, conforme a percepção de North (1990), trabalha, basicamente, com a noção de mudanças incrementais com continuidade, e, quando cede espaço à possibilidade de mudança abrupta, o faz mediante a associação também com continuidade. As consequências seriam sempre, portanto, na direção da adaptação e da sobrevivência. True, Jones e Baumgartner (1999) demonstram a associação de mudanças abruptas com descontinuidade, tendo como consequência o rompimento. A inovação de Streeck e Thelen (2005) verifica-se de maneira preponderante na ideia de transformação gradual por meio de processos de mudança incrementais que geram descontinuidade.

#### 2.1.3.4 Neoinstitucionalismo e qualidade de governo

Compras públicas é um tema relevante para a questão da qualidade de governo, conforme se depreende da abordagem produzida por Rothstein (2011, p. 221):

A major problem in the literature is that the efforts by most researchers to define what should count as quality of government have been detached from the analysis of modern political philosophy, especially work carried out on democratic theory and theories of justice. My argument is that what should count as "quality" concerning fair procedural systems will also produce substantively good outcomes in terms of policies, which is different from having experts and scientists deciding the content and substance of the policies.

A ênfase dada por Rothstein recai sobre procedimentos utilizados pelo governo na operacionalização de suas políticas. Tais procedimentos, como no tema da presente pesquisa, são orientados por regras formais – leis, que condicionam a maneira como os agentes públicos realizam as mais diversas atividades no âmbito dos entes públicos. Especificamente no caso das compras públicas, como já se viu, a Lei das Licitações e a Lei do Pregão estabelecem quais procedimentos devem ser observados pelos agentes públicos e privados na condução das compras públicas.

Qualidade de governo, no conceito de Rothstein, passa pelo conceito do "império da lei", ou seja, a observação da legalidade (2011, p. 426). A discussão imediata que surge diz respeito à qualidade da lei: ora a qualidade de governo teria relação inequívoca com a qualidade da lei observada pelo agente público no cumprimento de seus deveres. No contexto da presente pesquisa

tal questão impõe que se verifique se a observação das regras formais acima mencionadas permite que se alcancem bons resultados na realização das aquisições feitas em consonância com seus dispositivos.

Na visão de Rothstein (2011, p. 270), a questão central para a qualidade de governo é o exercício do poder com imparcialidade: “the content of public policies should not be included in the definition of Quality of Government. Instead, it is impartiality in the exercise of power (...) that is the central component of Quality of Government”. Tal visão se aplica de maneira aguda quando o tema é a realização de compras públicas, visto que se trata de procedimento no qual a imparcialidade vai ser naturalmente ameaçada na medida em que os interesses dos agentes privados em disputa pelos recursos públicos são excludentes.

Qualidade de governo, nessa abordagem e em relação ao tema compras públicas, passa necessariamente pela capacidade de que os procedimentos realizados tenham a qualidade de promover a disputa imparcial entre os licitantes (ROTHSTEIN, 2011, p. 439): “procedural impartiality, to be accomplished in practice, requires a set of rules that regulate proper conduct”.

Não é só essa a qualidade que se espera de uma lei de compras públicas. No entanto, na visão de Rothstein, trata-se de uma questão central para se assegurar qualidade de governo. Para ele, a imparcialidade é um valor em si, e não só isso, é também o grande valor para a qualidade de governo, acima, por exemplo, de outros como efetividade e eficiência (ROTHSTEIN, 2011, p. 459): “issues about effectiveness and efficiency simply do not have as strong a theoretical and normative underpinning as does impartiality”. Além disso, a imparcialidade seria um elemento causal para obtenção daqueles dois elementos, como é verificável, por exemplo, na relação que existe entre seleção e promoção de servidores por modelos meritocráticos com queda no nível de corrupção, eficiência burocrática e crescimento econômico (ROTHSTEIN, 2011, p. 462).

Nessa linha, é importante verificar se qualidade de governo vai resultar em qualidade de vida para o cidadão, ou seja, se a existência de instituições que promovam a imparcialidade resulta em aumento da justiça social (ROTHSTEIN, 2011, p. 499). Nesse sentido, Rothstein (2011, p. 613) aponta para o fato de que alguns autores argumentam que, na verdade, o capital social precede e determina a existência de instituições que se prestem a esse fim. A esse respeito Rothstein (2011, p. 613) contra-argumenta que há indicadores empíricos relativamente fortes que indicam o oposto, ou seja, que a existência do capital social deriva de instituições (regras formais) e autoridades administrativas de alta qualidade. Ainda na mesma linha de argumentação, ou seja, na identificação da relevância das instituições, Rothstein (2011, p. 836) verifica que a qualidade de governo está positivamente relacionada com indicadores de saúde como expectativa de vida e mortalidade infantil, sendo que, em alguns estudos, ficou claro se tratar de um elemento mais importante do que o nível de gasto público no setor de saúde.

Rothstein (2011, p. 939) conclui, a partir de seus estudos, que para a melhoria do nível de saúde de uma população, tanto em países ricos como pobres, é essencial que se melhore a qualidade de governo. Adicionalmente, demonstra (2011, p. 1475-1485) que, na Suécia, a passagem de uma situação que poderia ser descrita pelo binômio corrupção/particularismo, para uma nova situação que poderia ser descrita pelo binômio imparcialidade/universalismo, esteve fortemente

ancorada na mudança institucional, particularmente em uma série de regras formais promulgadas durante o período que vai de 1840 a 1878.

O que Rothstein está argumentando, em síntese, é que a observação da legalidade tem valor em si na medida em que tem o condão de produzir a imparcialidade, e não se legitima unicamente em função dos resultados alcançados pela gestão pública. A instituição de boa qualidade é aquela que produz a imparcialidade, primeiramente, e que, como consequência, promoverá a boa qualidade de governo. Rothstein demonstra (2011, p. 494-511), ainda, com base em trabalhos de diversos autores e entidades, que qualidade de governo, por sua vez, relaciona-se com qualidade de vida.

Portanto, qualidade de governo, nessa abordagem, não é avaliada em função dos resultados que produz, mas como condição para obtenção de bons resultados. Instituições que tenham a qualidade da imparcialidade promovem a boa qualidade de governo.

## 2.2 COMPRAS PÚBLICAS E A LEI DE LICITAÇÕES

Speck e Valeriano (2011) se propõem a analisar o arranjo institucional que orienta as compras públicas no âmbito dos estados brasileiros, tendo em mente as tentativas de relativização dos procedimentos legais hoje exigidos. Segundo eles, o principal argumento dos defensores dessa mudança são os partidários da visão gerencial da administração pública, que sustentam que o arranjo institucional de hoje impede a agilidade da ação do poder público, de maneira marcante na execução de obras públicas.

Esses autores propõem uma associação entre discricionariedade do agente público a custos de controle, tendo como resultado maior ou menor risco de corrupção. Nesse sentido, associam a maior discricionariedade a menor custo, com maior risco de corrupção, conseqüentemente. Na outra via, a menor discricionariedade do agente implica maior custo de controle, com menor risco de corrupção. À primeira situação associa-se, ainda, baixo número de competidores no certame licitatório, enquanto, na segunda, existe um alto número de competidores.

Analisando dados relativos a compras nas áreas de saúde e educação dos estados brasileiros e do Distrito Federal, Speck e Valeriano (2011) concluem que existe alto risco de corrupção em compras por dispensa e por inexigibilidade de licitação, risco médio em compras mediante a utilização das modalidades convite e concurso, e baixo risco em compras mediante a utilização das modalidades por pregão/leilão, concorrência e tomada de preços.

Conquanto comparem a utilização que os diversos estados fazem das modalidades de licitação, e a avaliação desses resultados, a postura desses autores é claramente favorável à Lei de Licitações, à institucionalidade que hoje orienta as compras públicas no País.

Abramo e Capobianco (2004, p. 75), qualificam esta norma como uma “avanzada ley federal que reglamenta las licitaciones y contrataciones públicas (a las cuales están sujetas también las esferas administrativas inferiores, o sea, estados y municipios)”.

Da Silva (2001, p. 105) também é um entusiasta da Lei de Licitações:

Com o uso de alguns exemplos práticos, que mostram as relações entre racionalidade e instituições, argumentarei que a existência de leis – como a



Lei 8.666 – é fundamental para garantir a convergência entre os resultados das decisões individuais dos agentes públicos e os princípios do bem comum definidos dentro de qualquer aparato constitucional democrático.

Para ele, numa sociedade em que o incentivo para desrespeitar as regras é maior do que para respeitá-las, grupos fora da lei e corruptos competem entre si e acabam levando a sociedade a uma alocação econômica ineficiente. A ausência de uma instituição como a Lei de Licitações tornaria esse estado de coisas ainda mais perverso. Complementa afirmando que “a grande virtude da Lei 8.666 foi exatamente ter limitado o poder discricionário dos burocratas nos procedimentos associados à possibilidade de fraude na licitação” (DA SILVA, 2001, p. 112).

Nesse sentido, sinaliza aquilo que Evans (apud Fiani, 2011, p. 206) desenvolve com mais detalhamento:

O diagnóstico popular e acadêmico dos problemas dos Estados do Terceiro Mundo como sendo de ‘burocracia excessiva’ é uma interpretação errônea. A verdadeira burocracia é escassa, e não excessiva. É a ausência de estruturas burocráticas que levam ao pesadelo utilitarista do Estado, caracterizado por um conjunto de autoridades que têm em vista seus próprios interesses, usando os seus cargos com propósito de maximização individual. Os Estados ineficientes são caracterizados precisamente pela falta de normas burocráticas e padrões previsíveis de relações dentro do aparato do Estado.

Na percepção desses autores, e conforme a análise de Evans, a Lei de Licitações prevê normas e padrões previsíveis para a execução das compras públicas, garantindo, nesse processo, a ausência do utilitarismo por parte dos agentes públicos, ou, na abordagem de Rothstein (2011), a imparcialidade.

### 2.3 COMPRAS PÚBLICAS DE MEDICAMENTOS

É restrita a produção acadêmica brasileira a respeito do processo licitatório para compras públicas, e, particularmente, processos licitatórios para aquisições de medicamentos. Sobre a temática mais ampla da aquisição de medicamentos, sem maior aprofundamento em relação ao ato administrativo por meio do qual são adquiridos (processo licitatório), alguns trabalhos podem ser mencionados.

Vieira e Zucchi (2011) identificaram diferenças entre valores médios e medianos nos gastos *per capita* anuais com medicamentos pelos municípios, concluindo que os de menor população apresentavam valores mais elevados em relação aos de maior população. No ano de 2009, os valores gastos com medicamentos em municípios com população de 100 a 500 mil habitantes alcançou o valor médio de R\$ 13,86 e o valor mediano de R\$ 9,96, em valores correntes.

Em outro trabalho, Vieira e Zucchi (2006) verificaram que os medicamentos genéricos, ao entrar no mercado, custam em média 40% a menos em relação aos medicamentos de referência, e que, ao longo dos quatro anos seguintes depois da sua entrada no mercado, os preços dos

medicamentos de referência subiram 68% mais do que os genéricos a eles correspondentes. Esse achado está em consonância com observações feitas em países desenvolvidos, conforme afirmam King e Kanavos (2002, p. 462):

Generic drugs have a key role to play in the efficient allocation of financial resources for pharmaceutical medicines. Policies implemented in the countries with a high rate of generic drug use, such as Canada, Denmark, Germany, the Netherlands, the United Kingdom, and the United States, are reviewed [...] Savings in these countries are realized through increases in the volume of generic drugs used and the frequently significant differences in the price between generic medicines and branded originator medicines.

Amaral e Blatt (2011) verificam que as compras de medicamentos realizadas por consórcio formado no âmbito da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), região que inclui Brusque, lograram diminuir o desabastecimento de medicamentos e reduzir os preços pagos por aqueles municípios.

No que diz respeito a preços de aquisição de medicamentos, Ferraes e Cordoni Júnior (2007, p. 476) informam que o Consórcio Paraná Saúde, que reunia à época 88,2% dos municípios do estado e 55,6% da população do estado, conseguiu obter desconto de 29,7% nas aquisições de medicamentos realizadas no ano de 2000, em relação aos preços constantes do banco de preços do Ministério da Saúde.

Bevilacqua, Farias e Blatt (2011) analisam a aquisição de medicamentos em município de médio porte do estado de Santa Catarina (população em torno de 170 mil habitantes, não identificado pelos autores), comparando os anos de 2007 a 2008. No primeiro ano eram aceitos medicamentos similares, sendo que em 2008 restringiu-se a oferta dos produtos a medicamentos de referência e genéricos. Os resultados da pesquisa apontam o aumento dos valores pagos de R\$ 2,28 milhões para R\$ 4,27 milhões relativamente a uma cesta básica contendo 150 produtos, variação essa que é atribuída à exigência de produtos genéricos, que teriam preço mais elevado do que os similares. Foram realizadas três licitações no ano de 2007 e quatro no ano de 2008. Na primeira licitação de 2008 não foi possível adquirir 56,8% dos produtos demandados pelo município, segundo os pesquisadores também em função da não aceitação de produtos similares. A exigência de genéricos teria sido, ainda, responsável pela apresentação de recursos por licitantes, nos processos relativos ao ano de 2008. O tempo para realização dos processos licitatórios foi de sete meses, nos dois anos.

Por último, e em linha com questões que são abordadas nesta pesquisa, Luiza, Castro e Nunes (1999) alertaram para a necessidade da observação da relevância do binômio qualidade – custo na aquisição de medicamentos.

### 3 CONTEXTUALIZAÇÃO

Este capítulo divide-se em três partes. A primeira narra a origem da pesquisa. A segunda traz informações sobre o município de Brusque, particularmente sobre a administração municipal. E a última trata do arranjo institucional das compras públicas no País. Procura-se, por meio destas informações, compor-se o contexto no qual foi idealizada e realizada a pesquisa.

#### 3.1 A ORIGEM DA PESQUISA

No ano de 2003, a diretoria da União dos Auditores Federais de Controle Externo (Auditar<sup>2</sup>) tomou conhecimento de um movimento que se espalhava por pequenos municípios brasileiros, cujo objetivo principal é a promoção do controle dos gastos públicos por parte dos cidadãos, que se organizavam em torno de OnGs com essa finalidade. Para dar apoio à iniciativa, a Auditar criou o projeto Adote um Município, no qual auditores federais, vinculados à Auditar e a outras entidades similares, colaboravam voluntariamente com as ações dessas OnGs, que estavam se multiplicando pelo País afora<sup>3</sup>.

Em 2005, as entidades que colaboravam com o projeto, decidiram criar o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC<sup>4</sup>), que se tornou responsável pelo projeto Adote um Município.

No ano de 2007, o IFC realizou uma de suas atividades – a Caravana todos contra a Corrupção – no município de Brusque<sup>5</sup>, em parceria com a OnG Instituto Nossa Cidade, que atuava na área de combate à corrupção<sup>6</sup>. Dois anos depois, no início de 2009, o prefeito daquela cidade, recém-eleito, solicitou o estabelecimento de parceria com o IFC<sup>7</sup>. Ele havia participado das reuniões promovidas no evento realizado naquela cidade no ano de 2007 e, ao tomar posse em 2009, procurou o IFC, solicitando a realização de auditoria nas contas da prefeitura relativas ao ano anterior, e colaboração para a estruturação de sua área de licitações<sup>8</sup>. No desenrolar desse trabalho foi perceptível o fato de que havia ocorrido uma mudança quanto à observação da Lei de Licitações nos processos licitatórios, relativamente às práticas do governo anterior.

<sup>2</sup> A Auditar é entidade associativa dos Auditores Federais de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

<sup>3</sup> Conforme relatório de atividades do Projeto Adote um Município do ano de 2004. Disponível em <[http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24\\_texto\\_fotos\\_1\\_628\\_relata\\_2004.pdf](http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_628_relata_2004.pdf)>. Acesso em 13 jul. 2012.

<sup>4</sup> O IFC foi fundado pela Auditar, pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), pela União Nacional dos Analista e Técnicos de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, pela Associação dos Auditores Internos da Caixa Econômica Federal (Audicaixa) e pela Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal (Aneac), em 31 de maio de 2005, conforme informações disponíveis em <<http://ifc.org.br/>>. Acesso em 12 mai. 2012.

<sup>5</sup> Conforme relatório de atividades do ano de 2007 do IFC. Disponível em: <[http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24\\_texto\\_fotos\\_1\\_630\\_relata\\_2007.pdf](http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_630_relata_2007.pdf)>. Acesso em 13 jul. 2012.

<sup>6</sup> Conforme consulta à página do Instituto Nossa Cidade na internet: <<http://www.incidade.org.br/>> . Acesso em 13 jul. 2012.

<sup>7</sup> Conforme relatório de atividades do ano de 2009 do IFC. Disponível em: <[http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24\\_texto\\_fotos\\_1\\_632\\_relata\\_2009.pdf](http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_632_relata_2009.pdf)>. acesso em 13 jul. 2012.

<sup>8</sup> Conforme consulta à página do IFC na internet: <<http://personalizados.msites.com.br/ifc/index.php?pg=noticiasLe&idTexto=1423>>. Acesso em 13 jul. 2012.

## 3.2 O MUNICÍPIO DE BRUSQUE

### 3.2.1 Aspectos geográficos, históricos, econômicos e sócio-demográficos

O município de Brusque está localizado no Vale do Itajaí, em Santa Catarina, região também conhecida como Vale Europeu, em função de suas características herdadas principalmente da imigração alemã e italiana. O Vale do Itajaí corresponde à bacia hidrográfica do Rio Itajaí-Açu, nos domínios da Mata Atlântica, e é formado pela junção dos rios Itajaí do Sul e Itajaí do Oeste, e recebe, ainda, os afluentes Itajaí do Norte e Itajaí-Mirim – que corta o município de Brusque<sup>9</sup>.

A colonização da região na qual se encontra o município de Brusque remonta ao dia 4 de agosto de 1860, quando o barão Schneckburg, austríaco, nascido em 1799, chegou com 55 colonos alemães ao local onde hoje se localiza a cidade, aos quais se juntaram outros 139 quinze dias depois. A denominação oficial para a localidade era, então, Colônia Itajahy. Além da chegada de mais imigrantes alemães, ocorreram duas outras correntes migratórias igualmente relevantes, oriundas da Polônia e da Itália, estas a partir de 1870. Brusque emancipou-se politicamente em 23 de março de 1881. As atividades econômicas desenvolvidas pelos primeiros colonos eram basicamente relacionadas à agricultura. O processo de industrialização teve início no ano de 1890, com a tentativa de implementação da primeira tecelagem, efetivamente concretizada em 1892, atividade essa que viria a ser o motor do desenvolvimento da cidade no século seguinte<sup>10</sup>. Hoje, além dessa atividade, Brusque é um polo da indústria metal-mecânica<sup>11</sup>.

Brusque tem alto índice de desenvolvimento humano, correspondente a 0,842, conforme medição realizada no ano de 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>12</sup>, figurando em 58º lugar entre os municípios brasileiros. Em 1º lugar está São Caetano do Sul, no estado de São Paulo, cujo índice é 0,919. Relativamente à renda, o Produto Interno Bruto per capita em Brusque alcançou R\$ 23.774,77 no ano de 2009, ao tempo em que o do estado de Santa Catarina alcançava R\$ 21.214,53 e o do País R\$ 16.917,66<sup>13</sup>.

A população de Brusque cresceu de 41.228 habitantes em 1980 para 57.971 em 1991, 76.058 em 2000 e 103.503 em 2010. Trata-se de uma população essencialmente urbana: em 2010, apenas 3.478 habitantes viviam em área rural<sup>14</sup>. O analfabetismo entre adultos acima de 15 anos alcança 2,7% da população<sup>15</sup>, sendo que na Região Sul esse percentual, relativamente às cidades com população entre 100 e 500 mil habitantes é de 3,6%, e relativamente a todas as cidades daquela

<sup>9</sup> Conforme consulta ao portal da Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (Apremavi) na internet: <<http://www.apremavi.org.br/cartilha-planejando/o-vale-do-itajai/>>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>10</sup> Conforme consulta ao portal do município de Brusque na internet: <<http://www.brusque.sc.gov.br/web/historia.php>>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>11</sup> Conforme consulta ao portal do município de Brusque na internet: <<http://www.brusque.sc.gov.br/web/perfil.php>>. Acesso em 27 jun. /2012.

<sup>12</sup> Conforme consulta ao portal do PNUD na internet: <<http://www.pnud.org.br/Atlas.aspx?view=atlas>>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>13</sup> Conforme consulta ao portal do IBGE na internet: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005\\_2009/tabelas\\_pdf/tab01.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/tabelas_pdf/tab01.pdf)>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>14</sup> Conforme consulta ao portal do IBGE na internet: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>15</sup> Conforme consulta ao portal do IBGE na internet: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 27 jun. 2012.

região é de 5,1%. Considerando todos os municípios do País, a taxa é de 9,6%<sup>16</sup>. Quanto à esperança de vida, que na média de todo o país é de 73,1 anos e no estado de Santa Catarina é de 75,8 anos<sup>17</sup>, em Brusque alcança 75 anos<sup>18</sup>.

### 3.2.2 Estrutura do governo municipal

O governo municipal em Brusque conta com secretarias de governo e gestão estratégica; administração; assistência social e habitação; comunicação social; desenvolvimento econômico, trabalho e renda; educação; obras; orçamento e finanças; saúde; turismo; e defesa do cidadão. Além das secretarias, a prefeitura conta com uma procuradoria jurídica. Quanto à administração indireta, ou seja, antes do governo com personalidade jurídica própria, existem a Fundação Cultural de Brusque; a Fundação do Meio Ambiente (Fundema); o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (Samae); a Fundação Municipal de Esportes (FME); o Instituto Brusquense de Planejamento e Mobilidade (Ibplam); e a Fundação Ecológica e Zootônica de Brusque<sup>19</sup>.

#### 3.2.2.1 O setor de saúde pública no município

O quadro a seguir traz informações acerca das unidades de saúde pública existentes no município, cuja gestão é realizada pelo próprio município, por tipo de unidade, conforme definição do Sistema Único de Saúde (SUS), disponíveis aos habitantes do município no mês de dezembro de cada um dos anos relacionados. As informações constantes da tabela abaixo se referem aos anos de 2005 a 2011:

**Quadro 2: Quantidade de estabelecimentos de saúde, conforme os tipos definidos pelo SUS, entre os anos de 2005 a 2011**

Estabelecimento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Centro de atenção psicossocial	-	-	-	1	1	1	1
Centro de apoio à saúde da família	-	-	-	-	-	-	2
Centro de saúde/unidade básica de saúde	30	30	30	30	33	34	37
Clín. especializada/ambulatório especializado	1	1	1	-	5	15	17
Policlínica	10	11	15	26	47	9	9
Posto de saúde	4	4	4	4	4	4	-
Secretaria de saúde	-	-	-	-	-	5	5
Unid. de serv. de apoio de diagnose e terapia	-	-	-	-	1	14	14
Unid. móvel pré-hospit. urgência/emergência	1	4	4	2	3	2	2
Total	46	50	54	62	94	84	87

<sup>16</sup> Conforme consulta ao portal do IBGE na internet: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabelas\\_pdf/tab5.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/tabelas_pdf/tab5.pdf)>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>17</sup> Conforme consulta ao portal do IBGE na internet: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2010/SIS_2010.pdf)>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>18</sup> Conforme consulta ao portal do município de Brusque na internet: <<http://www.brusque.sc.gov.br/web/perfil.php>>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>19</sup> Conforme consulta ao portal do município de Brusque na internet: <[http://www.brusque.sc.gov.br/web/estrutura\\_iten.php?noticia=55:Estrutura\\_administrativa](http://www.brusque.sc.gov.br/web/estrutura_iten.php?noticia=55:Estrutura_administrativa)>. Acesso em 27/6/2012.

Fonte: Departamento de Informática do SUS (Datasus)<sup>20</sup>. Elaboração própria.

Nota: a descrição dos tipos de estabelecimentos de saúde encontra-se no apêndice A.

No segundo governo incluído no período alcançado pela pesquisa, ocorrem mudanças tanto em relação à quantidade de estabelecimentos – que sobe do total de 62 no final do último ano do primeiro governo para 94 no final do primeiro ano do segundo governo – como em relação ao perfil da prestação dos serviços, conforme se denota pelas modificações que ocorrem quanto à quantidade de cada um dos tipos de estabelecimento existentes.

No final do último ano pesquisado, relativamente ao segundo governo, havia 17 clínicas especializadas e 14 unidades de serviço de diagnose e terapia, tipos de estabelecimento dos quais o município não dispunha ao final do primeiro governo. Outra mudança igualmente relevante é a diminuição do número de policlínicas, que eram 26 no final do primeiro governo, e caíram para 9 no final do último ano do segundo governo que foi pesquisado.

Pode-se perceber a mudança no perfil do atendimento prestado aos habitantes do município primeiramente quanto à implementação de centros de diagnose, que não existiam no primeiro governo, e, em segundo lugar, na diminuição do número de policlínicas, em favor da criação de unidades de atendimento especializado, ou seja, mantém-se um número menor de unidades para o tratamento de várias especialidades e criam-se unidades de atendimento especializado.

No que diz respeito a medicamentos, foi feito o levantamento dos valores per capita gastos pela prefeitura de Brusque, anualizados pelo Índice Geral de Preços – Distribuição Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em relação ao ano de 2011, para a série histórica de 2001 a 2011, conforme se vê abaixo:

**Tabela 1: Valores per capita gastos com medicamentos no período de 2001 a 2011, atualizados pelo IGP-DI**

Ano	Valor
2001	7,66
2002	11,07
2003	4,46
2004	5,85
2005	7,97
2006	4,68
2007	9,33
2008	31,85
2009	33,06
2010	13,32
2011	11,39

<sup>20</sup> Conforme consulta ao portal do Datasus na internet. Dados relativos aos anos de 2005 a 2008: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/servclsc.def>>. Acesso em 28 jun. 2012. Dados relativos aos anos de 2009 a 2011: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/servc2sc.def>>. Acesso em 28 jun. 2012.

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Os valores são mais altos no último ano do primeiro governo e no primeiro ano do segundo governo, acima daqueles verificados nos demais anos.

### 3.2.3 Contexto político dos dois governos que se relacionam com as observações da pesquisa

#### 3.2.3.1 Eleições

Os mandatos municipais relativos ao ano de 2001, primeiro ano coberto pela pesquisa, referem-se à eleição municipal de 2000. Duas outras eleições ocorreram ao longo dos anos cobertos pela pesquisa: 2004 e 2008. O quadro a seguir traz as informações sobre os resultados desses pleitos, demonstrando o nome dos postulantes ao cargo de prefeito, os eleitos, seus partidos e coligações e quantidade de votos obtidos:

**Quadro 3: Informações sobre as eleições municipais nos anos de 2000, 2004 e 2008 para o cargo de prefeito**

Ano		Nome	Partido	Coligação	Votos
2000	Eleito	Ciro Roza	PFL	PDT/PL/PMN/PSL	23.098
	2º lugar	Paulo Eccel	PT		16.307
	3º lugar	Amilcar Wehmuth	PSDB	PMDB/PPB/PTB	5.119
2004	Eleito	Ciro Roza	PFL	PDT/PMN/PSL/PRTB/PV	31.552
	2º lugar	Antonio Venzon	PSDB	PP/PL/PHS/PPS/PRP/PSB	15.240
	3º lugar	Paulo Eccel	PT	PMDB	6.593
2008	Eleito	Paulo Eccel	PT	PP	33.498
	2º lugar	Dagomar Carneiro	PDT	DEM/PMN/PPS/PR/PRB/PRR/PSC PSDB/PSL/PTB/PTC/PTN/PV	22.000
	3º lugar	Oswaldo de Souza	PMDB	PHS	4.358

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC)<sup>21</sup>. Elaboração própria.

O primeiro governo a que se refere a pesquisa teve a sua frente Ciro Marcial Roza. Nascido em 20/8/1946, possui curso superior e é técnico têxtil. Antes de se dedicar à carreira política foi empresário do setor têxtil e de comunicações. Em 2001, iniciou seu segundo mandato como prefeito municipal (o primeiro havia sido entre 1989 e 1992). Ciro Marcial Roza se reelegeu em 2004, foi deputado estadual por dois mandatos entre 1995 e 2000 (interrompeu o segundo mandato para assumir a prefeitura) e retornou à Assembleia Legislativa como suplente no mandato de 2009 a 2012<sup>22</sup>.

O segundo governo citado na dissertação tem a sua frente Paulo Roberto Eccel. Nascido em

<sup>21</sup> Conforme consulta ao portal do TRE/SC na internet: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/histeleiweb/index.htm>>. Acesso em 29 jun. 2012.

<sup>22</sup> Conforme consulta à página de Ciro Marcial Roza na internet: <<http://www.ciroroza.com.br/site/perfil.html>>. Acesso em 29 jun. 2012.

20/4/1965, possui curso superior completo e é advogado<sup>23</sup>. Antes de ser eleito prefeito foi deputado estadual no mandato de 2003 a 2008<sup>24</sup>.

### 3.2.3.2 Comparativo das gestões

Anualmente, os prefeitos dos municípios brasileiros devem prestar contas de sua gestão ao órgão de controle ao qual estão jurisdicionados, conforme previsto no art. 31, § 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). No caso de Brusque, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) é o órgão responsável por emitir o parecer prévio sobre as contas, que posteriormente são julgadas pela Câmara de Vereadores do município, conforme previsto no mesmo dispositivo constitucional acima mencionado.

O relatório do TCE/SC relativo às contas do prefeito de Brusque do ano de 2010 traz informações relevantes sobre a evolução das contas do município no período de 2006 a 2010<sup>25</sup>, que engloba, portanto, três anos do primeiro governo e dois anos do segundo governo alcançados pelas observações realizadas no âmbito desta pesquisa. Foi utilizado o relatório relativo ao ano de 2010 em razão de o TCE/SC ainda não ter feito a apreciação das contas referentes ao ano de 2011.

Os gráficos produzidos pelo TCE/SC relativamente a diversos aspectos das contas municipais, além de exibirem a série histórica relativa ao período mencionado, realizam a comparação dos valores de alguns resultados relativos à gestão pública em Brusque com o valor médio dos municípios do estado, e com o valor médio dos municípios do médio vale do rio Itajaí, que, além de Brusque, compreende os municípios de Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó<sup>26</sup>.

A primeira informação fornecida diz respeito aos valores relativos à receita e à despesa orçamentária municipal, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 4: Receitas e despesas orçamentárias, e resultado da execução orçamentária no período de 2006 a 2010.**

	2006	2007	2008	2009	2010
Receita realizada	93.288.709,70	112.631.210,52	140.956.728,99	138.577.091,60	167.141.744,73
Despesa executada	105.918.734,63	116.588.138,86	149.384.657,79	136.944.131,84	158.739.626,29
Resultado	(12.630.024,93)	(3.956.928,34)	(8.427.928,80)	1.632.959,76	8.402.118,44
Quocientes	0,88	0,97	0,94	1,01	1,05

Fonte: TCE/SC. Elaboração própria.

<sup>23</sup> Conforme consulta ao portal da Universo on-Line (UOL): <<http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/2008/prefeito/20041965-paulo-eccel.jhtm>>. Acesso em 29 jun. 2012.

<sup>24</sup> Conforme consulta ao portal do TRE/SC na internet: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/histeleiweb/index.htm>>. Acesso em 29 jun. 2012.

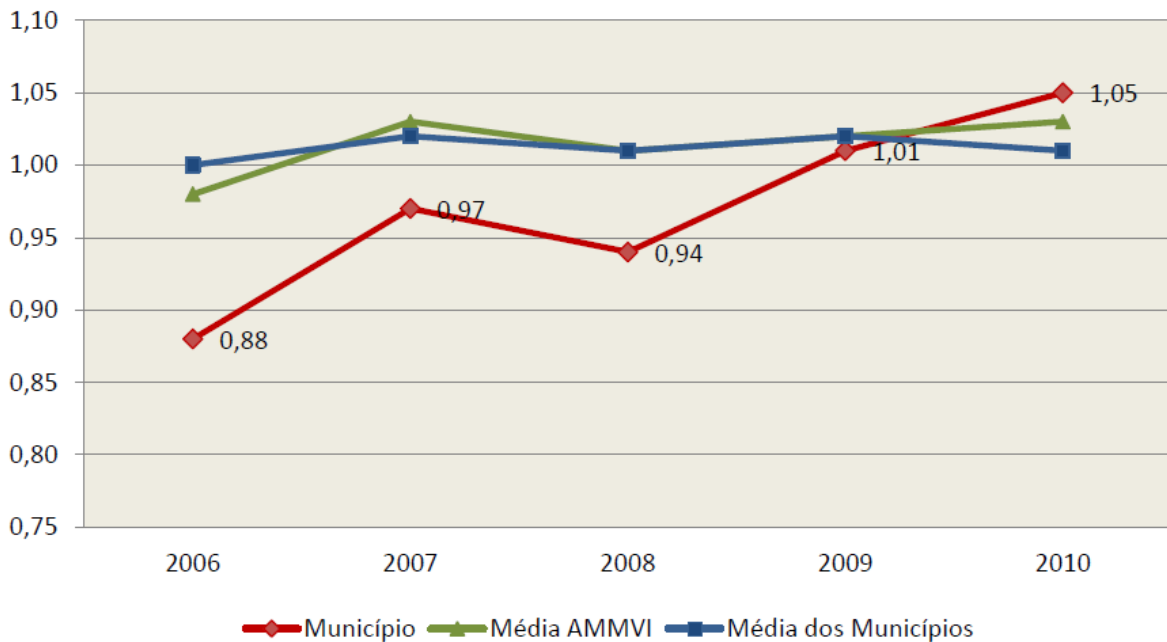
<sup>25</sup> Disponível em: <<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/sic/>>. Acesso em 3/7/2012.

<sup>26</sup> Conforme consulta ao portal da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí na internet: <<http://www.ammvi.org.br/municipios/index.php>>. Acesso em 4 jul. 2012.



Verifica-se, primeiramente, que houve queda na arrecadação no ano de 2009, relativamente ao ano de 2008. Quanto ao resultado da execução do orçamento público, o primeiro governo produziu déficits orçamentários ao longo dos três anos constantes da amostra acima, enquanto o segundo governo produziu superávits orçamentários. Esses resultados são comparados com outros municípios pelo TCE/SC, utilizando-se o quociente de resultado, que é obtido mediante a divisão do valor da receita realizada pelo valor da despesa executada em cada ano. O gráfico a seguir faz essa comparação:

**Gráfico 1: Evolução dos quocientes de resultado orçamentário no período de 2006 a 2010**



Fonte: TCE/SC.

A composição da receita por subcategorias econômicas permite que se visualizem algumas mudanças que ocorreram no perfil da arrecadação dos recursos públicos no município. O quadro a seguir demonstra o percentual com que cada categoria econômica contribuiu para a formação da receita orçamentária total do município, ao longo dos anos de 2006 a 2010:

**Quadro 5: Receita orçamentária municipal por categoria econômica, em percentuais relativamente à receita total, no período de 2006 a 2010**

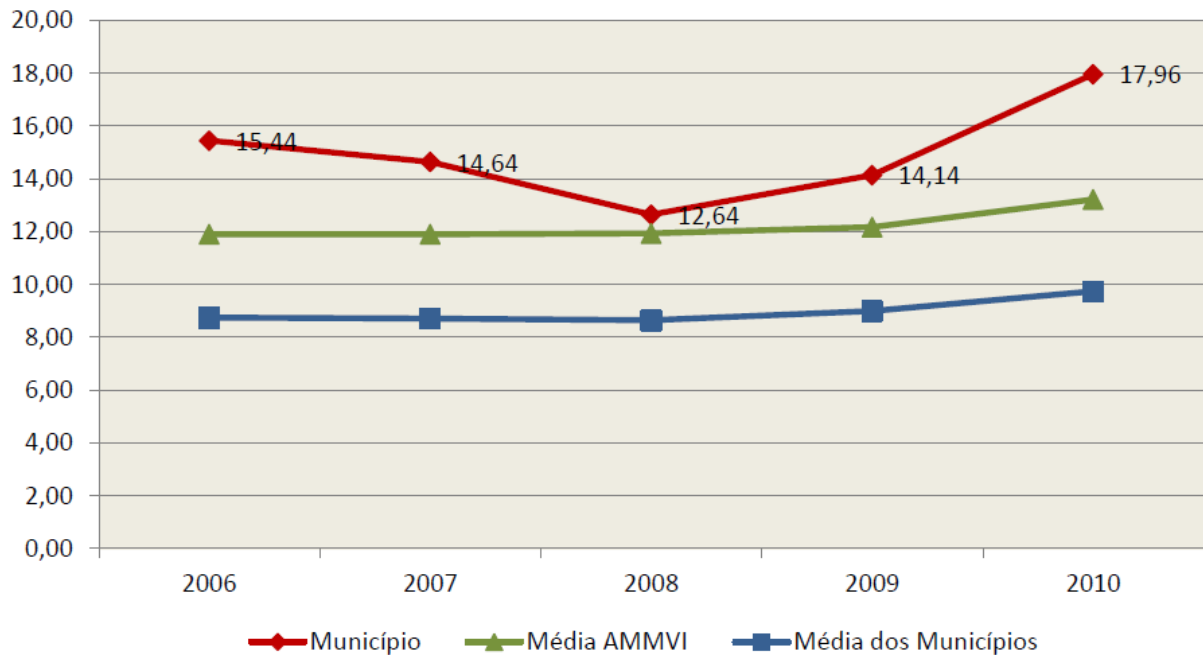
<b>Categoria econômica</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Receita tributária	14,03	13,48	11,54	13,92	17,42
Receita de contribuições	0,02	0,02	-	2,55	2,02
Receita patrimonial	0,33	0,24	0,15	0,60	1,10
Receita industrial	0,10	0,06	0,03	0,04	0,03
Receita de serviços	9,07	7,82	6,72	8,11	8,26
Transferências correntes	62,87	59,02	59,95	67,91	63,06
Receita corrente intra-orçamentária	-	-	-	-	0,01
Outras receitas correntes	4,47	11,45	12,91	5,35	5,07
Empréstimos tomados	0,45	0,67	-	-	-
Alienação de bens	0,08	1,36	0,45	0,29	0,03
Transferências de capital	8,59	5,87	8,24	1,24	2,99

Fonte: TCE/SC. Elaboração própria.

A definição destas categorias econômicas é feita pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (STN, 2006).

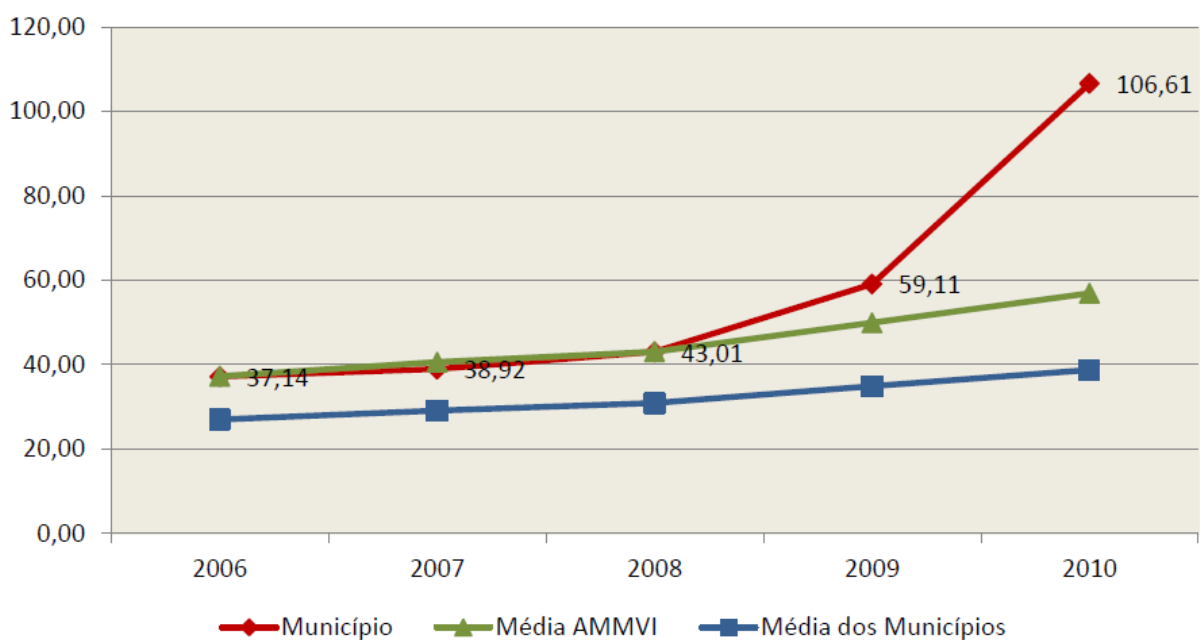
As receitas tributárias, e as receitas de contribuições, referem-se aos tributos e contribuições arrecadados pelo próprio governo municipal (STN, 2006, p. 19 e 20). Seus valores são crescentes, demonstrando o empenho do segundo governo no sentido de obter maior arrecadação própria, ao tempo em que os valores relativos à transferências correntes, ou seja, aqueles recursos oriundos de transferências provenientes da repartição de tributos arrecadados pela União ou pelo estado, permanecem estáveis comparando-se o ano de 2006 com o ano de 2011, a despeito de algumas variações ao longo desse período.

Nesse sentido, o TCE/SC faz a análise daquilo que denomina “esforço tributário”, demonstrando que a participação das receitas dos tributos oriundos de arrecadação própria caiu no município entre os anos de 2006 a 2008, e subiu a partir do ano de 2009, mantendo-se, no entanto, em todo o período, acima dos valores médios verificados nos demais municípios com os quais o TCE/SC realiza a comparação:

**Gráfico 2: Evolução do esforço tributário, em percentuais, no período de 2006 a 2010**

Fonte: TCE/SC.

Dentre os tributos cuja competência para arrecadação é do município, e que fazem parte, portanto, do gráfico acima, o TCE/SC destaca o Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU), cuja evolução é comparada mediante os valores per capita arrecadados. Os valores arrecadados em Brusque estão bem próximos a média nos anos de 2006 a 2008, elevando-se a ponto de quase dobrarem no ano de 2011:

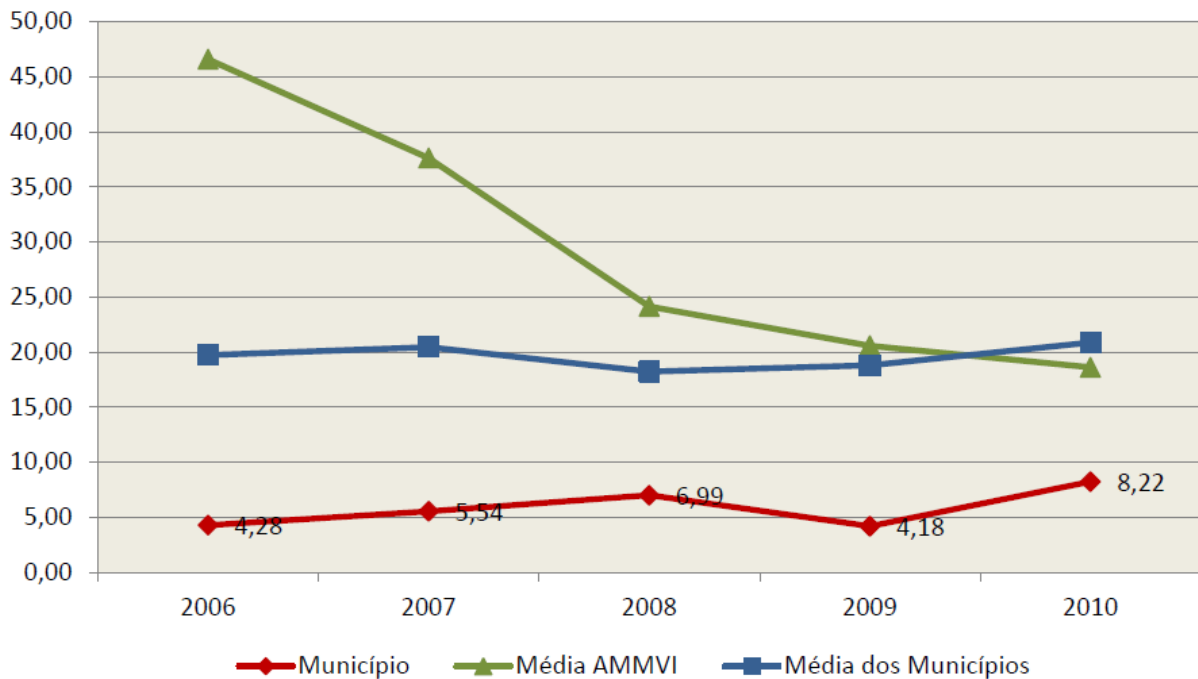
**Gráfico 3: Evolução da arrecadação do IPTU per capita, em reais , no período de 2006 a 2010**

Fonte: TCE/SC.

Ainda no que diz respeito aos tributos cuja arrecadação é de competência do próprio município, o TCE/SC faz a comparação do recebimento de valores relativos à dívida ativa do município, ou seja, a dívida que os munícipes têm para com o município. A unidade utilizada para se realizar a comparação é o percentual resultante do valor arrecadado em um determinado ano em relação ao total da dívida ativa inscrita até o final do ano anterior.

Verifica-se que os resultados são crescentes durante os anos relativos ao primeiro governo, com queda no primeiro ano do segundo governo, e retomada do crescimento no último ano do segundo governo ao qual se referem esses dados. Em todo o tempo, o desempenho de Brusque se mantém abaixo daquele verificado nos municípios utilizados na comparação feita pelo TCE/SC:

**Gráfico 4: Evolução do esforço de cobrança da dívida ativa, em percentuais, no período de 2006 a 2010**



Fonte: TCE/SC.

Outras categorias de receitas nas quais ocorrem variações significativas são outras receitas correntes e transferências de capital, cujos valores caem no segundo governo. Trata-se de tipos de receita cuja categorização é genérica, a respeito dos quais não existem maiores informações no relatório do TCE/SC, a ponto de se permitir alguma análise a respeito.

Relativamente às despesas orçamentárias realizadas pelo município, o quadro abaixo demonstra como foi a evolução dos gastos percentuais com cada função de governo, em relação à despesa total, ao longo dos anos de 2006 a 2010:

**Quadro 6: Despesa orçamentária municipal por função de governo, em percentuais relativamente à despesa total, no período de 2006 a 2010**

<b>Função de governo</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Legislativa	1,71	1,61	1,32	2,55	2,51
Administração	21,60	18,30	15,66	15,25	9,96
Segurança pública	1,10	0,92	0,76	1,37	1,35
Saúde	17,99	18,54	15,73	21,08	22,41
Educação	19,25	19,27	17,35	21,20	22,77
Cultura	1,05	1,06	3,68	1,45	0,74
Direitos de cidadania	-	-	-	-	0,40
Urbanismo	21,50	23,05	30,16	18,80	14,71
Habituação	0,38	0,31	0,59	1,34	0,38
Saneamento	7,40	7,81	5,69	6,25	7,03
Gestão ambiental	0,02	0,02	0,01	0,56	1,23
Agricultura	0,18	0,25	0,19	0,35	0,35
Indústria	0,20	0,06	0,08	0,19	0,18
Comércio e serviços	1,70	3,50	3,14	2,15	0,85
Transporte	0,09	0,03	-	-	-
Desporto e lazer	0,83	0,60	0,64	0,76	2,07
Encargos especiais	3,77	3,39	3,18	5,27	9,36
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

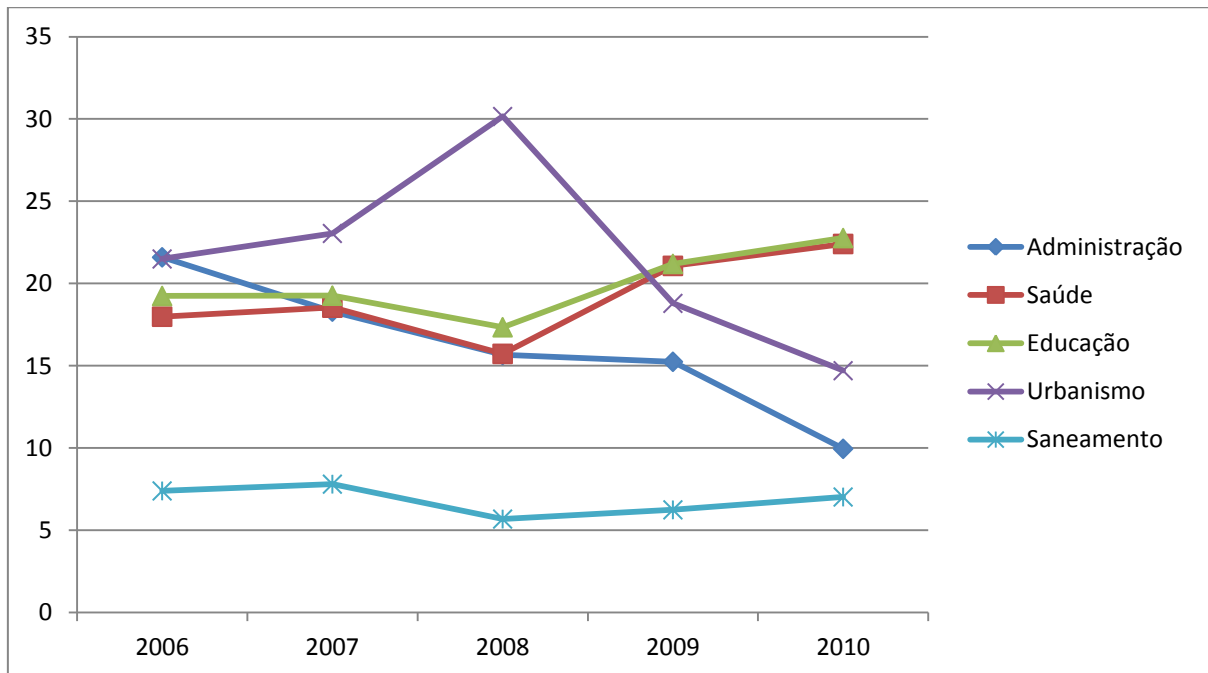
Fonte: TCE/SC. Elaboração própria.

A distribuição da aplicação dos recursos varia de um governo para outro, e mesmo entre anos diferentes de um mesmo governo. Quanto às variações entre os dois governos, algumas funções de governo passam a receber mais recursos – proporcionalmente ao total do orçamento – e outras passam a receber menos recursos.

As funções legislativa, segurança pública, saúde, educação, gestão ambiental, agricultura, desporto e lazer e encargos especiais são aquelas nas quais se aplicam mais recursos em relação ao valor total da despesa orçamentária. As funções administração e urbanismo são aquelas nas quais se aplicam menos recursos em relação ao valor total da despesa orçamentária. Não são aplicados recursos na função direitos de cidadania pelo primeiro governo, e na função transporte pelo segundo governo. Nas demais funções, as variações são pequenas.

O gráfico a seguir faz a comparação da evolução da aplicação de recursos relativamente às cinco funções que recebem a maior parte dos recursos orçamentários no período.

**Gráfico 5: Evolução da aplicação de recursos por função de governo, em percentual relativo à despesa orçamentária total, no período de 2006 a 2010**



Fonte: TCE/SC. Elaboração própria.

Quanto às funções de governo que recebem os maiores percentuais dos recursos orçamentários, há aumento do gasto percentual com saúde e educação, pelo segundo governo e diminuição do gasto percentual com administração e urbanismo. Destaque-se o aumento de gasto percentual com urbanismo no último ano do primeiro governo.

As funções de governo educação e saúde têm tratamento diferenciado quanto à aplicação de recursos orçamentários, em função da obrigatoriedade da aplicação de valores mínimos percentuais sobre o total da arrecadação de impostos pelo município. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), determina, no caput do art. 212, que sejam aplicados no mínimo 25% sobre este valor em manutenção e desenvolvimento do ensino, e, no inciso III, do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que sejam aplicados no mínimo 15% sobre este valor em ações e serviços públicos de saúde.

A evolução da aplicação desses recursos na função educação pode ser verificada na tabela abaixo:

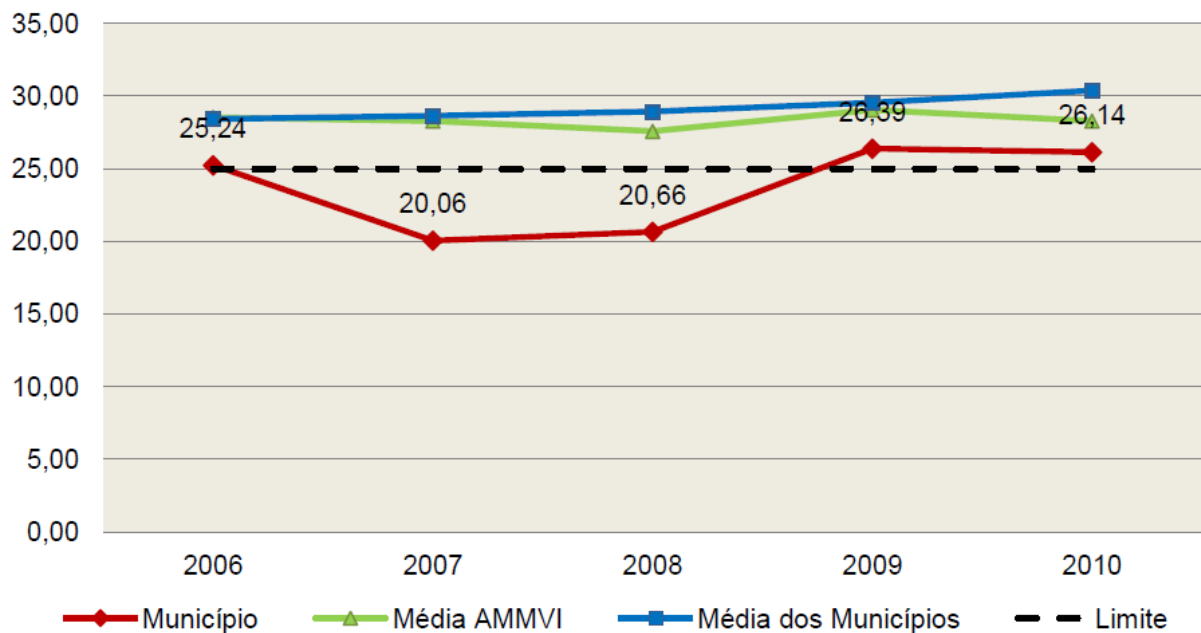
**Tabela 2: Percentuais dos recursos orçamentários oriundos de impostos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, no período de 2006 a 2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
% aplicado	26,40	20,06	20,66	26,39	26,14
% a menor		4,94	4,34		
% a maior	1,40			1,39	1,14

Fonte: TCE/SC. Elaboração própria.

O TCE/SC faz a comparação da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde com os demais municípios:

**Gráfico 6: Evolução dos recursos orçamentários aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, em percentuais sobre a receita oriunda de impostos, no período de 2006 a 2010**



Fonte: TCE/SC.

A evolução da aplicação dos recursos públicos municipais na função de governo saúde pode ser verificada na tabela abaixo:

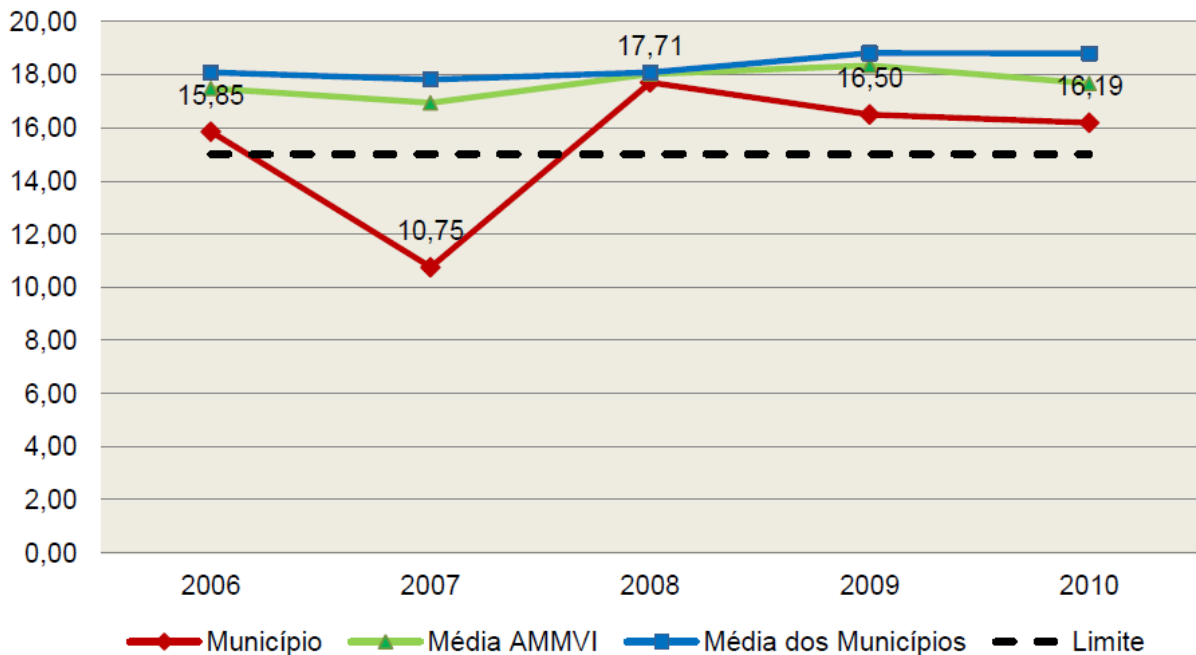
**Tabela 3: Percentuais dos recursos orçamentários oriundos de impostos aplicados em saúde, no período de 2006 a 2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
% aplicado	15,55	10,75	17,71	16,50	16,19
% a menor		4,25			
% a maior	0,55		2,71	1,50	1,19

Fonte: TCE/SC. Elaboração própria.

O TCE/SC faz a comparação da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde com os demais municípios:

**Gráfico 7: Evolução dos recursos orçamentários aplicados em saúde, em percentuais sobre a receita oriunda de impostos, no período de 2006 a 2010**



Fonte: TCE/SC.

Quanto à aplicação de recursos nas demais funções de governo, destaque-se, ainda, a) o aumento na função legislativa, cujo percentual médio dos três primeiros anos de governo equivale a 1,54%, em comparação com o percentual médio dos dois anos do segundo governo que é 2,56; b) o aumento dos gastos com gestão ambiental, que representam percentuais de 0,02, 0,02 e 0,01% nos anos de 2006, 2007 e 2008, respectivamente, e passam a 0,56 e 1,23% nos anos de 2009 e 2010, relativos ao segundo governo; e c) o aumento dos gastos com encargos especiais, que representam percentuais de 3,77, 3,39 e 3,18% nos três anos do primeiro governo, e 5,27 e 9,36% nos dois anos do último governo.

Registre-se que encargos especiais é uma função à qual não se associam bens ou serviços adquiridos pelo poder público. Suas subfunções caracterizam melhor a natureza desta função de governo: trata-se de refinanciamento e serviço da dívida, transferências e outros encargos especiais<sup>27</sup>.

### 3.2.3.3 Pareceres do TCE/SC relativo às prestações de contas dos prefeitos

O prefeito municipal tem a obrigação de, anualmente, encaminhar prestação de contas relativa à gestão municipal ao órgão de controle responsável, que, no caso de Santa Catarina, é o TCE/SC. Esse órgão tem a responsabilidade de emitir parecer prévio que, posteriormente, será julgado pela Câmara Municipal. Esse rito está previsto no art. 31 da Constituição Federal (BRASIL,

<sup>27</sup> Conforme portal da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, na internet: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/MTOSOF/Componente-Tabela-ClassificacaoFuncional.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2012.



1988).

Informações acerca dos pareceres prévios emitidos pelo TCE/SC sobre as prestações de contas relativas ao período englobado pela pesquisa são apresentadas a seguir.

Quanto ao primeiro governo, o TCE/SC deu parecer prévio pela aprovação das contas, relativamente aos exercícios de 2001, 2003, 2004 e 2005. Nos outros anos, os pareceres foram pela rejeição das contas<sup>28</sup>.

Relativamente ao exercício de 2007, o parecer pela rejeição das contas aponta como motivos principais, a) a não aplicação do percentual de 25%, no mínimo, da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme instituiu o art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988); b) a não aplicação do percentual de 15%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em despesas com ações e serviços públicos de saúde, conforme instituiu o art. 198 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em combinação com o art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (BRASIL, 1988); e c) a ocorrência de déficit na execução orçamentária do município, em desacordo com o art. 48, inciso b, da Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964), e art. 1º, parágrafo 1º, da Lei Complementar 101/2000. Relativamente ao exercício de 2008, o TCE/SC também emitiu parecer pela rejeição das contas, pela ocorrência das situações mencionadas nos itens a e c, acima, ou seja, aplicação de valores na manutenção e desenvolvimento do ensino abaixo da previsão constitucional, e ocorrência de déficit na execução orçamentária<sup>29</sup>.

Visto que, relativamente às contas dos exercícios de 2002 e 2006, foram apresentados recursos contra a decisão, o TCE/SC não apresenta, em seu portal na internet, o texto da decisão que determinou a apresentação dos pareceres à Câmara dos Vereadores.

Quanto ao segundo governo, os pareceres relativos aos exercícios de 2009 e 2010 foram pela aprovação das contas<sup>30</sup>.

#### 3.2.3.4 Disponibilidade de informações públicas e participação social

Dada a origem da pesquisa, conforme informações anteriores, que se relaciona com a realização de atividades de controle social dos recursos públicos, menciona-se aqui a questão da disponibilização de informações pelo poder público municipal.

Brusque dispõe de portal da transparência<sup>31</sup> na internet, no qual são oferecidas possibilidades de pesquisa sobre a gestão dos recursos públicos municipais, organizadas segundo quatro itens de consulta: licitações, receitas, despesa orçamentária e pessoal.

O item licitações é subdividido em licitações, contratos, convênios e compras diretas. O item

<sup>28</sup> Conforme consulta ao portal do TCE/SC na internet: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/contas/municipal-decisoes>>. Acesso em 29 jun. 2012.

<sup>29</sup> Conforme consulta ao portal do TCE/SC na internet: <<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/homesic.php?id=420290&idmenu=municipio&menu=contaannual#pro5>>. Acesso em 29 jun. 2012.

<sup>30</sup> Conforme consulta ao portal do TCE/SC na internet: <<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/homesic.php?id=420290&idmenu=municipio&menu=contaannual#pro5>>. Acesso em 29 jun. 2012.

<sup>31</sup> Conforme consulta a portal do município de Brusque na internet: <<http://www.atende.net/transparencia/portal.php?cliente=58#>>. Acesso em 3 jul. 2012.

receitas é subdividido em receitas orçamentárias, tributos arrecadados, valores entregues pela União, valores entregues pelo Estado, orçamento – receita, demonstrativo das receitas, balanço orçamentário da receita e execução do orçamento da receita. O item despesa orçamentária é subdividido em empenhos emitidos, liquidação de empenhos, pagamentos, orçamento – despesa, demonstrativo das despesas, balanço orçamentário da despesa e execução do orçamento da despesa. O item pessoal é subdividido em funcionários/lotação e planos de cargos e salários.

Todos os subitens relativos a licitações, receitas e despesa orçamentária são consultados por períodos definidos pelos usuários, que definem data inicial e data final da pesquisa. Os registros no portal retroagem até o ano de 2010, no qual foi implantado o portal da transparência<sup>32</sup>. Pesquisa no portal relativa a pagamentos e empenhos emitidos, realizada no dia 3/7/2012, trouxe informações do dia 29/6/2012 para trás.

Além da disponibilização das contas públicas, como incentivo à participação social, Brusque implementou o orçamento participativo, desde 2009, quando 1.670 cidadãos participaram, enquanto que nos anos de 2010 e 2011 esse número chegou a quase 3.000<sup>33</sup>.

### 3.3 COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

#### 3.3.1 Arranjo institucional das compras públicas

O ambiente institucional no âmbito do qual são realizadas as compras públicas no País, como já se mencionou anteriormente, tem em sua composição princípios constitucionais que vinculam toda e qualquer ação do gestor público, quais sejam, aqueles insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entre estes, os quatro primeiros dizem respeito a princípios que orientam a ação dos gestores públicos, padrões a serem observados na realização de procedimentos administrativos.

O arranjo institucional específico no âmbito do qual são realizadas as compras públicas tem um elemento principal em torno do qual surgem as demais regras, formais ou informais: a Lei de Licitações, que, em seu art. 3º remete aos princípios constitucionais acima elencados, aos quais acrescenta a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório (edital da licitação<sup>34</sup>) e ao julgamento objetivo da licitação. À exceção da questão da eficiência, todos os demais princípios contidos no texto constitucional e da Lei de Licitações estão diretamente relacionados com o tema qualidade de governo, na perspectiva de Rothstein (2011), na medida em que se relacionam com aquela característica que este autor considera essencial para atestar a qualidade de uma instituição: a sua imparcialidade.

<sup>32</sup> O portal da transparência foi inaugurado em 20/5/2010, conforme consulta ao portal de Brusque na internet: <[http://www.brusque.sc.gov.br/web/noticia.php?noticia=1989:Prefeitura\\_lanca\\_Portal\\_da\\_Transparencia](http://www.brusque.sc.gov.br/web/noticia.php?noticia=1989:Prefeitura_lanca_Portal_da_Transparencia)>. Acesso em 3 jul. 2012.

<sup>33</sup> Conforme consulta ao portal de Brusque na internet: <[http://www.brusque.sc.gov.br/web/noticia.php?noticia=410:orcamento\\_participativo](http://www.brusque.sc.gov.br/web/noticia.php?noticia=410:orcamento_participativo)>. Acesso em 3 jul. 2012.

<sup>34</sup> O edital da licitação é o instrumento por meio do qual a administração pública informa detalhadamente aos agentes privados, que estejam interessados em fornecer os produtos ou serviços que serão adquiridos, em que condições a aquisição será realizada, e quais os requisitos para que o fornecedor possa participar, conforme o art.40 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

A Lei de Licitações tem origem no projeto de lei nº 1491/1991<sup>35</sup>, de autoria do deputado Luís Roberto Ponte, que o apresentou com a seguinte justificativa:

O presente Projeto-de-Lei visa regulamentar os procedimentos para a contratação das obras, serviços, compras, alienações e concessões por parte da Administração Pública direta e indireta, de modo que sejam sempre respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, conforme determina o inciso XXI do Art. 37 da Constituição.

Segundo Abramo e Capobianco (2004, p. 75), o ambiente propício para a promulgação da Lei de Licitações foi estabelecido a partir dos escândalos envolvendo verbas públicas que levaram à renúncia do ex-presidente Fernando Collor de Mello, no final do ano de 1992, em função da abertura do processo de *impeachment* contra ele pelo Senado Federal. Collor de Mello havia criado um sistema de desvio de recursos comandado por seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias.

Duas inovações posteriores, que alteraram significativamente esse arranjo institucional são a Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002), a Lei do Pregão, e a Lei 12.462/2011 (BRASIL, 2011), que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações, a Lei do RDC. A Lei do Pregão busca dar maior agilidade ao processo licitatório, e proporcionar a obtenção de preços mais baixos. A instituição do pregão foi realizada, inicialmente, mediante a Medida Provisória 2.026/2000 (BRASIL, 2000). A Lei do RDC busca dar maior agilidade às obras relacionadas aos eventos esportivos internacionais que ocorrerão no País entre os anos de 2014 e 2016.

De grande influência para as compras públicas de medicamentos, como se verá, é a regulamentação feita pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), relativamente à produção e distribuição de medicamentos. Especificamente, trata-se das normas que definem a necessidade e os procedimentos para certificação da equivalência farmacêutica e da bioequivalência dos medicamentos genéricos em relação aos medicamentos de referência. A equivalência farmacêutica consiste em um conjunto de ensaios físico-químicos e microbiológicos, quando aplicável, que comprovam que dois medicamentos são equivalentes farmacêuticos<sup>36</sup>. A bioequivalência consiste na demonstração de equivalência farmacêutica entre produtos apresentados sob a mesma forma farmacêutica, contendo idêntica composição qualitativa e quantitativa de princípio(s) ativo(s), e que tenham comparável biodisponibilidade, quando estudados sob o mesmo desenho experimental<sup>37</sup>. Já a biodisponibilidade é a taxa e a extensão na qual uma molécula ativa é absorvida e torna-se disponível no sítio de ação da droga<sup>38</sup>.

Em suma, os procedimentos para certificação de equivalência farmacêutica e bioequivalência entre medicamentos de referência e seus genéricos operam no sentido de padronizar as especificações e os resultados por eles produzidos.

---

<sup>35</sup> Conforme consulta ao portal da Câmara dos Deputados na internet: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192797>>. Acesso em 28 mar. 2012.

<sup>36</sup> Conforme a Instrução Normativa Anvisa n.º 12 de 15 de outubro de 2009, art. 2º, inciso III. Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/ce6dfe8047458eff9843dc3fbc4c6735/U\\_IN-ANVISA-12\\_151009.pdf?MOD=AJPERES](http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/ce6dfe8047458eff9843dc3fbc4c6735/U_IN-ANVISA-12_151009.pdf?MOD=AJPERES)>. Acesso em 30 mar. 2012

<sup>37</sup> Idem, inciso I.

<sup>38</sup> Manual de Boas Práticas em Biodisponibilidade e Bioequivalência, Anvisa, 2002, p. 8.

Por último, destaca-se a publicação da lista de preços máximos por medicamento por princípio ativo para compras públicas, que é uma nova prática adotada desde novembro de 2011 pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) da Anvisa<sup>39</sup>. Até então, as listas de preços publicadas pela CMED indexavam os produtos por fabricante e não apresentavam o preço máximo de venda ao governo. Trata-se de um novo instrumento para orientação da administração pública que, embora tenha sido publicado em prazo posterior às observações realizadas no âmbito desta pesquisa, poderá ser utilizado em algumas análises propostas à frente.

### 3.3.2 Características da Lei de Licitações e da Lei do Pregão

Conforme já mencionado, as compras públicas são realizadas por meio de licitações. As modalidades de licitação existentes são a concorrência, a tomada de preços, o convite e o pregão, existindo ainda a possibilidade de dispensa e inexigibilidade de licitação. Para as modalidades de concorrência e pregão pode ser utilizado o sistema de registro de preços. Cada uma dessas modalidades tem seus procedimentos descritos na Lei de Licitações (à exceção do pregão, que está previsto na Lei 10.520/2002 [BRASIL, 2002] – Lei do Pregão) e são utilizadas em diferentes situações.

Concorrência, tomada de preços e convite são modalidades que devem ser adotadas principalmente em função da complexidade dos produtos e serviços adquiridos e dos valores envolvidos na aquisição. A concorrência é a modalidade utilizada para aquisições mais complexas e caras, e, conseqüentemente, demanda mais requisitos de habilitação e qualificação para os licitantes. No outro extremo, o convite é a modalidade utilizada para aquisições menos complexas e mais baratas, com menores exigências, e a tomada de preços é a modalidade intermediária entre a concorrência e o convite.

Conforme a Lei de Licitações orienta, a modalidade de concorrência é obrigatória, no caso de obras e serviços de engenharia, quando o valor for superior a R\$ 1,5 milhão, e das demais aquisições, quando o valor for superior a R\$ 650 mil. A modalidade tomada de preços é adotada para obras e serviços de engenharia em valores acima de R\$ 150 mil até R\$ 1,5 milhão, e para as demais aquisições em valores acima de R\$ 80 mil até R\$ 650 mil. O convite pode ser adotado em casos de obras e serviços até R\$ 150 mil e de demais aquisições até R\$ 80 mil. A modalidade concorrência pode ser adotada nas situações em que a lei autoriza a tomada de preços e o convite, e a modalidade tomada de preços pode ser adotada nos casos em que a lei permite o convite.

A Lei de Licitações prevê três casos em que a licitação não é exigível, e trinta e uma situações nas quais pode ser dispensada. A título de exemplo, a licitação é inexigível para a contratação de profissional artístico consagrado pela crítica, e pode ser dispensada nos casos de obras e serviços de engenharia cujos valores alcançam até R\$ 15 mil, e nas demais aquisições cujos valores alcancem até R\$ 8 mil.

O pregão é uma modalidade adotada conforme o tipo dos produtos ou serviços licitados –

---

<sup>39</sup> Lista disponível no site da Anvisa na internet: <[http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/9e11b48048696d5594a59d2bd5b3ccf0/Lista\\_conformidade\\_gov\\_250512.pdf?MOD=AJPERES](http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/9e11b48048696d5594a59d2bd5b3ccf0/Lista_conformidade_gov_250512.pdf?MOD=AJPERES)>. Acesso em 30 mar. 2012.

pode ser utilizado sempre que se tratar de aquisição de bens e serviços comuns, que são definidos na Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002) como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, não havendo restrições quanto aos valores praticados, como nos casos de concorrência, tomada de preços e convite. O pregão traz inovações procedimentais, que visam tornar o processo mais ágil, e produzir maior economia nas aquisições.

Vale notar, ainda, que o processamento da licitação na modalidade pregão, para apuração do vencedor, é normalmente realizado item a item, ou seja, vence a empresa que oferecer o preço mais baixo para cada item. Dessa forma, uma mesma licitação pode ter, e efetivamente tem em muitas situações, mais de um vencedor.

As licitações podem ser realizadas na sistemática de registro de preços, que como sua denominação sugere, trata-se de ofertas de preços pelos licitantes para fornecimento dos produtos conforme solicitação do comprador, mantendo-se o preço registrado. O registro de preços deve ser feito mediante as modalidades concorrência ou pregão.

A última modalidade menciona-se apenas para atestar sua existência conforme a Lei de Licitações, pois não é aplicável ao objeto da pesquisa. Trata-se do concurso, modalidade por meio da qual são adquiridos trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, pagos com prêmios ou remuneração ao vencedor – valores estes pré-fixados.

## 4 ASPECTOS METODOLÓGICOS E DADOS COLETADOS

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa baseia-se em Gerring (2007), e será apresentada a seguir, juntamente com informações sobre a efetiva realização da pesquisa, ou seja, a coleta de dados, e a descrição de cada uma das variáveis cujo comportamento foi identificado e analisado.

### 4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

#### 4.1.1 Escolha do caso de Brusque

A seleção do caso de Brusque seguiu a lógica do *deviant-case* e da disponibilidade de dados.

Dentre as técnicas de seleção de casos identificadas por Gerring (2007, p. 105), aquela que se identifica com a proposta aqui apresentada é o *deviant-case*, que, conforme o autor, assim é definido: “the deviant-case method selects the case(s) that, by reference to some general understanding of a topic (either a specific theory or common sense), demonstrate a surprising value”.

Esse valor surpreendente se estabeleceu quando, ainda na fase inicial de elaboração de projeto, o pesquisador constatou que, em seis processos licitatórios realizados pelo atual governo à frente do município de Brusque havia um alto grau de aderência aos dispositivos legais previstos na Lei de Licitações, visto que informações oriundas da Controladoria-Geral da União (CGU) sinalizam na direção de realidade distinta em outros municípios. Conforme notícia do portal da transparência do Governo Federal, na realização da 30ª etapa do Programa de Fiscalização por Sorteio<sup>40</sup>, a CGU identificou problemas com licitações em 57 dos 60 municípios fiscalizados, ou seja, 95% do total<sup>41</sup>. Tal notícia intitulava-se “licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios”.

Discorrendo sobre intenções e motivações, Gerring (2007, p. 70) analisa que um pesquisador não vai se interessar em analisar uma situação na qual alguém compra barato e vende caro – esse é o comportamento natural. Essa motivação pode ser compreendida como padrão. No entanto, se alguém compra caro e vende barato está-se diante de uma situação que mereceria investigação. Esse comportamento é estranho, e mesmo contrário ao padrão. As observações iniciais acima mencionadas representam uma situação com essas características, que subvertem expectativas naturais na realização da pesquisa.

Gerring (2007, p. 146) informa, ainda, que nessa situação (*deviant-case*) não existe risco quanto à representatividade do caso em estudo, visto que, por sua natureza, o *deviant-case* ajuda a explicar os mecanismos que existem por trás de um determinado fenômeno, ou seja, facilita sua

<sup>40</sup> Trata-se de programa da CGU que se utiliza da sistemática de sorteios das loterias da Caixa Econômica Federal para definição de municípios e estados que serão fiscalizados, relativamente ao uso de verbas públicas federais. Conforme consulta ao portal da CGU na internet: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>>. Acesso em 6 jul. 2012.

<sup>41</sup> Conforme consulta ao portal da transparência do Governo Federal na internet: <<http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2010/noticia08510.asp>>. Acesso em 6 jul. 2012.

compreensão a partir de uma prática distinta daquela usualmente verificada. Conforme Gerring (2007, p. 106), o *deviant-case* é uma forma explanatória de pesquisa.

Outra razão relevante para a escolha do caso de Brusque tem razões pragmáticas. Para Gerring (2007, p. 150), “pragmatic considerations are often – and quite rightly – decisive in the case-selection process”. De fato, foi de grande peso a questão da disponibilidade de dados, assim como o conhecimento prévio da matéria por parte do pesquisador, em função dos trabalhos realizados pelo IFC naquele município.

#### 4.1.2 As observações

Gerring (2007, p. 153) identifica quatro desenhos de pesquisa para o estudo de caso: *dynamic comparison*, que inclui a análise de variações temporais e espaciais, *longitudinal comparison*, que inclui apenas variação temporal – e é, portanto, a situação do estudo de caso aqui realizado –, *spatial comparison*, que não inclui variação temporal, e *counterfactual comparison*, que não inclui variação de nenhum dos dois tipos. Quando se trata desse tipo de desenho (*longitudinal comparison*), Gerring (2007, p. 162) alerta para o fato de que não há grupo de controle.

Trata-se de múltiplas observações ao longo de um determinado período de tempo a respeito de um único fenômeno, qual seja, a realização de processos licitatórios para compras públicas de medicamentos no município de Brusque, o que, segundo Gerring (2007, p. 28), o identifica como um estudo de caso do Tipo 2, ou *single-case study*, aquele que trata de apenas um caso, sem variação espacial.

Na compreensão deste autor, um caso que envolve uma situação de “antes” e “depois” estaria composto de duas observações, ou  $N=2$ . Para ele, uma característica significativa da maior parte dos estudos de caso é que eles trabalham com períodos de mudança, que produzem observações anteriores e posteriores a ela. De fato, na pesquisa que ora se propõe, estão claramente identificados esses dois momentos.

No entanto, em função da utilização do modelo de análise de mudança de Streeck e Thelen (2005, p. 9), já apresentado, joga-se luz sobre um período mais longo de tempo, dando mais ênfase à verificação das mudanças ocorridas ao longo do tempo – sem perder de vista a mudança inicialmente percebida na mudança de governo –, considerando-se cada processo licitatório como uma observação (vinte e cinco no total), dentro das quais há diversas variáveis cujos valores foram coletados e analisados.

#### 4.1.3 As variáveis

Os dados coletados pela pesquisa referem-se às seguintes variáveis: número de processos licitatórios, composição das comissões de licitação, duração dos processos licitatórios, número de participantes nos processos licitatórios, número de vencedores nos processos licitatórios, tipos de produtos licitados, modalidades de licitação utilizadas, índice de observação da legalidade em licitações e preços vencedores nas licitações.

Essas variáveis têm natureza distinta. Número de processos licitatórios, composição das comissões de licitação, tipos de produtos licitados, modalidades de licitação utilizadas e índice de observação da legalidade em licitações representam mudanças no *enforcement* do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos – questões essas que serão analisadas mais à frente, não se trabalhando, no âmbito desta pesquisa, com a possibilidade de identificação das relações causais que possam existir entre elas.

Duração dos processos licitatórios, número de participantes nos processos licitatórios, número de vencedores nos processos licitatórios e preços vencedores nas licitações são variáveis que não são objeto direto do *enforcement*, mas cujos valores podem variar em consequência do *enforcement* relativamente a outras variáveis. Conquanto, como já se disse, não se procurará identificar relações causais, o comportamento destas variáveis é relevante para a identificação de evidências de que a mudança institucional eventualmente verificada no primeiro grupo de variáveis produziu consequências concretas.

De qualquer forma, vale notar que esse grupo de variáveis pode se relacionar com o primeiro grupo mediante relações causais, assim como entre si, nesse mesmo tipo de relação. Por exemplo, a duração dos processos licitatórios se altera em função da modalidade das licitações, como já se informou anteriormente. Preços se relacionam com o tipo de produtos e, também, com o número de participantes nos processos licitatórios.

Fato é que existem dificuldades para o estabelecimento de relações causais entre as variáveis, em função da combinação de duas características da pesquisa, que são o fato de se tratar de *single-case study* e de se tratar de *longitudinal comparison*, conforme as definições de Gerring (2007, p. 28 e 160). A comprovação da existência de relações causais entre estas variáveis dependeria da extensão da pesquisa a um número maior de casos, ou seja, da realização de um *cross-case study*, que permitiria, inclusive, a criação de um grupo de controle. Além dessa dificuldade, o fato de se tratar de observações que ocorrem ao longo de onze anos, tornaria difícil a obtenção dos mesmos dados em outras prefeituras do País.

Em função da impossibilidade de verificação dessas relações causais, as variáveis acima relacionadas serão analisadas de forma a atestar a ocorrência ou não de uma mudança no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos em Brusque em duas perspectivas. Quanto às cinco primeiras variáveis mencionadas, que se relacionam com a questão do *enforcement* no arranjo institucional, seus valores em si já atestam a mudança, e sua análise em conjunto pode reforçar a percepção da efetiva ocorrência de mudança.

Os itens duração dos processos licitatórios, número de participantes nos processos licitatórios, número de vencedores nos processos licitatórios e preços vencedores nas licitações, como já se disse, se estabelecem como consequência dessas mudanças iniciais.

A análise de todas as variáveis, em conjunto, será utilizada para a identificação da ocorrência ou não de mudança no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos em Brusque. Essa definição, no entanto, por se tratar de um *single-case study*, tem maior relevância em relação às oportunidades de pesquisas futuras.



#### 4.1.4 Problema de pesquisa

Conforme já se colocou, o problema de pesquisa é a identificação dos fatores que influenciaram e que compuseram a mudança no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos do município de Brusque. Será feita a descrição das alterações verificadas no comportamento das variáveis acima relacionadas, com esse propósito. Esse procedimento permitirá a identificação da natureza e do tipo das mudanças ocorridas, conforme o modelo proposto por Streeck e Thelen (2005). Além disso, produzirá algumas avaliações sobre a temática custos de transação aplicados às compras públicas, e sobre a temática qualidade de governo.

Complementarmente, serão propostas uma discussão acerca da adequação do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos e algumas oportunidades de pesquisa relacionadas ao problema acima mencionado.

## 4.2 COLETA DE DADOS E PROCEDIMENTOS ADOTADOS

### 4.2.1 As observações e os procedimentos adotados para coleta de dados

A definição da amostra foi realizada a partir de informações enviadas pela prefeitura municipal de Brusque, que dava conta da existência de 25 processos licitatórios relativos à aquisição de medicamentos entres os anos de 2001 a 2011, num total de 336 processos relativos à área de saúde. Em Brusque, para realização da pesquisa, foi feita uma busca em todos os processos (físicos) da área de saúde, para verificação das informações inicialmente prestadas. De fato, existiam 25 processos licitatórios de aquisição de medicamentos, conforme informado na listagem original. As observações realizadas se referem aos processos licitatórios para aquisição de medicamentos realizados pela prefeitura de Brusque ao longo dos anos de 2001 a 2011, distribuídos conforme a tabela abaixo:

**Tabela 4: Quantidade de licitações por ano**

Ano	Nº de processos
2001	5
2002	3
2003	4
2004	2
2005	2
2006	1
2007	2
2008	1
2009	2
2010	2
2011	1
Total	25

Fonte: departamento de licitações do município de Brusque. Elaboração própria.

Foi utilizada planilha eletrônica para registro de cada um dos processos licitatórios acima mencionados, que contêm as seguintes informações: identificação do processo, modalidade de licitação utilizada, duração dos processos licitatórios, nome dos licitantes, registro dos licitantes vencedores e valores atribuídos a cada um deles, tipos de produtos licitados, composição das comissões de licitação e índice de observação da legalidade em licitações (ILL).

Outra planilha foi utilizada para coleta dos preços vencedores em licitações, nesse caso apenas para um determinado grupo de licitações, conforme a divisão das licitações em grupos, que será informada adiante.

Essas informações compõem as variáveis identificadas na pesquisa, cujo detalhamento será feito à frente.

Quanto à primeira planilha, ela foi utilizada inicialmente em 10 processos licitatórios que não se referiam exclusivamente a medicamentos, com o fim de se verificar se os itens dela constantes correspondiam aos elementos efetivamente presentes nos processos, considerando-se, ao final desse teste inicial, que havia correspondência entre itens da planilha e elementos dos processos.

As observações, em número de 25, foram organizadas em quatro grupos distintos, com as seguintes características: grupo 1, que agrega de todos os processos realizados; grupo 2, que agrega nove processos, sendo seis no primeiro governo e três no segundo governo, realizados na sistemática de registro de preços, mediante os quais foram adquiridos medicamentos constantes da farmácia básica<sup>42</sup>, em grandes volumes, para suprimento das diversas unidades de saúde existentes no município; grupo 3, que agrega dez processos licitatórios, sendo oito no primeiro governo e dois no segundo governo, também realizados na sistemática de registros de preços, cujo objetivo é o fornecimento de medicamentos não constantes da farmácia básica, para situações como, p.ex., o atendimento a decisões judiciais que determinam à prefeitura o fornecimento de medicamentos para casos específicos; e grupo 4, que agrega seis processos, sendo um por dispensa de licitação e cinco por convite, todos realizados pelo primeiro governo. Dessa forma, algumas análises serão apresentadas em relação ao grupo que inclui todos os processos, e outras conforme os demais grupos criados, conforme a possibilidade de análise do comportamento de cada variável em função de suas peculiaridades.

Esta planilha contém o *check-list* para cálculo do índice de observação da legalidade em processos licitatórios, que será descrito a seguir, em item específico para esse fim.

Quanto à segunda planilha, ela foi composta com os preços relativos aos processos licitatórios constantes do grupo 2, visto que os demais não permitem a adequada comparação de preços. Isso se dá porque, no caso do grupo 3, o vencedor apenas oferece desconto sobre uma dada

---

<sup>42</sup> A farmácia básica é um programa do Ministério da Saúde que estipula a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), que deverá ser colocada à disposição da população em cada município, que, por sua vez, tem a faculdade de ampliá-la, em função de características locais. Conforme informações disponíveis no portal do Ministério da Saúde na internet: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=32330&janela=1](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=32330&janela=1)>. Acesso em 1 jun. 2012.

tabela, sendo que foram utilizadas referências distintas, quais sejam a Revista ABC Farma<sup>43</sup>, no primeiro governo, e a Revista ABC Farma e a Revista Brasíndice<sup>44</sup>, no segundo governo.

#### 4.2.1.1 O *check-list* para cálculo do índice de observação da legalidade em licitações (ILL)

O ILL corresponde, na verdade, a um agregado de variáveis cujo tratamento individualizado possivelmente inviabilizaria a realização da presente pesquisa. Tratadas em conjunto, permitem a visualização da observação aos dispositivos legais em um dado processo licitatório, e a comparação entre os diversos processos, tanto em relação ao resultado global do índice como em relação ao resultado do índice por seções.

O *check-list* para cálculo do ILL cobre os diversos aspectos relativos à legalidade dos procedimentos licitatórios, divididos em 10 seções, que correspondem ao agrupamento de 51 itens conforme o assunto de que tratam. Em algumas seções, há itens excludentes, como é o caso do fundamento legal da modalidade, na qual, entre 6 itens, é possível que haja no máximo 2 sendo observados ao mesmo tempo. O máximo de itens verificados em uma só licitação chega a 40 e o mínimo a 34. O atesto do atendimento a cada item é feito mediante critérios definidos para cada um deles, de forma que, ao se avaliar um determinado item em um processo licitatório, a avaliação daquele mesmo item em outro processo é feita mediante os mesmos referenciais. A título de exemplo, cita-se o item “ata de realização da licitação”. Considera-se que a ata exista caso o documento a ela correspondente contenha o nome do vencedor, o valor de sua proposta e o valor das demais propostas. Para todos os demais itens foram definidos critérios que, à semelhança destes mencionados, permitem a avaliação uniforme entre as diversas licitações. A tabela dos critérios para avaliação dos itens do *check-list* consta do apêndice B da dissertação.

Para o item que foi adequadamente observado na realização da licitação, conforme os critérios estabelecidos, atribui-se o valor 1, e, para sua ausência, o valor 0. É feita a ponderação dos valores dos itens, procedimento que define o índice de observação da legalidade da seção (ILLS), e a ponderação dos valores das seções, que, por sua vez define o índice de observação da legalidade no processo licitatório específico, o ILL, expresso por valores que variam de 0 a 1, assim como o ILLS.

As seções agrupam itens em torno dos seguintes temas: solicitação (de compra) e autorização, recursos orçamentários (origem e disponibilidade), fundamentação legal da modalidade (escolhida pelo gestor), parecer jurídico, edital ou carta-convite (informações aos licitantes), divulgação, qualificação dos licitantes (documentação), dados do contrato assinado (elementos característicos), decisões e julgamentos realizados (no curso do processo licitatório) e dados gerais.

Os registros são feitos na planilha mediante o cumprimento ou não destes requisitos da Lei

<sup>43</sup> “A Revista ABCFarma é editada mensalmente com distribuição em todo o território nacional e oferece, entre outras matérias, as informações mais atualizadas do setor, constituindo-se na mais confiável e segura fonte de consultas, tanto da imprensa em geral, autoridades como de todos os envolvidos com o segmento farmacêutico. Constitui-se também em fonte completa de informação sobre preços de medicamento e reportagens sobre saúde”. Conforme o portal da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico na internet: <<http://www.abcfarma.org.br/sobre.asp>>, Acesso em 24 mai. 2012.

<sup>44</sup> A Revista Brasíndice aborda temas farmacêuticos e hospitalares, em seções específicas que tratam de temas como farmácia e medicina, legislação, equipamentos e artigos hospitalares e mercado farmacêutico Conforme o portal Brasíndice na internet: <<http://www.brasindice.com.br/index.php?Doc=6>>. Acesso em 19 jun. 2012.

de Licitações e da Lei do Pregão. A ausência de valoração (pesos) para itens e seções nivelaria dispositivos como, por exemplo, o adequado enquadramento da modalidade de licitação, que é de grande relevância para a obtenção dos fins a que a Lei de Licitações se propõe, com a apresentação da declaração de não emprego de menores de idade, cuja relevância é pequena para obtenção destes mesmos fins. Dessa forma, foram feitas as ponderações dos valores de seções e itens, para a identificação de tais diferenças. Foi feita análise de sensibilidade do *check-list*, mediante a simulação do índice sem as ponderações mencionadas, para efeito de avaliação do próprio instrumento e dos valores de ILL obtidos, mediante a aplicação do índice de observação da legalidade plano, ou ILLP.

Informações sobre dispositivos das referidas leis incluídos e não incluídos no ILL constam do apêndice C.

Modelo do *check-list* é apresentado na folha seguinte.

Quadro 7: *check-list* para cálculo do ILL

	Existe	Inexiste	Peso	ILL
<b>I - SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO</b>			<b>3</b>	<b>ILLS</b>
Justificativa da necessidade de aquisição			3	
Pesquisa de preços			3	
Autorização do gestor			1	
<b>II - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS</b>			<b>2</b>	<b>ILLS</b>
Definição da fonte de recursos			1	
Saldo orçamentário suficiente			2	
<b>III - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA MODALIDADE</b>			<b>3</b>	<b>ILLS</b>
Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade (1)			3	
Existe comprovação da situação utilizada como fundamento para disp./inex. (1)			3	
Bens e serviços comuns, desempenho e qualidade objetivamente definíveis (2)			3	
Enquadramento do convite (1)			3	
Enquadramento da tomada de preços (1)			3	
Enquadramento da concorrência (1)			3	
<b>IV - PARECER JURÍDICO</b>			<b>3</b>	<b>ILLS</b>
Parecer da Assessoria Jurídica			3	
Minuta do contrato aprovada pelo setor			3	
Atendimento do Gestor às recomendações do parecer (1)			2	
<b>V - EDITAL OU CARTA CONVITE</b>			<b>3</b>	<b>ILLS</b>
Especificações do objeto			3	
Parâmetros objetivos para julgamento			2	
Planilha de preços			3	
Definições sobre reajustes de preços (1)			2	
Informações sobre a realização dos pagamentos			2	
Informações sobre possibilidade de recursos pelos licitantes			2	
Informações sobre possibilidade de sanções aos licitantes por inadimplemento			2	
Minuta do contrato			1	
<b>VI - DIVULGAÇÃO</b>			<b>2</b>	<b>ILLS</b>
Data da publicação			3	
Publicação em diário oficial (1)			3	
Informação sobre modificações no edital (1)			3	
<b>VII - QUALIFICAÇÃO DOS LICITANTES (DOCUMENTAÇÃO)</b>			<b>1</b>	<b>ILLS</b>
Entrega da declaração de regularidade por todos participantes (2)			2	
CNPJ			2	
Habilitação jurídica			2	
Certidão negativa de débitos municipais			3	
Certidão negativa de débitos estaduais			3	
Certidão negativa de débitos federais			3	
Certidão negativa do INSS			3	
Certidão de regularidade com o FGTS			3	
Declaração de não emprego de menores			2	
Alvará Sanitário			3	
Registro cadastral emitido por órgão público que substitui as comprovações (1)			3	
<b>VIII - DADOS DO CONTRATO ASSINADO: ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS</b>			<b>1</b>	<b>ILLS</b>
Casos de rescisão (1)			2	
Direitos da administração em caso de rescisão (1)			3	
Vinculação ao edital ou ao termo da dispensa ou ao termo da inexigibilidade (1)			3	
Obrigação de manter as condições de habilitação por todo o contrato (1)			3	
<b>IX - DECISÕES E JULGAMENTOS REALIZADOS</b>			<b>3</b>	<b>ILLS</b>
Justificativa das desqualificações e desclassificações (1)			3	
Respostas dadas aos recursos (1)			3	
Ata da realização da licitação			2	
Decisão motivada da aceitação da proposta melhor classificada conforme edital			1	
Revogação e anulação (1)			3	
<b>X - DADOS GERAIS</b>			<b>2</b>	<b>ILLS</b>
Designação legal da comissão de licitação			2	
Conformidade da proposta vencedora com o edital			3	
Realização da fase de lances (2)			3	
Número adequado de propostas do convite (1)			3	
Montagem do processo			2	
Homologação adjudicação			1	

Fonte: Lei de Licitações e Lei do Pregão. Elaboração própria.

## **4.2.2 Dados coletados**

### **4.2.2.1 Número de processos licitatórios**

Quantidade de processos licitatórios realizados por cada governo, agrupados em função das modalidades de licitação utilizadas.

Como já informado, os processos licitatórios são divididos em quatro grupos, para efeito de análise dos resultados da pesquisa. Foram acrescentadas informações acerca dos valores totais dos processos licitatórios relativos aos grupos 2 e 4.

### **4.2.2.2 Composição das comissões de licitação**

Em cada processo foram anotados os nomes dos membros das comissões de licitação responsáveis pelos processos, bem como os cargos e as funções por eles ocupados. A principal atividade desempenhada pela comissão de licitação é o julgamento dos processos licitatórios, nos quais tem a responsabilidade de avaliar a documentação apresentada por cada licitante para se habilitar a participar dos processos, julgar as propostas e decidir quem é o vencedor do processo, e de responder aos recursos que, porventura, sejam apresentados por licitantes que não concordarem com algum procedimento adotado pela comissão, ou decisão por ela tomada.

### **4.2.2.3 Duração dos processos licitatórios**

Em cada processo licitatório foram identificadas a data de início, considerando-se nesse caso a data da solicitação da aquisição e medicamentos feita pela unidade solicitante –secretaria de municipal de saúde – ao departamento de licitações, e a data de término, considerando-se a data da assinatura da ata de registro de preços (que vale para as licitações dos grupos 2 e 3) ou a data de assinatura do contrato (que vale para as licitações do grupo 4). Dessa maneira, foi possível identificar a duração total de cada processo licitatório.

### **4.2.2.4 Participantes nos processos licitatórios**

Tomou-se nota do nome de cada participante em cada processo licitatório. A manipulação desses dados permite verificar a quantidade de participantes em cada processo, e verificar quais deles participaram dos processos licitatórios promovidos pelos dois governos ou apenas por um ou outro governo.

### **4.2.2.5 Vencedores nos processos licitatórios**

Tomou-se nota do nome dos licitantes vencedores em cada processo licitatório, e os valores atribuídos a cada um. Tratando-se de aquisição de medicamentos, a adjudicação (ato pelo qual a

Administração atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação<sup>45</sup>) pode ser feita a diversos licitantes, pois a disputa de preços ocorre em relação a cada um dos medicamentos licitados – é realizada por item. A manipulação desses dados permite verificar se os mesmos licitantes venceram repetidamente os processos licitatórios, e se eles venceram processos licitatórios promovidos pelos dois governos.

#### 4.2.2.6 Tipos de produtos licitados

A produção e a venda de medicamentos no País são controladas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A Anvisa é responsável pelos registros dos medicamentos e sua liberação para venda<sup>46</sup>, mediante classificação dos medicamentos em três categorias: de referência, similares e genéricos.

Segundo a Anvisa, é classificado como de referência

[...] o medicamento inovador registrado no órgão federal responsável pela vigilância sanitária e comercializado no País, cuja eficácia, segurança e qualidade foram comprovadas cientificamente junto ao órgão federal competente, por ocasião do registro. A eficácia e segurança do medicamento de referência são comprovadas através de apresentação de estudos clínicos<sup>47</sup>.

Similar, é o medicamento que

[...] contém o mesmo ou os mesmos princípios ativos, apresenta mesma concentração, forma farmacêutica, via de administração, posologia e indicação terapêutica, e que é equivalente ao medicamento registrado no órgão federal responsável pela vigilância sanitária, podendo diferir somente em características relativas ao tamanho e forma do produto, prazo de validade, embalagem, rotulagem, excipientes e veículo, devendo sempre ser identificado por nome comercial ou marca<sup>48</sup>.

Genérico, é o medicamento que

[...] contém o mesmo fármaco (princípio ativo), na mesma dose e forma farmacêutica, é administrado pela mesma via e com a mesma indicação terapêutica do medicamento de referência no país, apresentando a mesma segurança que o medicamento de referência no país podendo, com este, ser intercambiável<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos**: orientações básicas. Brasília, 2006, p. 183.

<sup>46</sup> Conforme consulta ao portal da Anvisa na internet: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Medicamentos>>. Acesso em 10 jul. 2012.

<sup>47</sup> Conforme consulta ao portal da Anvisa na internet: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Medicamentos/Assunto+de+Interesse/Medicamentos+similares>>. Acesso em 3 mai. 2012.

<sup>48</sup> Conforme consulta ao portal da Anvisa na internet: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Medicamentos/Assunto+de+Interesse/Medicamentos+similares>>. Acesso em 3 mai. 2012.

<sup>49</sup> Conforme consulta ao portal da Anvisa na internet: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Medicamentos/Assunto+de+Interesse/Medicamentos+genericos/Medicamento+Generico>>. Acesso em 3 mai. 2012.

A intercambialidade entre os medicamentos é averiguada e certificada por meio dos testes de equivalência farmacêutica e de bioequivalência, conforme já informado. É a própria Anvisa que realiza essas certificações mediante testes realizados em laboratórios por ela credenciados. Além disso, a Anvisa fiscaliza a produção dos medicamentos<sup>50</sup>.

Foram identificados, em cada processo licitatório, os tipos de medicamentos aceitos. Nota-se, desde já, que a ação regulatória e fiscalizatória da Anvisa padroniza os produtos genéricos quanto à sua composição e resultados proporcionados, fato esse que assegura ao poder público a possibilidade de especificar o produto desejado, e, sem especificar marcas, obter a oferta exata do produto pretendido.

#### 4.2.2.7 Modalidades de licitação utilizadas

Foi feito o registro das modalidades utilizadas em cada processo licitatório, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite e pregão, e a utilização do sistema de registro de preços. Foi verificado, também, se ocorreram aquisições mediante dispensa e inexigibilidade de licitação.

#### 4.2.2.8 Índice de observação da legalidade em licitações (ILL)

Com o fim de se verificar a observação da legalidade relativamente aos dispositivos da Lei de Licitações e da Lei do Pregão, foi aplicado o *check-list* criado pelo IFC para utilização pela Secretaria de Controle Interno da prefeitura municipal de Brusque, adaptado às necessidades da pesquisa, conforme exposto anteriormente. A aplicação desse instrumento permite que se realize a comparação da observação da legalidade nos diversos processos licitatórios constantes da amostra selecionada para a pesquisa.

A apresentação dos índices será feita para cada um dos quatro grupos de licitações mencionados anteriormente, mediante comparações dos índices de legalidade dos processos como um todo, e comparações dos índices de legalidade de cada seção do *check-list*.

#### 4.2.2.9 Preços vencedores nas licitações

A possibilidade de comparação entre os preços vencedores nas licitações resume-se àquelas constantes do grupo 2. Isso porque, como já informado, as licitações constantes do grupo 3 foram feitas apenas para atendimento de aquisições de medicamentos não cobertos pela farmácia básica, e, para esse fim, utiliza-se a modalidade de registro de preços de uma determinada lista de medicamentos sobre o qual as licitantes oferecem descontos. Nesse caso, além de não se tratar de efetiva entrega de produtos para distribuição regular pelas unidades de saúde do município, foram utilizadas diferentes listas como referência de preços, impossibilitando a comparação adequada. Quanto ao grupo 4, resume-se a poucos tipos e pequenas quantidades de medicamentos, e só

---

<sup>50</sup> A regulamentação e a fiscalização da produção de medicamentos, incluindo os denominados genéricos, é realizada pela Anvisa, conforme a Resolução RDC n.º 210 de 4 de agosto de 2003. Disponível em <[http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2003/rdc/210\\_03rdc.pdf](http://www.anvisa.gov.br/legis/resol/2003/rdc/210_03rdc.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2012.



ocorreram no primeiro governo, não permitindo comparações.

Foram apurados os preços vencedores nas licitações do grupo 2, e foi feita a comparação de sua evolução, contrapondo-se os valores médios praticados no primeiro governo e os valores médios praticados no segundo governo, relativamente aos medicamentos que foram adquiridos pelos dois governos. Medicamentos adquiridos por um só dos governos, obviamente, ficam de fora da comparação. Os valores dos medicamentos foram atualizados com base no Índice Geral de Preços – Distribuição Interna da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI).

### 4.2.3 Validade da pesquisa

#### 4.2.3.1 Validade interna

Conforme já identificado anteriormente, Gerring (2007, p. 153) identifica quatro desenhos de pesquisa para o estudo de caso: *dynamic comparison*, que inclui a análise de variações temporais e espaciais, *longitudinal comparison*, que inclui apenas variação temporal – e é, portanto, a situação do estudo de caso aqui planejado –, *spatial comparison*, que não inclui variação temporal, e *counterfactual comparison*, que não inclui variação de nenhum dos dois tipos.

Quanto ao desenho denominado *longitudinal comparison*, trata-se da comparação entre um estado pré-existente, e aquele que se verifica após uma dada intervenção. Nesse caso, a intervenção seria a mudança na gestão do município, com a posse de um novo grupo político no governo.

Gerring (2007, p. 160) alerta para a dificuldade de que, em situações dessa natureza – *longitudinal comparison* –, sejam estabelecidos grupos de controle para o objeto da pesquisa. Isso se dá por diversas razões. Primeiramente, pelo fato de que, como se trata de uma intervenção, não faz sentido criar-se um grupo de controle sobre o qual não seja realizada a intervenção, visto que os achados identificariam, necessariamente, que não houve mudança alguma naquele grupo. Em segundo lugar, a ausência de um grupo de controle seria pragmática, ou seja, a dificuldade de se criar um grupo de controle, visto que este teria que guardar similaridade com o grupo de tratamento em todos os seus aspectos relevantes. Em tais circunstâncias, alega Gerring (2007, p. 161), as relações são identificadas mediante a observação de mudanças, ou falta de mudanças, no objeto do estudo, conforme revelado pelos testes aplicados antes e depois da intervenção. Esse tipo de avaliação – que é a situação da presente pesquisa –, ainda segundo Gerring (2007, p.161), “provides much more reliable evidence of a treatment’s true effect than a rather artificial comparison to some stipulated control group that is quite different from the group that has been treated”.

Ao falar sobre grupo de tratamento e grupo de controle, Gerring está se referindo a indivíduos sobre os quais é feita uma intervenção. Nesse sentido, o caso de Brusque trabalha apenas com um indivíduo, ou um elemento. As colocações de Gerring, no entanto, permanecem válidas, ou seja, não faria sentido que se estudassem outros municípios nos quais não ocorreu a intervenção verificada em Brusque e, ter acesso a informações relativas a outro, ou outros municípios que guardassem as mesmas características de Brusque seria uma tarefa difícil realização.

E, de fato, a despeito de que Gerring tenha se referido a grupos de indivíduos, não é essa a

característica que define a realização de uma pesquisa com esse desenho. Gerring (2007, p. 163) explica que “wherever the researcher concentrates on a single case and that case undergoes a change in the theoretical variable of interest, a Longitudinal Comparison is in play”. O objeto desta pesquisa é o arranjo institucional das compras públicas de medicamentos em Brusque, sobre o qual é feita uma intervenção na mudança de governo. A evidência dessa intervenção é a mudança nos valores das variáveis antes identificadas.

A verificação da ocorrência ou não de mudança no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos será feita mediante a avaliação do comportamento dessas variáveis, sendo que algumas delas podem identificar as mudanças em si (número de processos licitatórios, composição das comissões de licitação, tipos de produtos licitados e modalidades de licitação utilizadas) e outros os resultados por elas produzidos (duração dos processos licitatórios, participantes nos processos licitatórios, vencedores nos processos licitatórios e preços vencedores nas licitações).

#### 4.2.3.2 Validade externa: possibilidade de generalização

A escolha de um *deviant-case* implica, segundo Gerring (2007, p. 109), a negação de um modelo geral, e não a afirmação da representatividade do caso. Esse modelo seria, no âmbito da pesquisa realizada, a não observação das regras formais do arranjo institucional das compras públicas.

Gerring (2007, p. 147) afirma que “case studies (with the two exceptions already noted) rest upon an assumed synecdoche: the case should stand for a population”. As duas exceções mencionadas são *deviant-case* e *influential-case*. *Influential-case* é aquele cujo estudo se propõe, inicialmente, a confirmar um modelo geral, ou seja, o oposto do que se espera de um *deviant-case*. No âmbito desta pesquisa, não seria preciso – e nem mesmo possível – falar-se de generalização.

No entanto, é possível sinalizar, como de fato será feito como oportunidade de pesquisas futuras, a relação entre variáveis identificadas nesta pesquisa como possibilidades de generalização relativamente ao arranjo institucional das compras públicas de medicamentos. Supõe-se, por exemplo, que existam associações entre algumas variáveis que poderão ser objeto de estudo futuro em *cross-case studies* para se verificar se, por exemplo, é possível generalizar que a utilização de determinadas modalidades de licitação em combinação com determinados índices de legalidade possam causar menor duração de processos licitatórios e baixos preços vencedores em licitações.

## 5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A apresentação dos resultados dessa pesquisa tem como parâmetros teóricos os conceitos de instituição, mudança institucional e qualidade de governo. Diversas nuances da administração pública poderão ser percebidas ao longo da apresentação dos resultados, que têm a ver com gestão pública, incluindo gestão de processos, tomada de decisão no setor público e a prática de atos administrativos. De maneira mais específica, trata-se da comparação entre as práticas de dois governos quanto à aquisição de medicamentos com recursos públicos. As mudanças verificadas ficarão patentes por meio de quadros comparativos, e do detalhamento posterior de cada um dos itens neles contidos.

Da análise produzida emergirá a identificação da mudança ocorrida no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos no município de Brusque, tendo em vista o modelo de análise proposto no capítulo revisão de literatura.

Conquanto exista referencial teórico abundante no âmbito do tema neoinstitucionalismo, e, particularmente, quanto à mudança institucional, o mesmo não é verdade quanto a compras públicas de medicamentos no Brasil. De qualquer forma, as pesquisas mencionadas na revisão de literatura permitem comparações interessantes, cujas conclusões poderão apresentar oportunidades de pesquisas futuras.

Inicialmente, será apresentado o quadro comparativo dos processos licitatórios, que corresponde ao primeiro objetivo específico da pesquisa, e permite a visualização inicial das variáveis estudadas, a respeito das quais se fazem vários detalhamentos. Na sequência, apresenta-se o quadro de mudança do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos em Brusque, que deriva em grande parte do primeiro quadro. A seguir, faz-se a análise relativa à natureza, ao tipo e aos resultados promovidos pela mudança, sendo que esse último item se subdivide nas temáticas custos de transação e qualidade de governo.

Finalizando esse capítulo, é feita uma análise acerca do ILL, conforme sua utilização na pesquisa, e é proposta a discussão acerca da adequação do arranjo institucional existente para a aquisição de medicamentos pelo poder público.

### 5.1 RESULTADOS E ANÁLISES

#### 5.1.1 Quadro comparativo das variáveis

Inicialmente, demonstra-se o comportamento das variáveis selecionadas para a realização da pesquisa, mediante a comparação entre os dois governos. Nem todos os dados são trazidos para o quadro, apenas aqueles avaliados como sendo os mais relevantes.

Na sequência, são apresentadas tabelas para cada uma das variáveis, com detalhamentos que permitem o aprofundamento dessa comparação.

**Quadro 8: Comparativo das variáveis, por governo**

	Primeiro governo	Segundo governo
Número de processos licitatórios	20 processos ao longo de oito anos, média de 2,5 por ano.	5 processos ao longo de 3 anos, média de 1,67 por ano.
Composição das comissões de licitação	A mesma comissão se repete nos 12 processos licitatórios dos 3 primeiros anos de governo, sendo que as comissões são compostas por 5 membros (em 3 deles, um dos membros não participa). O secretário de administração, que é irmão do prefeito, faz parte da comissão. Cada servidor participa, em média, de 33% dos processos licitatórios realizados.	8 servidores participam da comissão nos 5 processos licitatórios dos primeiros 3 anos de governo, sendo que as comissões são compostas por 3 membros. Os membros da comissão são do departamento de licitações. Cada servidor participa, em média, de 42% dos processos licitatórios realizados.
Duração dos processos licitatórios – grupo 2	Média de 90,17 dias por processo.	Média de 40 dias por processo.
Participantes nos processos licitatórios – grupo 2	Média de 25,50 por processo.	Média de 26,67 por processo.
Vencedores nos processos licitatórios – grupo 2	Média de 20,67 por processo.	Média de 18,67 por processo.
Tipos dos produtos licitados – grupo 2	A possibilidade de aceitação de medicamentos similares impede a uniformização dos produtos oferecidos, e a garantia de que o medicamento fornecido seja exatamente o solicitado.	A restrição da aceitação de medicamentos de referência e genéricos, com poucas exceções para medicamentos similares, garante o fornecimento do produto exato que foi solicitado.
Modalidades de licitações utilizadas – grupo 2	6 concorrências – registros de preços.	3 pregões – registros de preços.
Modalidades de licitações utilizadas – grupo 3	8 concorrências – registros de preços.	2 pregões – registros de preços.
Modalidades de licitações utilizadas – grupo 4.	1 dispensa e 5 convites nos primeiros 3 anos de mandato.	Não ocorre.
ÍLL médio dos processos	0,53	0,87
ÍLL médio dos processos do grupo 2	0,53	0,90
ÍLL médio dos processos do grupo 3	0,57	0,84
ÍLL médio dos processos do grupo 4	0,49	Não ocorre.
Preços vencedores nas licitações	Na comparação da evolução dos preços vencedores nas licitações, ajustados pelo IGP-DI, houve variação média negativa de 31,53% e variação mediana negativa de 48,19% considerando-se a média dos preços vencedores nas licitações promovidas pelo segundo governo em relação à média dos preços vencedores nas licitações promovidas pelo primeiro governo.	

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

#### 5.1.1.1 Número de processos licitatórios

Nos três primeiros anos do primeiro governo foram adquiridos medicamentos por meio dispensa de licitação – um processo, e por meio da modalidade convite – cinco processos, que correspondem ao grupo 4. Esses processos referem-se a compras emergenciais em valores pequenos. A tabela abaixo traz essas informações:

**Tabela 5: Valores das licitações do grupo 4 conforme mês e ano de realização, em reais (valores correntes)**

Mês e ano	Valor (R\$)
3/2001	108.171,81
3/2001	22.597,30
6/2001	7.204,85
3/2002	7.717,26
9/2003	17.530,00
9/2003	7.288,00
<b>Total</b>	<b>170.509,22</b>

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Não se verificaram, em nenhum dos dois governos, aquisições realizadas por meio de inexigibilidade de licitação.

Nos dois governos, foram realizadas licitações na modalidade registro de preços para atender demandas de aquisição de medicamentos não constantes da farmácia básica, do Ministério da Saúde – licitações que correspondem ao grupo 3. Nesse caso, como a demanda pode ser relativa a qualquer medicamento, o processo licitatório é feito mediante descontos oferecidos pelos licitantes sobre tabelas de referência, como a da Revista ABC Farma<sup>51</sup>. Relativamente a esse grupo, foram realizados oito processos licitatórios pelo primeiro governo ao longo de oito anos e dois pelo segundo governo ao longo de três anos.

As licitações dos produtos constantes da farmácia básica, correspondentes ao grupo 2 – aquelas por meio das quais se adquire o maior volume de medicamentos, foram realizadas em número de seis no primeiro governo, ao longo de oito anos, e três no segundo governo, ao longo de três anos. Os valores praticados nessas licitações são estimados, servem apenas para registro dos preços que serão praticados quando da entrega futura dos produtos, em função da efetiva solicitação pela secretaria de saúde do município. Essas estimativas são relacionadas a seguir, para efeito de comparação com aqueles relativos às aquisições do grupo 4, ou seja, por meio de convite e dispensa de licitação:

<sup>51</sup> Revista editada mensalmente pela Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico, que traz informações sobre preços de medicamentos. Disponível em: <<http://www.abcfarma.org.br/sobre.asp>>. Acesso em 24 mai. 2012.

**Tabela 6: Valores das licitações do grupo 2 conforme mês e ano de realização, em reais (valores correntes)**

Mês e ano	Valor (R\$)
4/2001	662.725,00
4/2002	667.669,50
2/2003	2.183.419,00
2/2004	1.118.448,00
15/2005	8.182.177,00
12/2007	6.237.158,00
11/2009	788.404,00
8/2010	2.247.010,00
9/2011	2.224.957,30
<b>Total</b>	<b>24.311.967,80</b>

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Mesmo se tratando apenas de estimativas de compras futuras, verifica-se que os valores são substancialmente mais elevados do que aqueles relativos ao grupo 1.

Foram, portanto, 25 processos licitatórios, cuja realização, no total e por grupo em cada governo, foi praticada nas seguintes quantidades e frequências:

**Tabela 7: Quantidade e frequência de licitações realizadas por cada governo, conforme os grupos**

Grupo	Primeiro governo		Segundo governo	
	Quantidade	Média	Quantidade	Média
1 (total)	20	2,5/ano	5	1,67/ano
2	6	0,75/ano	3	1/ano
3	8	1/ano	2	0,67/ano
4	6	0,75/ano	-	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

O primeiro governo realizou, em média, mais processos licitatórios do que o segundo governo, ou seja, 2,5/ano em relação a 1,67/ano. O segundo governo realizou, em média, mais processos licitatórios do grupo 2, que são aqueles mediante os quais é adquirido o maior volume dos medicamentos utilizados pela secretaria de saúde do município, ou seja, 1/ano em relação a 0,75/ano.

Considerando-se, no entanto, a realização de processos licitatórios apenas nos últimos três anos do primeiro governo a situação é diferente:

**Tabela 8: Quantidade e frequência das licitações realizadas por cada governo, conforme os grupos, considerando-se apenas os três últimos anos do primeiro governo**

Grupo	Primeiro governo		Segundo governo	
	Quantidade	Média	Quantidade	Média
1 (total)	4	1,33/ano	5	1,67/ano
2	1	0,33/ano	3	1/ano
3	3	1/ano	2	0,67/ano
4	-	-	-	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

A realização de maior número de processos licitatórios pode representar maiores custos de transação, em função do maior gasto de recursos nessa atividade. O aspecto essencial quanto a essa variável, no entanto, é a necessidade de realização de tantos processos licitatórios quantos forem necessários para que não ocorra desabastecimento na distribuição de medicamentos aos cidadãos. Pode-se entender que o número ideal de processos, portanto, é aquele que combina abastecimento contínuo com menor número de processos licitatórios, ou, em melhor análise, com menor custo de transação oriundo da realização de processos licitatórios. Não foram recolhidas informações suficientes, nessa pesquisa, que permitam análises nesse sentido.

#### 5.1.1.2 Composição das comissões de licitação

O primeiro governo repetiu a mesma comissão de licitação nos 12 processos licitatórios realizados em seus 3 primeiros anos, à exceção de três deles, dos quais um dos membros não participou. A comissão era composta por 5 servidores, e, nas três situações mencionadas foi composta por apenas 4 servidores.

No primeiro governo, o titular da secretaria à qual se subordina o departamento de licitações participa da comissão, e é irmão do prefeito. No segundo governo, a comissão é composta somente por servidores do departamento de licitações.

O primeiro governo utilizou-se do total de 12 servidores nas comissões de 20 processos licitatórios, que eram compostas por 5 servidores, sendo que 7 eram efetivos e 5 comissionados (58% de efetivos). O segundo governo utilizou-se de 7 servidores nas comissões de 5 processos licitatórios, que eram compostas por 3 servidores, sendo que 4 eram efetivos e 3 comissionados (57% de efetivos). Considerando que o primeiro governo realizou 20 processos licitatórios e que as comissões de licitação eram compostas por 5 membros, houve um total de 100 vagas que foram preenchidas por 12 servidores, estabelecendo uma relação de participação média de cada servidor em 8,3 processos, ou seja 33% dos processos. No caso do segundo governo, considerando-se que foram realizados 5 processos licitatórios, com comissões que eram compostas por 3 membros, houve um total de 15 vagas que foram preenchidas por 7 servidores, estabelecendo a relação de participação média de cada servidor em 2,1 processos, em um total de 5 processos, ou seja, cada servidor participou de 42% dos processos.

Maior impessoalidade na composição das comissões de licitação sinaliza na direção da imparcialidade como valor das instituições, conforme a abordagem de Rothstein (2011).

### 5.1.1.3 Duração dos processos licitatórios

O tempo total médio dos processos licitatórios realizados pelo primeiro governo é de 56,16 dias, e pelo segundo governo é de 42 dias. A comparação conforme os diversos grupos de licitações consta da tabela a seguir:

**Tabela 9: Duração média das licitações por grupo, em dias**

Grupo	Primeiro governo	Segundo governo
1 (total)	56,16	42,00
2	90,17	40,00
3	50,63	45,00
4	24,20	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

A aquisição de medicamentos mediante dispensa de licitação e na modalidade convite gera dois efeitos. Por um lado, diminui o tempo médio total gasto em cada processo, pois são procedimentos simplificados e, portanto, mais ágeis, e, por outro lado, aumenta o tempo total que o governo gasta com a realização desses procedimentos. Como o segundo governo não realizou aquisições mediante dispensa de licitação e na modalidade convite, a comparação seguinte é relativa ao tempo médio gasto pelos dois governos considerando-se apenas os grupos 2 e 3, conforme abaixo:

**Tabela 10: Duração média das licitações dos grupos 2 e 3, em dias**

Grupos	Primeiro governo	Segundo governo
2 e 3	67,57	42,00

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Evidenciando-se apenas as licitações ocorridas nos últimos três anos do primeiro governo em relação ao segundo governo, verifica-se que a duração média dos processos licitatórios realizados pelo primeiro governo permanece mais alta do que a do segundo governo:

**Tabela 11: Duração média das licitações por grupo, em dias, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo**

Grupo	Primeiro governo		Segundo governo
	8 anos	3 anos	
1 (total)	56,16	77,25	42,00
2	90,17	148,00*	40,00
3	50,63	53,47	45,00
4	24,20	-	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

\*Foi realizada apenas uma licitação de grupo 2 nos três últimos anos do primeiro governo.

Como não foram realizadas licitações do grupo 4 pelo primeiro governo em seus três últimos



anos, o valor relativo ao grupo 1 nesta tabela equivale à média dos valores dos grupos 2 e 3. Relembre-se que o primeiro governo realizou apenas um processo licitatório do grupo 2 em seus três últimos anos, razão pela qual não se trata de tempo médio, mas do tempo daquela licitação específica.

O segundo governo gastou mais tempo com a aquisição de medicamentos do que o primeiro governo nas duas comparações feitas, ou seja, tanto considerando os oito anos do primeiro governo como apenas seus últimos três anos. Maior duração dos processos licitatórios sinaliza no sentido de maiores custos de transação incorridos pelo governo.

#### 5.1.1.4 Participantes nos processos licitatórios

As licitações do grupo 4, por sua natureza, envolvem poucos licitantes. Convites podem ser realizados com apenas três licitantes, e no caso de dispensa a compra é feita sem nem mesmo se realizar qualquer certame competitivo, o que pode significar que a compra seja feita de apenas um fornecedor. Dessa forma, e pelo fato de que o segundo governo não realizou aquisições mediante essas modalidades, as análises ficariam restritas aos grupos 2 e 3. Verifica-se, no entanto, que as licitações do grupo 3 também podem se referir a um número restrito de licitantes, pois se trata de registro de preços sem expectativa real de fornecimento de produtos. Nota-se, por exemplo, que, quanto a essas situações, os vencedores nos processos licitatórios foram farmácias do município, em contraposição às vencedoras das licitações do grupo 2, que foram distribuidores e laboratórios.

Assim, a comparação de maior utilidade refere-se aos licitantes do grupo 2. No primeiro governo, 73 licitantes participaram destes processos, com média de 25,50 por processo. No segundo governo, são 50 licitantes, com média de 26,67 por processo.

Dos 73 licitantes que concorreram no primeiro governo, 32 participaram de licitações no segundo governo. Daí se deduz, também, que 18 novos licitantes que não haviam participado de licitações no primeiro governo participaram no segundo.

No primeiro processo licitatório realizado pelo segundo governo, relativo ao grupo 2, de um total de 35 participantes 22 haviam participado do último processo licitatório realizado pelo segundo governo, relativo àquele mesmo grupo.

Nenhum dos dois governos teve dificuldade de encontrar fornecedores de medicamentos. Maior número de licitantes pode implicar maior disputa nos processos licitatórios e, conseqüentemente, preços mais baixos.

#### 5.1.1.5 Vencedores nos processos licitatórios

Assim como explicado em relação ao item anterior, a análise dos dados restringe-se às licitações do grupo 2. No primeiro governo houve número médio de 20,67 vencedores por processo licitatório, e, no segundo, 18,67. 23 empresas venceram processos licitatórios nos dois governos.

A tabela a seguir faz a comparação da recorrência de vencedores nos processos licitatórios do grupo 2, por governo.

**Tabela 12: Vencedores recorrentes nas licitações do grupo 2**

Resultado obtido pelos licitantes	Primeiro governo		Segundo governo	
	Nº de licitantes	% de ocorrência	Nº de licitantes	% de ocorrência
Não vence	5	7%	13	26%
Vence em um	41	56%	23	46%
Vence em dois	9	12%	8	16%
Vence em três	11	15%	6	12%
Vence em quatro	4	5%	-	-
Vence em cinco	2	3%	-	-
Vence em seis	1	1%	-	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

O número mais alto de processos licitatórios promovidos pelo primeiro governo impede a realização de comparação mais adequada. No segundo governo há maior número de licitantes que não vencem. Poucos licitantes vencem em mais de três processos licitatórios realizados pelo primeiro governo.

#### 5.1.1.6 Tipos de produtos licitados

O segundo governo faz restrições à aceitação de medicamentos similares, privilegiando os genéricos. Nas três licitações do grupo 2 que realizou foram aceitos produtos similares nas seguintes quantidades: na primeira licitação, 16 de 46 medicamentos licitados, na segunda licitação, 4 de 227, e, na terceira, 5 de 253.

A restrição da aceitação de medicamentos similares implica a padronização e a garantia de qualidade dos produtos licitados.

#### 5.1.1.7 Modalidades de licitação utilizadas

Os dois governos se utilizaram da sistemática de registro de preços que permite a entrega fracionada dos medicamentos a longo prazo sem modificação de preços. O registro de preços pode ser realizado nas modalidades concorrência e pregão. As licitações relativas aos grupos 2 e 3, dos dois governos, são todas realizadas nessa sistemática.

Relativamente às aquisições do grupo 2, o primeiro governo realizou seis concorrências para registro de preços, e o segundo governo, três pregões para registro de preços.

Relativamente às aquisições do grupo 3, o primeiro governo realizou oito registros de preços por meio de concorrências, e o segundo governo realizou dois registros de preços por meio de pregões.

O primeiro governo se utiliza uma vez de dispensa de licitação e cinco vezes de convites para aquisição de medicamentos em pequenas quantidades e baixos valores. O segundo governo não realiza nenhuma aquisição por meio de dispensa licitação ou de convite.

A adoção de diferentes modalidades de licitação tem diversas implicações relacionadas aos custos de transação, aos preços praticados e à imparcialidade, conforme a abordagem de Rothstein

(2011), e de Speck e Valeriano (2011).

A adoção da modalidade pregão permite a realização do processo licitatório em menos tempo, devido a seu rito simplificado, e promove maior disputa entre os licitantes, por meio da fase de lances. A modalidade convite concentra a disputa em poucos licitantes, e a dispensa de licitação não tem disputa. Nesses dois últimos casos, a participação não é aberta, como nos casos da concorrência e do pregão, aumentando a probabilidade de risco à imparcialidade na realização do processo.

#### 5.1.1.8 Índice de observação da legalidade em licitações (ILL)

O quadro abaixo apresenta o cálculo dos índices de observação da legalidade médios por grupo.

**Tabela 13: ILL médios por grupo**

Grupo	Primeiro governo	Segundo governo
1 (todos)	0,53	0,87
2	0,53	0,90
3	0,57	0,84
4	0,49	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

O quadro abaixo apresenta a comparação dos valores mínimos e máximos dos ILL médios por grupo:

**Tabela 14: Valores mínimos e máximos dos ILL médios por grupo**

Grupo	Primeiro governo	Segundo governo
1 (todos)	0,33/0,72	0,82/0,94
2	0,33/0,70	0,87/0,94
3	0,44/0,72	0,82/0,85
4	0,35/0,63	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Os ILL médios das licitações promovidas pelo segundo governo é mais alto do que os ILL médios das licitações promovidas pelo primeiro governo, em todas as comparações feitas. O ILL mais baixo do segundo governo é de 0,82, e o mais alto do primeiro governo é de 0,72. Quanto aos processos relativos ao grupo 2, que são aqueles mais representativos em termos de efetivo suprimento de medicamentos para as atividades da secretaria de saúde do município e correspondente gasto de recursos públicos, o valor médio do ILL no primeiro governo é de 0,53 e no segundo governo de 0,90.

A amplitude das variações, que demonstra maior ou menor homogeneidade da observação da legalidade entre os diversos processos licitatórios realizados por cada governo, pode ser visualizada na tabela abaixo:

**Tabela 15: Amplitude das variações entre os ILL mínimos e máximos por grupo**

Grupo	Primeiro governo	Segundo governo
1 (todos)	118,18%	14,63%
2	112,12%	8,05%
3	63,64%	3,66%
4	80,00%	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

A seguir, o ILL por seções (ILLS) é comparado conforme suas médias para cada grupo de licitações, considerando-se as três seções nas quais ocorreram as maiores diferença entre os índices verificados nos dois governos e as três seções nas quais ocorreram as menores variações:

**Tabela 16: Maiores e menores variações dos ILLS médios por grupo**

Grupo	Seção	Primeiro governo	Segundo governo	Varição percentual
<b>Maiores variações</b>				
1 (todos)	IV – parecer jurídico	0,20	1,00	400,00%
	VIII – dados do contrato assinado	0,41	1,00	143,90%
	IX – decisões e julgamentos realizados	0,52	1,00	92,31%
<b>Menores variações</b>				
1 (todos)	VII – qualificação dos licitantes	0,78	1,00	28,21%
	V – edital ou carta-convite	0,85	0,96	12,94%
	III – fundamentação legal da modalidade	0,90	1,00	11,11%
<b>Maiores variações</b>				
2 (farmácia básica)	IV – parecer jurídico	0,25	1,00	300,00%
	I – solicitação e autorização	0,14	0,43	207,14%
	VIII – dados do contrato assinado	0,45	1,00	122,22%
<b>Menores variações</b>				
2 (farmácia básica)	III – fundamentação legal da modalidade	0,83	1,00	20,48%
	V – edital ou carta-convite	0,83	1,00	20,48%
	VII – qualificação dos licitantes	0,90	1,00	11,11%
<b>Maiores variações</b>				
3 (compras eventuais)	IV – parecer jurídico	0,31	1,00	222,58%
	VIII – dados do contrato assinado	0,45	1,00	122,22%
	II – recursos orçamentários	0,33	0,67	103,03%
<b>Menores variações</b>				
3 (compras eventuais)	VII – qualificação dos licitantes	0,86	1,00	16,28%
	III – fundamentação legal da modalidade	0,88	1,00	13,64%
	I – solicitação e autorização	0,14	0,14	0,00%

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

A comparação entre os ILLS médios demonstra quais são os dispositivos legais mais ou menos observados pelos governos. Verifica-se que, para todos os grupos, duas das três maiores variações relacionam-se às seções IV (parecer jurídico) e VIII (decisões e julgamentos realizados – no curso do processo licitatório). Para todos os grupos, duas das três menores variações relacionam-se às seções III (fundamentação legal da modalidade) e VII (qualificação dos licitantes – documentação).

Outra comparação entre os níveis dos ILLS médios para todas as licitações realizadas pelos dois governos pode ser feita mediante o enquadramento em quatro níveis, como se segue:

**Tabela 17: Enquadramento dos ILLS médios, por nível**

	Primeiro governo		Segundo governo
Baixo - até 0,40	2		1
Médio - de 0,41 a 0,70	4		0
Alto - de 0,71 a 0,90	4		1
Elevado - de 0,91 a 1,00	0		8

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

O primeiro governo apresenta dois valores baixos, relativos às seções I e IV, correspondentes a 0,16 e 0,20 respectivamente. O segundo governo apresenta um valor baixo, relativo à seção I, no valor de 0,31. O primeiro governo apresenta 4 valores médios, relativos às seções II, VIII, IX e X, correspondentes a 0,52, 0,41, 0,52 e 0,51, respectivamente. O segundo governo não apresenta nenhum valor médio. O primeiro governo apresenta quatro valores altos, relativos às seções III, V, VI e VII, correspondentes a 0,90, 0,85, 0,72 e 0,78 respectivamente. O segundo governo apresenta um valor alto, relativo à seção II, correspondente a 0,73. O primeiro governo não apresenta nenhum valor elevado. O segundo governo apresenta oito valores elevados, relativos às seções III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X, correspondentes 1,00, 1,00, 0,96, 1,00, 1,00, 1,00, 1,00 e 0,93, respectivamente.

A seguir, fazem-se as comparações dos ILL médios evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo:

**Tabela 18: ILL médios por grupo, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo**

Grupo	Primeiro governo		Segundo governo
	8 anos	3 anos	
1 (todos)	0,53	0,66	0,87
2	0,53	0,61	0,90
3	0,57	0,65	0,84
4	0,49	-	0,84

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Em todos os casos os índices relativos ao primeiro governo são mais altos, e permanecem abaixo dos índices relativos ao segundo governo.

O quadro abaixo apresenta a comparação dos valores mínimos e máximos do ILL por grupo, evidenciando-se os últimos três anos do primeiro governo:

**Tabela 19: Valores máximos e mínimos dos ILL por grupo, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo**

Grupo	Primeiro governo		Segundo governo
	8 anos	3 anos	
1 (todos)	0,33/0,72	0,54/0,72	0,82/0,94
2	0,33/0,70	0,51/0,70	0,87/0,94
3	0,44/0,72	0,54/0,72	0,82/0,85
4	0,35/0,63	-	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Os valores mínimos dos ILL relativos ao primeiro governo são mais altos, e os valores máximos permanecem os mesmos, o que significa que os valores mais altos deste governo foram praticados em seus últimos três anos.

A amplitude das variações, conseqüentemente, sofre alterações:

**Tabela 20: Amplitude das variações entre os ILL mínimos e máximos por grupo, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo**

Grupo	Primeiro governo		Segundo governo
	8 anos	3 anos	
1 (todos)	118,18%	33,33%	14,63%
2	112,12%	37,25%	8,05%
3	63,64%	33,33%	3,66%
4	80,00%	-	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

A seguir é feita a comparação do ILLS considerando-se as três seções nas quais ocorreram as maiores diferença e as três seções nas quais ocorreram as menores diferenças entre os índices verificados nos dois governos, considerando-se os últimos três anos do primeiro governo. Para efeito de comparação, inserem-se na tabela os dados relativos às comparações feitas anteriormente, na qual foram considerados os processos licitatórios relativos aos oito anos do primeiro governo. Dado que o primeiro governo, em seus últimos três anos realizou apenas uma licitação do grupo 2, esta comparação fica prejudicada. Dessa forma, a tabela acima ficou reduzida apenas ao grupo 1.

**Tabela 21: Maiores e menores variações dos ILLS médios, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo**

Período do primeiro governo	Seção	Primeiro governo	Segundo governo	Varição percentual
<b>Maiores variações</b>				
8 anos	IV – parecer jurídico	0,20	1,00	400,00%
3 anos	I – solicitação e autorização	0,14	0,31	121,43%
8 anos	VIII – dados do contrato assinado	0,41	1,00	143,90%
3 anos	VIII – dados do contrato assinado	0,45	1,00	122,22%
8 anos	IX – decisões e julgamentos realizados	0,52	1,00	92,31%
3 anos	X – dados gerais	0,50	0,93	86,00%
<b>Menores variações</b>				
8 anos	VII – qualificação dos licitantes	0,78	1,00	28,21%
3 anos	VII – qualificação dos licitantes	0,94	1,00	6,38%
8 anos	V – parecer jurídico	0,85	0,96	12,94%
3 anos	V – parecer jurídico	0,96	1,00	4,17%
8 anos	III – fundamentação legal da modalidade	0,90	1,00	11,11%
3 anos	III – fundamentação legal da modalidade	1,00	1,00	0,00%

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Duas das três maiores variações mudam. Enquanto na consideração de todo o período de oito anos elas se referiam às seções IV (parecer jurídico), VIII (dados do contrato assinado – elementos característicos) e IX (decisões e julgamentos realizados – no curso do processo licitatório), nos três últimos anos permanece apenas a seção VIII, aparecendo como as duas outras maiores

variações as seções I (solicitação – de compra – e autorização) e X (dados gerais). Quanto às menores variações, permanecem as mesmas três, aquelas relativas às seções III (fundamentação legal da modalidade), V (edital ou carta convite – informações aos licitantes) e VII (qualificação dos licitantes – documentação).

Os valores percentuais das variações entre os ILLS médios dos dois governos reduzem-se quando considerados apenas os últimos três anos do primeiro governo.

A seguir, relacionam-se os níveis dos ILLS médios evidenciando-se os últimos três anos do primeiro governo em comparação com o segundo governo, relativamente ao grupo 2 (farmácia básica):

**Tabela 22: ILLS médios do grupo 2, evidenciando-se os três últimos anos do primeiro governo**

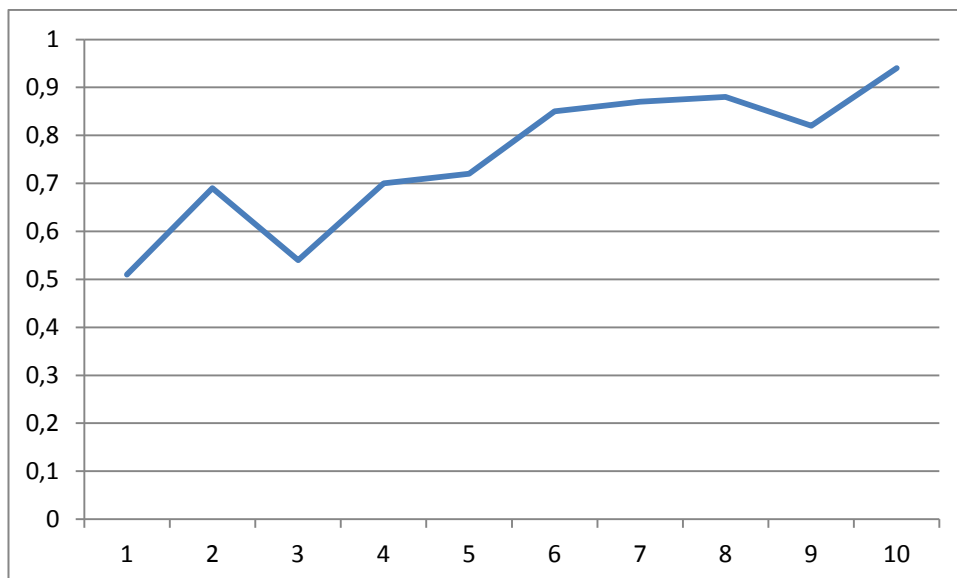
Seção	Primeiro Governo		Segundo governo
	8 anos	3 anos	
I – solicitação e autorização	0,16	0,14	0,31
II – recursos orçamentários	0,52	0,42	0,73
III – fundamentação legal da modalidade	0,90	1,00	1,00
IV – parecer jurídico	0,20	0,88	1,00
V – edital ou carta-convite	0,85	0,96	0,96
VI - divulgação	0,72	0,83	1,00
VII – qualificação dos licitantes	0,78	0,94	1,00
VIII – dados do contrato assinado	0,41	0,45	1,00
IX – decisões e julgamentos realizados	0,52	0,58	1,00
X – dados gerais	0,51	0,51	0,93

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Verifica-se a melhoria do ILL médio por seção nos três últimos anos do primeiro governo, à exceção das duas primeiras seções. Em todas as demais, os valores registrados nos últimos três anos são mais elevados, com destaque para o ILL médio por seção relativo à seção IV. Mesmo em comparação apenas com os três últimos anos do primeiro governo o segundo governo apresenta ILL médio por seção mais elevados em oito seções, sendo que nas duas restantes os valores são iguais.

Mais um comparativo que se pode fazer quanto aos ILL médios dos dois governos é a evolução temporal dos índices, considerando-se, nesse caso, os últimos cinco processos licitatórios realizados pelo primeiro governo, e os cinco processos licitatórios realizados pelo segundo governo, em sequência:

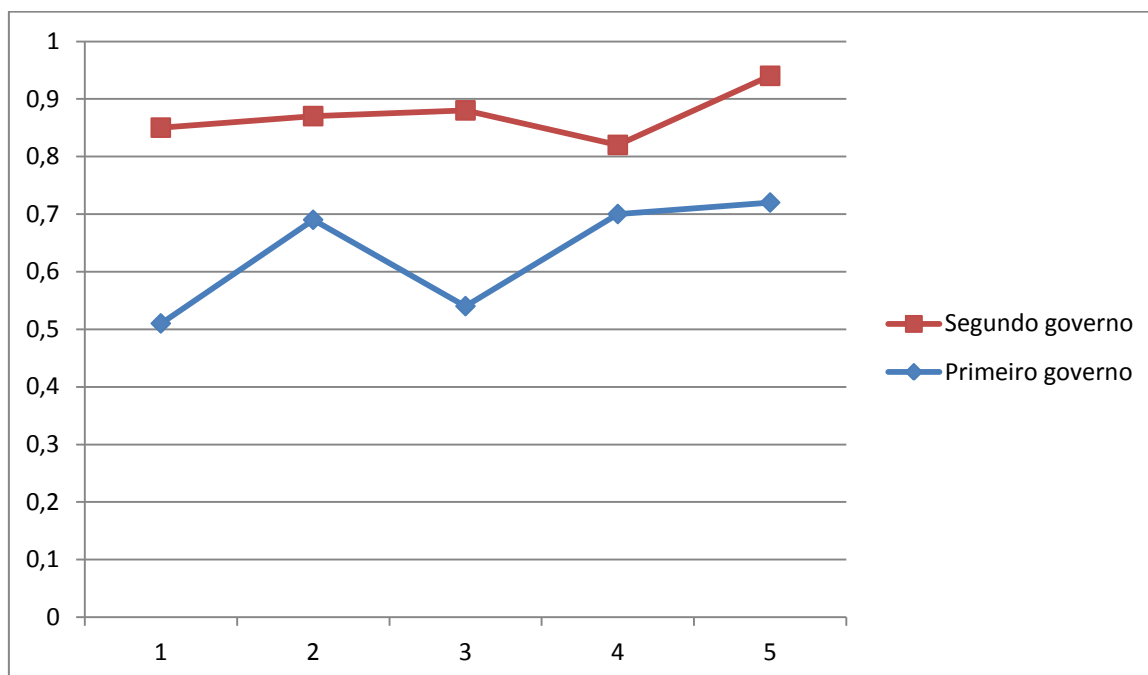
**Gráfico 8: Evolução dos ILL, considerando-se as últimas cinco licitações promovidas pelo primeiro governo e as cinco promovidas pelo segundo governo**



Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

A curva resultante sugere a evolução contínua dos índices. Outra representação gráfica, de maneira sobreposta, colabora para a análise da evolução desses mesmos índices:

**Gráfico 9: Evolução comparada dos ILL, considerando-se as últimas cinco licitações promovidas pelo primeiro governo e as cinco promovidas pelo segundo governo**



Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Ao mesmo tempo em que é possível identificar uma sequência na evolução dos índices acima



comparados, é possível também verificar que os ILL médios dos segundo governo estão sempre em patamares mais elevados, considerando-se os últimos cinco processos licitatórios promovidos pelo primeiro governo e os cinco promovidos pelo segundo governo. Os índices evoluem positivamente nas duas sequências.

Para se aferir a validade da apuração do ILL, foi realizada análise de sensibilidade do *check-list*, mediante a retirada de todos os pesos atribuídos a seções e itens, compondo aquele que foi denominado índice de observação da legalidade em licitações plano (ILLP). A seguir, apresentam-se alguns dos modelos de tabelas apresentadas anteriormente comparando-se os ILL médios com os ILLP médios, por grupo de licitações:

**Tabela 23: Comparativo entre os ILL médios e os ILLP médios por grupo**

Grupo	Primeiro governo		Segundo governo	
	ILL	ILLP	ILL	ILLP
1 (todos)	0,53	0,64	0,87	0,94
2	0,53	0,67	0,90	0,95
3	0,57	0,68	0,84	0,92
4	0,49	0,54	-	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

O quadro abaixo apresenta a comparação dos valores mínimos e máximos do ILL e do ILLP por grupo:

**Tabela 24: Valores mínimos e máximos do ILL e do ILLP por grupo**

Grupo	Primeiro governo		Segundo governo	
	ILL	ILLP	ILL	ILLP
1 (todos)	(0,33/0,72)	(0,44/0,80)	(0,82/0,94)	(0,90/0,97)
2	(0,33/0,70)	(0,56/0,76)	(0,87/0,94)	(0,93/0,97)
3	(0,44/0,72)	(0,53/0,80)	(0,82/0,85)	(0,90/0,93)
4	(0,35/0,63)	(0,44/0,71)	-	-

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Os valores do ILLP são maiores do que os valores do ILL, tanto para as licitações promovidas pelo primeiro governo como para as licitações promovidas pelo segundo governo. As variações relativas aos ILL das licitações promovidas pelo primeiro governo são maiores do que as variações relativas aos ILL das licitações promovidas pelo segundo governo. Permanece, todavia, a diferença entre os índices dos dois governos. Mesmo utilizando-se o ILLP, os valores mais baixos atingidos pelo segundo governo estão acima dos valores mais altos atingidos pelo primeiro governo.

As diferenças entre ILL e ILLP são maiores entre os índices com menores valores, e menores entre os índices com maiores valores. Tais diferenças, no entanto, não são significativas a ponto de que as comparações feitas com o ILL pudessem ser contestadas mediante a utilização do ILLP.

#### 5.1.1.9 Preços vencedores nas licitações

Foi feita a comparação dos preços dos medicamentos adquiridos pelos dois governos. Os

preços médios vencedores nas licitações promovidas pelo segundo governo são na média 31,53% mais baixos do que os preços médios vencedores nas licitações promovidas pelo primeiro governo, e na mediana 48,19% mais baixos. A comparação foi feita mediante o reajuste dos preços pelo IGP-DI.

O segundo governo obteve preços mais baixos do que o primeiro governo.

## **5.1.2 Análise dos resultados**

### **5.1.2.1 Síntese das mudanças ocorridas nos valores das variáveis**

O segundo governo realizou menos processos licitatórios do que o primeiro governo, fato que ganha mais relevância quando analisado em conjunto com a variável modalidade de licitação utilizada. Essa mudança pode acarretar menores custos de transação, fato que ganha mais relevância mediante a análise do tempo dispendido na realização dos processos licitatórios.

Quanto à composição das comissões de licitação, o primeiro governo repetiu a mesma comissão diversas vezes ao longo de três anos, e a compõe com a presença do secretário de administração da prefeitura, que é irmão do prefeito.

O segundo governo gastou menos tempo na realização dos processos licitatórios. Esse fato se relaciona diretamente com a modalidade utilizada exclusivamente pelo segundo governo que é o pregão, cujo rito exige menos tempo para realização em relação à concorrência e à tomada de preços, utilizadas pelo primeiro governo. Dispensa de licitação e convite, procedimentos mais simplificados ainda do que o pregão, não foram utilizados pelo segundo governo. O resultado final da realização desses procedimentos (dispensa de licitação e convite) é o aumento dos custos de transação relativos à aquisição de medicamentos, em função do aumento do tempo total gasto com esta atividade que, no segundo governo, resume-se às licitações dos grupos 2 (farmácia básica) e 3 (outras aquisições).

O número de participantes nos processos licitatórios variou pouco, sendo que a média relativa às licitações do grupo 2 é de 25,50 no primeiro governo e de 26,67 no segundo governo. 41 empresas que participaram de licitações promovidas pelo primeiro governo não participam de licitações promovidas pelo segundo governo, e 18 empresas que não participaram de licitações promovidas pelo primeiro governo participam de licitações promovidas pelo segundo governo. 23 empresas venceram licitações promovidas pelos dois governos. Em suma, algumas empresas deixam de participar dos processos licitatórios, e outras empresas começam a participar, variação essa que possivelmente se relaciona com a mudança ocorrida no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos em Brusque. É maior o número de licitantes que não vencem nenhuma licitação no segundo governo.

A escolha da modalidade de licitação é um aspecto de grande relevância tanto quanto à legalidade dos processos como em relação aos resultados possíveis de serem alcançados. As aquisições por meio de dispensa de licitação e por meio da modalidade convite – incluídas no grupo 4 desta pesquisa, mais sujeitas à fraude, conforme Speck e Valeriano (2011), não são utilizadas pelo

segundo governo. Quanto aos processos licitatórios dos grupos 2 e 3, o primeiro governo realiza concorrências, e o segundo governo realiza pregões. Conquanto esses dois enquadramentos sejam possíveis e legais, a preferência pelo pregão possivelmente estabelece vantagens competitivas para o segundo governo quanto à duração dos processos licitatórios e aos preços vencedores das licitações. A modalidade pregão, além de ser realizada em prazo mais curto, estabelece a fase de lances depois da apresentação das propostas pelos licitantes, dispositivo que fomenta a disputa entre as empresas licitantes com o objetivo de promover a oferta de preços mais baixos.

Ainda que não se tenham identificado relações causais entre as variáveis, é possível supor que maior observação da legalidade na condução dos processos licitatórios tem implicações em todas as questões relevantes para a administração em relação à aquisição de bens e serviços, como preço e qualidade dos produtos adquiridos, e custos de transação envolvidos neste processo. O nível de atendimento aos dispositivos legais, calculado conforme o ILL, apresenta valores mais altos no segundo governo.

O ILLP, que não leva em consideração nenhuma ponderação entre os dispositivos mais relevantes da legalidade em nas licitações, permanece apresentando resultados mais elevados no segundo governo assim como no caso do cálculo do índice pelo ILL. As ponderações entre seções e itens, feitas mediante os pesos a elas atribuídos, não compromete os resultados apresentados pelo ILL.

Os preços vencedores nas licitações promovidas pelo segundo governo são mais baixos do que os preços vencedores nas licitações promovidas pelo primeiro governo.

#### 5.1.2.2 Mudanças no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos

O comportamento das variáveis apresentadas anteriormente, conforme as análises realizadas, sinaliza mudança no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos no município de Brusque. Tal mudança pode ser sintetizada no quadro comparativo abaixo, que considera apenas as variáveis cujo valor difere de um governo para outro como resultado direto da maior observação das regras formais pelo segundo governo, ou *enforcement*.

**Quadro 9: Comparativo do *enforcement* do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos entre os dois governos**

	Primeiro governo	Segundo governo
Número de processos licitatórios	20 processos ao longo de 8 anos, média de 2,5/ano.	Redução no número de processos realizados para 5 ao longo de 3 anos, média de 1,67/ano.
Relação com as regras formais	Observação do princípio constitucional da eficiência.	
Composição das comissões de licitação	O irmão do prefeito, que é secretário de administração, participa da comissão. A comissão era composta pelos mesmos 5 servidores nos 12 processos realizados nos 3 primeiros anos de governo (à exceção de 3 delas nos quais um destes membros não participou). Cada servidor participa em média das comissões em 33% das licitações realizadas.	Participam da comissão apenas servidores do departamento de licitações. A comissão tinha apenas 3 membros, e foi composta por 8 diferentes servidores nos 5 processos realizados nos 3 primeiros anos de governo. Cada servidor participa em média das comissões em 42% das licitações realizadas.
Relação com as regras formais	Observação do princípio constitucional da impessoalidade	
Tipos de produtos licitados	Aceitação de medicamentos similares não permite a adequada competição nos processos licitatórios.	Restrição da aceitação de medicamentos similares a poucos casos promove a padronização dos itens das licitações.
Relação com as regras formais	A regulamentação feita pela Anvisa garante a isonomia entre licitantes e a qualidade dos produtos genéricos. Observação do princípio constitucional da eficiência.	
Modalidades de licitação utilizadas	Realização de uma dispensa de licitação e cinco convites, procedimentos nos quais a média do ILL foi de 0,49, mais baixa do que a média geral do ILL do primeiro governo, de 0,53. Não utilização da modalidade pregão.	Todos os processos licitatórios foram feitos na modalidade pregão.
Relação com as regras formais	A modalidade pregão tem rito mais ágil e promove maior disputa entre licitantes. Observação do princípio constitucional da eficiência.	
ILL	Média geral de 0,53.	Média geral de 0,87.
Relação com as regras formais	Aderência dos processos licitatórios aos dispositivos legais da Lei de Licitações e da Lei do Pregão.	

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

### 5.1.2.3 Identificação da natureza da mudança

North (1990, p. 53) faz uma advertência apropriada para análise do caso de Brusque: “Looking only at the formal rules themselves (...) gives us an inadequate and frequently misleading notion about the relationship between formal constraints and performance”. As normas eram as mesmas para os dois governos, à exceção da Lei do Pregão que é instituída para estados e municípios apenas em 2002 – fato que pouco altera o quadro geral aqui analisado. O que, então,

explica as mudanças no comportamento entre um e outro governo? Qual é a explicação para a diminuição do número de processos licitatórios, para a composição mais adequada das comissões de licitação, para a restrição da aceitação de medicamentos similares, para o uso exclusivo da modalidade pregão combinado com a sistemática de registro de preços e a elevação do ILL?

Considerando, ainda, a percepção de North (1990, p. 45) de que “cultural traits have tenacious survival ability”, e que a mudança se estabelece desde o início das atividades do novo governo, é necessário avaliar se a mudança verificada decorre do *enforcement*, ou seja, de uma ação capitaneada pelos atores políticos do segundo governo. Conquanto se possa argumentar de maneira ampla que se trata, sim, da efetiva aplicação de regras formais que orientam a ação da administração pública, as compras públicas e as compras de medicamentos, é útil refletir sobre algumas sutilezas verificadas ao longo da pesquisa, que podem enriquecer a análise sobre a natureza da mudança conforme os cinco tipos de mudanças graduais e profundas identificados por Streeck e Thelen (2005, p. 19). Desses modelos extraem-se elementos que se aplicam ao caso em tela.

Mas é adequado identificar, inicialmente, como as mudanças verificadas se relacionam com as regras formais que orientam o arranjo institucional das compras públicas, e, particularmente, das compras de medicamentos.

A diminuição do número de processos licitatórios relaciona-se com o princípio constitucional da eficiência. A composição das comissões de licitação relaciona-se com o princípio constitucional da impessoalidade. A restrição da aceitação de medicamentos similares estabelece relação com o princípio constitucional da isonomia entre os licitantes, e, tem a ver ainda com a qualidade do produto, o que se relaciona, mais uma vez, com o princípio constitucional da eficiência. A adoção da modalidade pregão relaciona-se com o princípio constitucional da eficiência. A elevação do ILL relaciona-se com a observação dos diversos dispositivos legais constantes da Lei de Licitações e da Lei do Pregão. A postura do segundo governo, em relação a regras formais, altera o arranjo institucional das compras públicas de medicamentos no município de Brusque.

Isso posto, identificam-se elementos do quadro resumo dos cinco tipos de mudanças propostos por Streeck e Thelen (2005, p. 31) com o caso de Brusque. Em relação à noção de *displacement*, por exemplo, verificam-se em Brusque elementos como uma nova lógica de ação e a invasão e assimilação de novas práticas – como é o caso da escolha da modalidade de licitação pregão, em detrimento da concorrência. Quanto ao conceito de *layering*, a restrição da aquisição de medicamentos apenas aos tipos de referência e genéricos – com poucas exceções para similares – é um novo elemento adicionado à regra existente que muda seu status. Isso se perceberá com clareza na discussão proposta adiante, quanto à adequação do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos, quando existe a restrição imposta pelo segundo governo. Com relação à noção de *drift*, verifica-se uma redefinição quanto à compreensão da importância do trabalho das comissões de licitação, mediante a valorização de um importante instrumento para manutenção da imparcialidade e da qualidade dos processos licitatórios por meio de sua profissionalização.

É necessário jogar ainda mais luz no fato de que o ator por excelência nesse processo de mudança é o poder público, ou, de maneira mais específica, o grupo político que exerce o mandato no segundo governo.

North (1990, p. 57) já percebia que *enforcement* é atribuição do Estado. No entanto, sua análise se estabelece sobre situações nas quais o Estado age como *third-part*, ou seja, o mediador entre entes privados. A abordagem de Streeck e Thelen (2005), por sua vez, recai sobre situações nas quais nem se identifica a ação de um ente privado. Ao contrário, a ênfase recai completamente sobre a ação política do grupo dominante dentro do Estado, em relação às regras formais. É a mesma noção de *enforcement*, conquanto modelado por movimentos como *displacement*, *layering* e *drift*. É o poder público atuando, e, mais especificamente, o grupo político no governo, na qualidade de ator mais poderoso no ambiente nos quais se dão as transações realizadas no âmbito do arranjo institucional das compras públicas municipais de medicamentos.

A situação de *enforcement* patrocinado por um agente externo às transações implica a mediação entre duas partes ou mais em um ambiente essencialmente conflitivo, mediante um processo autônomo. A situação de *enforcement* na qual o poder público é um dos atores na transação ocorre em um ambiente totalmente distinto, e a outra parte, ou as outras partes, não estão em relação de igualdade com a primeira. Pelo contrário, em razão do princípio da supremacia do interesse público, a prefeitura que adquire medicamentos detém prerrogativas sobre os entes privados que os fornecem. Mudanças nesse arranjo, portanto, estão diretamente relacionadas com a postura dos agentes políticos no desempenho de seus mandatos, no exercício do poder que detêm.

#### 5.1.2.4 Identificação do tipo de mudança

Para se tentar fazer um enquadramento do tipo de mudança institucional dentro do modelo proposto por Streeck e Thelen (2005, p. 9), é necessário inicialmente retomar dois de seus elementos – processos e resultados, para que seja possível identificar a relação que têm com as variáveis analisadas nesta pesquisa, pois algumas delas se relacionam com processos e outras com resultados.

As variáveis número total de processos licitatórios, composição das comissões de licitação, tipos de produtos licitados, modalidades de licitação utilizadas e índice de observação da legalidade em licitações referem-se a procedimentos administrativos, opções políticas da administração municipal, e equivalem a processos no esquema de Streeck e Thelen (2005).

O primeiro governo realizou mais processos licitatórios do que o segundo. Como o número de processos cai ao final do primeiro governo, não se estabelece aqui um rompimento.

Quanto à composição das comissões de licitação, no segundo governo participam exclusivamente servidores do departamento de licitações da prefeitura. No primeiro governo, a mesma comissão chega a atuar em 12 processos realizados nos três primeiros anos do governo, prática que não se repete nos últimos anos deste governo.

Quanto aos tipos de produtos licitados, o rompimento é ainda mais evidente, visto que não se aceitam mais medicamentos similares – com poucas exceções. O mesmo se dá em relação às modalidades de licitação utilizadas, pois não mais se realizam concorrências, apenas pregões. E, quanto ao índice de observação da legalidade em licitações, verifica-se que o segundo governo atua em um patamar de observação da legalidade significativamente superior ao primeiro governo,

diferenças essas que se mantêm na observação do índice por seção, e mesmo quando se aplica a análise de sensibilidade, ou seja, o índice plano.

Portanto, quanto às variáveis tipos de produtos licitados e modalidades de licitação utilizadas há elementos que indicam o rompimento do segundo governo em relação às práticas do primeiro governo. Quanto ao ILL, dado que se trata de um agregado de variáveis, os valores mais altos verificados no segundo governo apontam para a presença de elementos ausentes no primeiro governo. A variação entre os ILL dos dois governos reflete, portanto, mudanças como aquelas verificadas nas outras duas variáveis acima mencionadas.

Duas variáveis parecem se apresentar como resultado e exemplo dos rompimentos acima verificados: duração dos processos licitatórios e preços vencedores nas licitações. Há reduções nos dois casos

As variáveis número de participantes nos processos licitatórios e número de vencedores nos processos licitatórios merecem análise separada. Na verdade, não há variação significativa quanto aos valores dessas duas variáveis. Há um elemento, no entanto, que, mais uma vez, sugere rompimento entre os dois períodos analisados: trata-se do fato de que de um total de 73 empresas que participam de processos licitatórios promovidos pelo primeiro governo apenas 32 voltam a participar dos processos licitatórios promovidos pelo segundo governo, e que 18 novas empresas, que não participaram dos processos promovidos pelo primeiro governo, participam de processos promovidos pelo segundo. Um olhar mais focado demonstra que, de 35 empresas que participaram do último processo licitatório do grupo 2 promovido pelo primeiro governo, apenas 22 participam do primeiro processo promovido pelo segundo governo.

Portanto, na tentativa de enquadramento dos resultados verificados das mudanças nas variáveis estudadas, observa-se identidade maior com processo de mudança abrupto e resultado de mudança de descontinuidade. Esse enquadramento sugere a necessidade de se fazer referência à teoria do equilíbrio pontuado, de True, Jones e Baumgartner (1999). Não há, na pesquisa, no entanto, a identificação de elementos observados por esses autores que, de maneira exógena, induzam a mudança, como *feedback* positivo, mudança de imagem e atenção da mídia. Na verdade, verifica-se o *enforcement* das regras formais produzido pela própria prefeitura, uma mudança de natureza endógena.

#### 5.1.2.5 Identificação dos resultados da mudança

##### 5.1.2.5.1 *Custos de transação envolvidos nas compras públicas de medicamentos*

Em relação ao tema desta pesquisa, custos de transação são aqueles associados à realização dos processos licitatórios para aquisição de medicamentos. Dois deles podem ser identificados entre os dados levantados na pesquisa, quais sejam: prazo para realização de cada processo e prazo total gasto com a realização de licitações, e preços pagos pelos produtos.

O segundo governo obtém redução do prazo médio na realização das licitações do grupo 2, que cai do tempo médio de 90,17 para 40 dias. Visto que foram realizados três processos dessa

natureza ao longo de três anos, a relação que se tem é de que o processo realizado para fornecimento de medicamentos para um ano dura um pouco mais de um mês. Além disso, o segundo governo realiza menos processos licitatórios, o que resulta em ainda menos tempo gasto com essa atividade.

Os preços vencedores nas licitações promovidas pelo segundo governo são mais baixos, representando redução média de 31,53% e mediana de 48,19%.

#### 5.1.2.5.2 *Questões relativas à qualidade de governo*

Rothstein (2011) afirma que existem evidências de que o capital social deriva de instituições – e não o oposto –, que a grande qualidade dessas instituições é a imparcialidade, e que esta, por sua vez, implica qualidade de governo. Ou, de outra perspectiva, instituições imparciais implicam qualidade de governo e capital social.

Nesse particular, portanto, faz-se aqui uma breve análise sobre a Lei de Licitações e a Lei do Pregão relativamente ao quesito imparcialidade – que na abordagem de Rothstein (2011) se trata de um valor autônomo –, a partir das informações e dos dados levantados por esta pesquisa.

O texto da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), em seu art. 3º, é enfático quanto à questão da imparcialidade. Primeiramente, define que a própria razão de ser do instituto da licitação é promover o princípio constitucional da isonomia. A seguir, define outros princípios pelos quais deve se pautar o gestor que realiza aquisições com recursos públicos, entre eles a impessoalidade, a moralidade e a igualdade. Nessa linha, a lei prevê mecanismos que agem na direção de assegurar sua.

A garantia de imparcialidade pode ser obtida mediante a observância desses princípios, uma vez que operam de maneira coordenada a fim de garantir que a) a realização da licitação seja conhecida pelo maior número possível de empresas interessadas em participar; b) sejam divulgadas as informações essenciais para que todos os interessados tenham condições de se preparar adequadamente para participar do processo; c) a definição dos vencedores dos processos licitatórios seja feita mediante julgamentos isentos; e d) as empresas disponham de mecanismos para assegurar a observação de seus direitos conforme os princípios acima mencionados.

Quanto ao primeiro desses quesitos, a Lei de Licitações define como deve ser feita a divulgação dos processos licitatórios, o que inclui a divulgação em órgãos oficiais de mídia e também da mídia privada. Quanto ao segundo quesito, a divulgação das informações a respeito das aquisições realizadas pelo poder público é feita por meio da publicação do edital da licitação, que deve conter todas as informações necessárias para os licitantes apresentarem suas propostas. Quanto ao terceiro item, a Lei de Licitações prevê o julgamento conforme o princípio do julgamento objetivo. E, quanto ao último item, os direitos dos licitantes são assegurados mediante a possibilidade de apresentação de recursos tanto para o próprio órgão que realiza a licitação como para tribunais de contas e tribunais do poder judiciário.

Dois desses elementos são avaliados no âmbito desta pesquisa: a divulgação das licitações em órgãos oficiais de imprensa e o edital, conforme seus principais elementos. Os ILLS médios relativos à divulgação e ao edital apresentaram valores altos nos dois governos, conforme a tabela



abaixo:

**Tabela 25: ILLS médios relativos ao edital (seção V) e à divulgação (seção VI) por grupo**

Seção	Grupo	Primeiro governo	Segundo governo
Edital (V)	1	0,85	0,96
	2	0,83	1,00
Divulgação (VI)	1	0,72	1,00
	2	0,83	1,00

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Particularmente quanto aos processos do grupo 2, todos os resultados foram elevados, demonstrando boa aderência dos governos aos dispositivos que garantem a adequada divulgação dos processos licitatórios. O número de licitantes nos processos licitatórios do grupo 2 promovidos pelos dois governos podem ser evidências de que esses mecanismos funcionam de maneira adequada. No primeiro governo, a média de licitantes nos processos licitatórios do grupo 2 foi de 25,50, e, no segundo governo, de 26,67. Considerando-se, ainda, a grande quantidade de vencedores nesses processos – média de 20,67 e 18,67, respectivamente –, pode-se dizer que há evidências de que a utilização dos institutos em apreço – Lei de Licitações e Lei do Pregão – não restringiu a competitividade nos processos licitatórios pesquisados, sinalizando, portanto, possuir a qualidade da imparcialidade, conforme a valoração de Rothstein (2011) quanto à qualidade de governo.

A questão do acesso às instâncias recursais, pelos licitantes, é um tema fora do escopo desta pesquisa.

### **5.1.3 O ILL como ferramenta de avaliação da observação da legalidade em licitações**

O índice de observação da legalidade de licitações é um agregado de variáveis relativas a dispositivos legais contidos na Lei de Licitações e na Lei do Pregão. Sua adequação foi testada nesta pesquisa mediante a análise de sensibilidade na qual foram retirados os pesos atribuídos a seções e itens, demonstrando que os valores obtidos mediante esse novo índice, denominado índice de observação da legalidade plano (ILLP), não variaram de forma a comprometer os resultados identificados pelo ILL. A utilização do ILL em pesquisas futuras poderá permitir seu aperfeiçoamento.

### **5.1.4 Discussão: adequação do arranjo institucional para realização de compras públicas de medicamentos**

Quatro elementos do arranjo institucional mediante o qual são realizadas as compras públicas de medicamentos atestam sua adequação, conforme os valores das variáveis relativas aos processos licitatórios do grupo 2. São eles, a) o prazo mediante o qual é possível realizar a aquisição mediante a realização de processo licitatório na modalidade pregão, b) os preços obtidos em função da utilização da modalidade pregão, c) o fracionamento das entregas com preço mantido a longo prazo,

possibilitando que se peçam os medicamentos de maneira planejada, conforme a necessidade, acarretando menor possibilidade de perda da validade dos produtos e melhor controle do fluxo de caixa pelo poder público, e d) a qualidade dos produtos assegurada mediante a especificação de produtos padronizada pela Anvisa e fabricados com as mesmas características por diversos laboratórios.

Os três primeiros itens mencionados têm a ver com custos de transação envolvidos no manejo do arranjo institucional das compras públicas de maneira geral. Conforme já se argumentou, e de acordo com os comentários inseridos na tabela abaixo, será possível verificar que a comparação entre os processos licitatórios promovidos pelos dois governos sinaliza para a redução dos custos de transação advindos dos processos licitatórios realizados pelo segundo governo.

Quanto aos prazos, considera-se adequado o tempo médio de 40 dias para a realização de uma licitação cujo abastecimento de medicamentos se estenderá por 12 meses.

Quanto a preços, optou-se por fazer a comparação a partir da lista de preços máximos por medicamento por princípio ativo para compras públicas, publicada pela recentemente CMED. Dada a dificuldade de comparação entre as listas anteriormente publicadas pela CMED – em função da indexação por fabricante – e as informações sobre os preços vencedores nas licitações constantes desta pesquisa, optou-se por se realizar a comparação entre a lista publicada pela CMED em 25/5/2012<sup>52</sup> e os preços vencedores na licitação realizada em 6/6/2012, na modalidade pregão, cujas informações foram disponibilizadas pela prefeitura de Brusque, visto que a discussão aqui proposta refere-se ao arranjo institucional existente para compras públicas de medicamentos, e não unicamente em relação a aspectos específicos constantes do universo alcançado por esta pesquisa, que inclui apenas as licitações realizadas até o final do ano de 2011.

Dentre os medicamentos, no processo acima mencionado, 99 foram devidamente identificados na lista da CMED. Destes, 12 preços vencedores na licitação mencionada ficaram acima dos valores máximos para fornecimento ao governo constantes da lista da CMED, e os demais ficaram abaixo. Houve redução média de 56,85% e mediana de 64,54% dos preços vencedores na licitação em relação aos preços da lista da CMED. A redução obtida mediante a realização do pregão acima mencionado atesta a capacidade que o arranjo institucional das compras públicas proporciona para aquisição de medicamentos a preços adequados.

Quanto à questão da possibilidade de fracionamento das entregas suas vantagens são evidentes: facilita o gerenciamento de estoques, colabora para se evitar perdas em função da expiração do prazo de validade, e alivia o fluxo de caixa do ente público comprador.

O quarto item diz respeito à questão específica dos medicamentos, e insere um fator de importância fundamental para a adequação desse arranjo: a padronização dos produtos. Nesse caso, a impossibilidade de indicação de marca conforme a Lei de Licitações não estabelece nenhum empecilho para o poder público adquirir o produto almejado, em função da categorização dos produtos feita pela Anvisa em três níveis (referência, genéricos e similares), que permite que se assegure a qualidade do produto que será adquirido mediante o procedimento adotado pelo segundo

---

<sup>52</sup> Conforme consulta ao portal da Anvisa na internet: <[http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/9e11b48048696d5594a59d2bd5b3ccf0/Lista\\_conformidade\\_gov\\_250512.pdf?MOD=AJPERES](http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/9e11b48048696d5594a59d2bd5b3ccf0/Lista_conformidade_gov_250512.pdf?MOD=AJPERES)>. Acesso em 28 jun. 2012.

governo, qual seja, de restrição da aceitação dos produtos aos medicamentos genéricos e de referência, com algumas exceções para medicamentos similares. Destaque-se, portanto, a atuação de um órgão público federal promovendo a padronização dos produtos de diferentes marcas, proporcionando maior possibilidade de disputa entre diversos fornecedores.

Ressalte-se que se trata de uma padronização considerada aqui apenas de sua perspectiva teórica, pois não está no escopo deste trabalho a verificação da efetividade das ações da Anvisa na certificação de medicamentos e fiscalização da produção que fazem parte de suas atribuições institucionais. O que se argumenta, portanto, é que a ação da Anvisa no sentido de atestar a equivalência farmacêutica e a bioequivalência dos medicamentos genéricos colabora, indiretamente, para a realização de processos licitatórios ao resolver dois problemas recorrentes nas compras públicas: a questão da especificação dos produtos, que no caso dos medicamentos pode ser padronizada e torna simples para a administração a definição do objeto a ser adquirido por meio dos processos licitatórios, e a questão da proibição da especificação de marca de produtos, que se torna irrelevante em função da padronização dos produtos das diversas marcas. Nessa linha, esta discussão propõe, também, que a ação de outros órgãos do poder público, que guardassem as mesmas características da atuação da Anvisa nesse particular, poderia produzir, para outros produtos, os mesmos benefícios aqui identificados nas compras públicas de medicamentos.

Em resumo, propõe-se que o arranjo institucional das compras públicas de medicamentos no País permite que se assegure a adequação das compras quanto à duração dos processos licitatórios, preços, gerenciamento de estoques e qualidade dos produtos, e que essa adequação pode se estabelecer também em relação a outros tipos de produtos para cujas compras o arranjo institucional apresente similaridades quanto à padronização de produtos.

Supõe-se, ainda, que a adequação desse arranjo seja verificada também para os demais entes da federação, uma vez que as características desse arranjo institucional, quanto a suas regras formais, valem para todo o País. Assim sendo, a obtenção de resultados similares dependeria de se verificar em outras localidades o mesmo *enforcement* verificado em Brusque pelo segundo governo, ou seja, a mesma observação das regras formais.

O quadro a seguir apresenta os argumentos acima apresentados na forma de comparação das ações pelos dois governos e seus resultados:

**Quadro 10: Demonstrativo da adequação do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos mediante comparação dos procedimentos adotados pelos dois governos**

	Primeiro governo	Segundo governo
Prazo de realização da licitação. Os dois governos trabalharam com a perspectiva de fornecimento de medicamentos por 1 ano*	Para a compra dos medicamentos em grande volume efetivamente utilizados pela secretaria de saúde, o prazo médio foi de 90,17 dias.	O prazo médio para aquisição desses produtos foi de 40 dias.
Preços vencedores nas licitações*	A utilização exclusiva de modalidades que não preveem a efetiva disputa de preços por item limita a concorrência.	A adoção da modalidade pregão aumenta a concorrência entre os fornecedores. Os preços têm variação média negativa de 31,53% e mediana negativa de 48,19% no segundo governo em relação ao primeiro.
Qualidade dos produtos	Aceitam-se medicamentos similares, além dos de referência e genéricos, permitindo assim que o produto entregue não seja exatamente o licitado.	A limitação da possibilidade de oferta de medicamentos de referência e genéricos (com poucas exceções) garante a qualidade dos produtos.
Centralização das compras e fracionamento das entregas	Os dois governos utilizaram a sistemática de registro de preços, que permite à administração pública garantir os valores que irá pagar pelos medicamentos a longo prazo (nos dois governos os registros de preços valiam por um ano), sendo que a entrega é fracionada, o que facilita o gerenciamento do estoque, possibilita menor perda de produtos em função do vencimento da validade, e alivia o fluxo de caixa do município.	

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

\*Relativos a processos licitatórios do grupo 2.

## 5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Duas mudanças implementadas pelo segundo governo acarretaram limitações para a realização da pesquisa. A primeira delas foi a limitação da aceitabilidade de medicamentos similares. Visto que o primeiro governo aceitava nas licitações medicamentos de referência, similares e genéricos, e o segundo governo aceitava apenas medicamentos de referência e genéricos, com poucas exceções para medicamentos similares previstas nos editais das licitações, não é possível estabelecer uma base fixa para comparação da evolução dos preços vencedores nas licitações promovidas nos dois governos. De qualquer forma, no entanto, a comparação dos preços vencedores nas licitações mediante a atualização dos preços pelo IGP-DI apresenta resultados passíveis de análise em relação à temática da mudança institucional. De fato, a redução dos preços vencedores das licitações no segundo governo, em conjunto com a restrição de aceitação de medicamentos genéricos com poucas exceções para similares, é um fato significativo para esta pesquisa.

Outra limitação diz respeito à mudança na modalidade de licitação preferencialmente utilizada pelos dois governos. No caso específico das licitações mais relevantes, ou seja, o grupo 2, o primeiro governo utilizava-se da modalidade concorrência e o segundo passou a utilizar-se da modalidade pregão. Conquanto esse fato já seja uma mudança em si, que possivelmente induz resultados relativos à duração de processos licitatórios e preços vencedores nas licitações, não é possível fazer

a comparação entre o desempenho de cada governo relativamente a uma mesma modalidade de licitação relativamente ao grupo 2.

Ocorreu uma limitação, também, em função da impossibilidade de obtenção de informações acerca da quantidade de medicamentos efetivamente adquiridos a cada ano por cada um dos governos. Essa totalização poderia ser feita de duas maneiras. A primeira, mediante os pedidos de produtos emitidos pela secretaria de saúde do município. No entanto, verificou-se que havia solicitações não lançadas no sistema informatizado da secretaria municipal de saúde, razão pela qual os registros não continham todos os pedidos feitos. A segunda, mediante os registros contábeis que atestavam o recebimento dos medicamentos, registros esses que ficaram comprometidos, ao longo de alguns anos aos quais a pesquisa se refere, em função de lançamentos em contas contábeis erradas, e a não identificação dos nomes e quantidades dos produtos recebidos. Verificou-se que esse levantamento poderia ser realizado por meio da conferência física dos documentos contábeis arquivados (pedidos, notas fiscais e atesto de recebimento). No entanto, como esses documentos estão arquivados em meio a todos os demais que se referem às aquisições realizadas pela secretaria de saúde do município, o tempo consumido nessa atividade inviabilizaria a realização da pesquisa.

Ainda nesse mesmo sentido, não havia informações sobre os medicamentos efetivamente distribuídos pelas diversas unidades de saúde pública do município.

Os dados relativos aos gastos per capita com medicamentos demonstram valores altos nos anos de 2008 e 2009, em relação aos demais anos, anteriores (2001 a 2008) e posteriores (2010 e 2011). Apesar de se tratar de dados externos aos processos licitatórios, são de grande relevância para a realização de pesquisas relativas a temática da saúde de maneira mais ampla. A adequada compreensão das variações mencionadas demandaria a apuração das entregas de produtos realizadas à prefeitura e verificação de sua efetiva utilização. Quanto às entregas de medicamentos pelos fornecedores à prefeitura, conforme informado acima, seria possível mas inviabilizaria a pesquisa. Quanto à efetiva utilização dos medicamentos, não foi possível identificar, no âmbito da pesquisa, se existem informações disponíveis para essa aferição.

Outra limitação relevante advém do tipo de caso escolhido para a pesquisa, o *deviant –case*, em função de suas limitações relativas à questão da validade interna e externa da pesquisa, conforme já discutido anteriormente.

## 6 OPORTUNIDADES DE PESQUISAS FUTURAS

As oportunidades de pesquisas futuras, a partir do trabalho aqui desenvolvido, podem ser estruturadas em três blocos. O primeiro deles, a temática da mudança institucional, particularmente para abranger uma questão que está sob a superfície desta pesquisa, e a respeito da qual não se falou: o debate agência x estrutura. O segundo, o ambiente institucional das compras públicas no País, em função particularmente da questão já exposta inicialmente, que diz respeito às mudanças realizadas nesse arranjo institucional sem que se tenha passado pela reflexão aprofundada da matéria. A terceira, o tema específico das aquisições públicas de medicamentos no País.

Essas possibilidades serão descritas a seguir.

### 6.1 MUDANÇA INSTITUCIONAL

#### 6.1.1 Agência e estrutura no caso de Brusque

Este trabalho evitou, intencionalmente, adentrar o debate agência x estrutura, a despeito da profusa utilização que o neoinstitucionalismo faz dele. Isso porque trilhar esse caminho demandaria um esforço que não teria como ser realizado nessa etapa. No entanto, quando se argumenta a respeito da mudança como fruto de elementos como nova lógica de ação, invasão de novas práticas, mudança de status de regras existentes e redefinição de conteúdos (STREECK; THELEN, 2005) torna-se quase impositivo levar adiante a reflexão do debate aplicado ao caso objeto da pesquisa.

Bell (2011, p. 16) afirma: “[...] we need to model agents both as partially constrained by their immediate institutional contexts and also as operating in institutional and structural settings that constantly evolve and potentially open up new opportunities for agents”. É disso que parece, à primeira vista, se tratar o caso de Brusque: um arranjo institucional dentro do qual determinados agentes operam, mediante ações (aproveitamento da oportunidade, no conceito de Bell) que se assemelham àquelas descritas por Streeck e Thelen (2005, p.19), como *displacement*, *layering* e *drift*. A adequação do trabalho de Streeck e Thelen (2005) para análise do caso de Brusque se apresenta de maneira ainda mais consistente, com a introdução do debate agência x estrutura. De acordo com Weyland (2008, p. 283) a possibilidade de ocorrência de transformações profundas a partir de mudanças incrementais contínuas – que ele credita especialmente a Thelen –, ocorre no sentido de amaciar, atenuar a lógica determinista do conceito de *path-dependency*.

A noção da evolução darwiniana, contida no incrementalismo, e presente tanto em North (1990) como em True, Jones e Baumgartner (1999), é contestada por Streeck e Thelen (2005), que enxergam na luta política do dia a dia a causa das mudanças institucionais, que se derivam, em grande parte, da reinterpretação das normas, da renegociação com os atores, da reorientação do governo, da mudança de ênfase na utilização das normas disponíveis. Essa modificação de postura, de comportamento, pode ser exemplificada na preferência pela modalidade de licitação do pregão, em detrimento da concorrência, e pela limitação da aquisição a medicamentos de referência e genéricos.

O caso de Brusque é exemplar pelo fato de que as mudanças ocorrem a partir da troca da liderança política municipal. Sem que haja alterações nas leis, nas regras formais, altera-se o regime de compras públicas de medicamentos. Não se trata de uma inovação gerencial que induz as mudanças, mas de uma mudança política no governo municipal que realiza o *enforcement* das regras formais do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos. Por último, o caso de Brusque se apresenta como possibilidade de avaliação do papel da agência no contexto institucional das compras públicas, e no contexto político da administração municipal de maneira mais ampla.

Nessa linha, Streeck e Thelen (2005, p. 19) fornecem o ferramental adequado para a compreensão da mudança, particularmente mediante a identificação dos modos pelos quais se estabelecem mudanças graduais e transformativas, entre eles *displacement*, *layering*, e *drift*, que, como já se viu, referem-se a mudanças institucionais em ambientes nos quais as regras formais permanecem sendo as mesmas, como é o caso de Brusque.

### **6.1.2 A mudança no grupo de licitantes**

Licitantes que participaram de processos licitatórios promovidos pelo primeiro governo não participaram de processos licitatórios promovidos pelo segundo governo, e licitantes que não participaram dos processos licitatórios promovidos pelo primeiro governo passaram a participar dos processos licitatórios promovidos pelo segundo governo. Entrevistas com esses licitantes poderiam trazer informações relevantes acerca da mudança no arranjo institucional relativa à aquisição de medicamentos em Brusque, particularmente por adentrar o âmbito das regras informais, ou as convenções conforme a conceituação de Fiani (2011, p. 5), temática que não foi alcançada no âmbito desta pesquisa. Tais entrevistas poderiam demonstrar as razões que levaram os licitantes a esse tipo de comportamento, e, com isso, jogar luz sobre a mudança em questão.

## **6.2 AS INSTITUIÇÕES QUE REGEM AS COMPRAS PÚBLICAS NO PAÍS**

### **6.2.1 Custos de transação decorrentes da aplicação da Lei de Licitações e da Lei do Pregão**

Para Fiani (2011, p. 62), “os custos de transação são a expressão do efeito das instituições sobre o funcionamento da economia. Em outros termos, são os custos [...] associados a uma transação econômica que nos permitiriam aferir se as instituições favorecem ou dificultam-na”.

Governos desempenham suas funções em grande parte mediante aquisições. Se a aquisição em si não é uma de suas funções finalísticas, estas não poderiam ser realizadas senão por meio de aquisições. Já se expôs anteriormente, ainda que não de maneira aprofundada, qual é a sistemática definida por esse arranjo institucional. A partir da abordagem de Fiani acima mencionada, coloca-se a seguinte pergunta: o arranjo institucional das compras públicas no País favorece ou dificulta essas transações (as compras públicas)? Ou ainda, quais são os custos nos quais o governo – e o País de maneira ampla – incorre ao realizar suas aquisições mediante o arranjo institucional existente?

A primeira tarefa, e mais evidente, seria identificar a natureza desses custos de transação.

Um deles já ficou evidenciado nesta pesquisa, que é a duração dos processos licitatórios. Essa variável tem, pelo menos, dois custos diretos a ela associados: o custo em si da realização do processo, mediante a utilização de recursos públicos, e o custo incorrido em função do atraso na aquisição que pode gerar, entre outros problemas, a falta da prestação do serviço pelo poder público.

O caso estudado por Bevilacqua, Farias e Blatt (2011), identificou que os processos licitatórios para aquisição de medicamentos em município de médio porte do estado de Santa Catarina, nos anos de 2007 e 2008, foi realizado ao longo de sete meses em cada um desses anos. No caso de Brusque, quanto aos processos licitatórios relativos ao grupo 2 (farmácia básica), o processo licitatório de maior duração ocorreu no ano de 2007, com 148 dias, e o processo licitatório de menor duração ocorreu no ano de 2009, com 29 dias. Tais informações permitem supor que, em consonância com a argumentação proposta no item 5.1.4, 29 dias seja um prazo adequado em comparação com o prazo de validade do fornecimento de medicamentos que se obteve mediante a realização deste processo licitatório, que foi de um ano. Isso porque outras condições também foram asseguradas, como preço, qualidade e possibilidade de fracionamento da entrega dos produtos.

Alguns achados não utilizados nesta pesquisa permitem, inclusive, o aprofundamento da avaliação deste custo de transação específico, que é a duração dos processos licitatórios. Verificou-se que o processo licitatório de maior duração citado anteriormente – 148 dias – foi aquele no qual foi apresentado o maior número de recursos pelos licitantes, principalmente contra decisões da comissão de licitações. Verificou-se, também, que nas concorrências praticadas pelo primeiro governo havia duas reuniões com os licitantes, a primeira para avaliar a habilitação de cada um no processo – conforme a documentação apresentada – e a segunda para julgar as propostas apresentadas. Já no caso dos pregões realizados pelo segundo governo, em função das novidades desta modalidade, ocorria apenas uma reunião, sendo que a habilitação era feita após a divulgação do vencedor, e apenas para esse licitante. Uma terceira verificação foi o fato de que o segundo governo enviava o edital para apreciação da procuradoria jurídica ao mesmo tempo em que o publicava.

No entanto, duração do processo licitatório talvez seja apenas o custo de transação mais evidente no manejo do arranjo institucional das compras públicas no País, dentre outros não identificados durante a realização desta pesquisa.

### **6.2.2 Resultados proporcionados no manejo do arranjo institucional das compras públicas**

Os resultados das aquisições públicas podem ser analisados mediante a avaliação em conjunto e em confronto de duas de suas características básicas: preço e qualidade, particularmente no sentido de que o preço baixo eventualmente obtido pelo poder público não comprometa a qualidade do produto ou serviço adquirido.

No caso específico da aquisição de medicamentos, o arranjo institucional existente assegura a uniformidade dos produtos em disputa pelos licitantes de acordo com padrões de qualidade assegurados pelos testes de equivalência farmacêutica e bioequivalência. Essa padronização permite a realização de disputa entre diversos licitantes oferecendo o mesmo produto, situação que, no caso



de Brusque, proporcionou preços médios abaixo da lista de preços máximos por medicamento por princípio ativo para compras públicas publicada pela Anvisa. Supõe-se que outros produtos para os quais exista – ou possa vir a existir – tal tipo de padronização, os preços obtidos possam ser igualmente adequados – o que já se apresenta como possibilidade de investigação. Além dessa possibilidade, no entanto, caberia avaliar se em situações nas quais a padronização não exista, e mesmo não seja possível, o arranjo institucional das compras públicas pode proporcionar resultados igualmente adequados, particularmente quanto às variáveis preço e qualidade.

### 6.2.3 Relações entre variáveis relativas ao arranjo institucional das compras públicas

Há evidências da existência de relações causais entre algumas variáveis identificadas na pesquisa. Por exemplo, de que existam associações entre as variáveis identificadas na tabela abaixo, relativamente aos processos licitatórios do grupo 2:

**Tabela 26: Evidências de associações entre variáveis do arranjo institucional das compras públicas - 1**

Grupo 2	Primeiro governo	Segundo governo
Modalidade de licitação	concorrência	pregão
ILL	0,53	0,90
Duração dos processos	90,17	40,00

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

Existe associação evidente entre a utilização da modalidade pregão e menor duração dos processos licitatórios, visto que o rito do pregão é simplificado, ou seja, a própria regra formal que orienta a realização dessas duas modalidades de licitação já define, por si, a menor duração dos processos realizados na modalidade pregão.

No entanto, supõe-se também que a maior observação da legalidade implique, entre outras possibilidades, a apresentação de menos recursos pelos licitantes. O processo licitatório de maior duração entre todos os que fizeram parte das observações, realizado pelo primeiro governo, durou 148 dias. Foi nele que se verificou a interposição do maior número de recursos entre todos os processos. Vale lembrar, quanto à importância da verificação de relações causais entre essas variáveis, que a duração do processo licitatório é uma variável cujo valor implica maior ou menor custo de transação relativamente ao arranjo institucional das compras públicas.

Supõe-se, também, a existência de associações entre as variáveis modalidade de licitação utilizada, ILL e preços praticados, conforme se pode verificar na tabela abaixo:

**Tabela 27: Evidências de associações entre variáveis do arranjo institucional das compras públicas - 2**

Grupo 2	Primeiro governo	Segundo governo
Modalidade de licitação	Concorrência	Pregão
ILL	0,53	0,90
Preços vencedores	1	0,52*

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

\*Esse valor corresponde à redução mediana dos preços nos processos licitatórios promovidos pelo segundo governo

Um das características da modalidade de licitação pregão é a promoção de maior disputa entre os licitantes, fato que supostamente leva à diminuição dos preços, em relação à utilização de outra modalidade em que não existe um mecanismo de disputa como é a fase dos lances, após apresentação das propostas dos licitantes. Ao mesmo tempo, supõe-se, também, que a maior observação da legalidade garanta maior competitividade no certamente, ocasionando também a baixa de preços.

São diversas as possibilidades de estudos para identificação de relações causais no comportamento das variáveis identificadas nesta pesquisa.

### 6.3 COMPRAS PÚBLICAS DE MEDICAMENTOS

#### 6.3.1 Regras específicas do arranjo institucional das compras públicas de medicamentos

Nesse particular, trata-se da atuação da Anvisa, quanto à padronização dos medicamentos genéricos e à publicação da lista de preços máximos por medicamento por princípio ativo para compras públicas. Esses dois elementos estabelecem referenciais exclusivamente para compras públicas de medicamentos.

Conforme se argumentou anteriormente, a limitação dos medicamentos aceitos em processos licitatórios a genéricos e de referência garante a padronização das unidades dos produtos adquiridos pelo poder público, e também sua qualidade. No entanto, de acordo com Bevilacqua, Farias e Blatt (2011), tal exigência pode ocasionar desabastecimento dos órgãos públicos prestadores de serviços de saúde, e aumento de custos para os cofres públicos. Nesse particular, identificam-se algumas oportunidades de pesquisas: a verificação da existência de medicamentos genéricos relativamente à Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), no âmbito do programa farmácia básica; o efetivo oferecimento desses produtos por laboratórios e distribuidores; a possibilidade de utilização de medicamentos similares, experiências nesse sentido e resultados obtidos; e a variação de preços entre medicamentos similares e genéricos.

Nesse particular, questiona-se se é adequada a conclusão de Bevilacqua, Farias e Blatt (2011) de que o aumento de preços de medicamentos que verificaram na pesquisa realizada<sup>53</sup> se deve à exigência imposta pelo município nos processos licitatórios pesquisados, que restringiu a aceitação a medicamentos genéricos e de referência, e em que medida isso ocorre. No caso de Brusque, a restrição feita quanto ao tipo de medicamentos licitados coincidiu com a diminuição dos preços vencedores nas licitações.

A informação de que medicamentos genéricos têm preços mais elevados do que

---

<sup>53</sup> A pesquisa realizada por estes autores, em município do Estado de Santa Catarina com população em torno de 170 mil habitantes, entre os anos de 2007 e 2008, apontou como conclusão principal o aumento de R\$ 2,28 para R\$ 4,27 milhões a despesa do município com uma cesta de 150 medicamentos, em função da exigência de que fossem ofertados exclusivamente medicamentos de referência e genéricos.

medicamentos similares é procedente. No entanto, por si só, não é suficiente para explicar o aumento dos preços verificados por Bevilacqua, Farias e Blatt (2011). Se em Brusque houve decréscimo de preços com a restrição da compra de medicamentos apenas a genéricos, questiona-se se não existem outras variáveis que podem ter interferido na variação de preços observada por aqueles pesquisadores. De fato, pelo menos a variável número de participantes nos processos licitatórios pode ter influência em preços. Além disso, verificou-se, na análise dos preços vencedores no processo licitatório realizado em 6/6/2012 em Brusque, em comparação com a lista de preços máximos por medicamento por princípio ativo para compras públicas, publicada pela Anvisa, que a concorrência no pregão se deu entre produtos e entre fornecedores. Ou seja, em algumas situações, houve oferecimento de produtos de marcas distintas, por vários fornecedores, em outras, houve oferecimento do produto de apenas uma marca, por diversos fornecedores.

Vale notar, também, quanto ao caso de Brusque, duas questões que podem ter influenciado na variação dos preços. A primeira, a possibilidade de que o primeiro governo tenha adquirido medicamentos similares nas licitações do grupo 2, informação essa não disponível, e a segunda, o fato de que o primeiro governo realizou concorrências e o segundo governo realizou pregões. Além disso, há uma diferença de datas quanto à realização das duas pesquisas, pois aquela realizada por Bevilacqua, Farias e Blatt (2011) refere-se aos anos de 2007 e 2008, e esta pesquisa engloba os anos de 2001 a 2011.

De qualquer forma, as variações de preços identificadas nas duas pesquisas, relativamente às restrições mencionadas, parece não autorizar que se atribua a quase duplicação dos gastos com medicamentos à adoção dos medicamentos genéricos, como ocorreu na pesquisa citada. Visto que a redução média dos valores em Brusque chegou a 31,53%, e mediana de 48,19%, em momento coincidente com a restrição da aceitação de medicamentos apenas a genéricos e de referência, supõe-se que a conclusão de Bevilacqua, Faria e Blatt (2011) possa estar equivocada, ou seja, que outras variáveis também possam ter contribuído para o aumento dos preços no caso por eles estudado. Mesmo considerando que no caso de Brusque existem outras variáveis que devem ser consideradas para a definição de relações causais quanto à diminuição dos preços vencedores nas licitações de medicamentos, como detalhado anteriormente, as diferenças são excessivas: em um caso, os preços quase dobram, no outro caso, reduziram-se quase à metade.

Já quanto à lista da lista de preços máximos por medicamento por princípio ativo para compras públicas, publicada pela CMED, a observação que se faz diz respeito aos preços ali definidos. No processo licitatório recentemente realizado em Brusque, mais especificamente no dia 6/6/2012, os preços vencedores na licitação foram em média 58,85% mais baratos do que os previstos na lista e, na mediana, 64,54% mais baratos. Trata-se de diferenças significativas sobre as quais se pode jogar mais luz, mediante a compreensão das causas da discrepância, e da investigação dessa mesma questão em outros governos.

### **6.3.2 Valores gastos com medicamentos**

Vieira e Zucchi (2011) identificaram que os gastos com medicamentos em municípios com

população de 100 a 500 mil habitantes alcançou o valor per capita médio de R\$ 13,86 e mediano de R\$ 9,96, no ano de 2009. Em Brusque, conforme informado anteriormente, este valor alcançou R\$ 29,05, caindo nos anos seguintes. Os valores per capita gastos com medicamentos em Brusque foram atualizados pelo IGP-DI, até o ano de 2011, conforme se repete a seguir:

**Tabela 28: Valores per capita gastos com medicamentos no período de 2001 a 2011, atualizados pelo IGP-DI**

Ano	Valor
2001	7,66
2002	11,07
2003	4,46
2004	5,85
2005	7,97
2006	4,68
2007	9,33
2008	31,85
2009	33,06
2010	13,32
2011	11,39

Fonte: Prefeitura de Brusque. Elaboração própria.

O valor mediano gasto com medicamentos por municípios com população de 100 a 500 mil habitantes, encontrado por Zucchi e Vieira (2011), atualizado também pelo IGP-DI para o ano de 2011, equivale a R\$ 11,33, quase equivalente ao valor gasto por Brusque no ano de 2011.

Nos anos de 2008 e 2009, em Brusque, que correspondem ao último ano do primeiro governo pesquisado e o primeiro ano do segundo governo pesquisado, os valores per capita gastos com medicamentos foram elevados, abaixando em 2010, e se estabelecendo, no ano de 2011, na mesma média encontrada por Zucchi e Vieira (2011) para municípios de 100 a 500 mil habitantes.

No entanto, surgem algumas questões relativas à efetiva possibilidade de comparação entre os valores obtidos na pesquisa de Zucchi e Vieira (2011) com aqueles obtidos, a partir de informações colhidas no caso de Brusque, particularmente quanto à necessidade de definição daquilo a que efetivamente correspondem os valores informados por Vieira e Zucchi (2011): trata-se de medicamentos da farmácia básica? Incluem aqueles que o município fornece e não estão contidos na farmácia básica, como os destinados a atender decisões judiciais? Considera-se o valor gasto com medicamentos relativamente às aquisições totais, ou à efetiva distribuição aos munícipes? E, ainda, os valores medidos incluem que tipos de medicamentos – considerando os de referência, os genéricos e os similares?

Particularmente em função da existência do programa farmácia básica, trabalhos que levantem informações como aquelas contidas em Vieira e Zucchi (2011) são de grande relevância, pois se estabelecem referenciais que podem ser observados pelos diversos municípios do País, e pelas autoridades responsáveis pela área de saúde. O caso de Brusque pode contribuir com

informações relevantes para a melhor definição do significado exato dos valores de medicamentos *per capita* identificados por Vieira e Zucchi (2011), de maneira a se fazer a comparação entre municípios com base em especificações claramente definidas para levantamos dos dados.

### **6.3.3 Distribuição de medicamentos**

As informações sobre a utilização de medicamentos nesta pesquisa restringiram-se à sua efetiva entrega pelos fornecedores, em relação a três processos licitatórios do grupo 2 promovidos pelo segundo governo, não utilizadas na pesquisa, visto que não havia informações semelhantes relativamente aos processos licitatórios promovidos pelo primeiro governo. Além da restrição da informação a um pequeno número de licitações, é improvável que o volume de medicamentos entregues pelos fornecedores seja igual ao volume de medicamentos efetivamente distribuídos à população. Isso porque é natural se esperar algum tipo de desvio, e mesmo o vencimento de validade de alguns produtos. A diferença entre esses valores – medicamentos entregues por fornecedores x medicamentos distribuídos aos cidadãos – representa importante custo para as finanças públicas. Esse tipo de informação é de fundamental importância para a adequada identificação do valor médio *per capita* gasto pelos municípios com medicamentos, constituindo-se, portanto, em relevante oportunidade de pesquisa futura.

## 7 CONCLUSÃO

O problema de pesquisa, que consistia na identificação dos fatores que influenciaram e que compuseram a mudança no arranjo institucional das compras públicas de medicamentos em Brusque, foi esclarecido mediante a identificação do comportamento de algumas variáveis analisadas nesta pesquisa. Verificou-se que houve mudança no arranjo institucional das aquisições públicas de medicamentos em função do *enforcement* promovido pela administração do município. Há mudança quanto ao número de processos licitatórios realizados – em menor número; quanto à composição da comissão de licitação – mais variada e sem a presença de familiares do prefeito; tipos de produtos adquiridos – quase exclusividade para medicamentos de referência e genéticos, assegurando a qualidade; modalidades de licitação utilizadas – exclusividade da adoção do pregão, mais ágil e mais competitivo; e quanto à observação da legalidade – em nível mais elevado. Os processos licitatórios são realizados em tempo menor, e os preços de aquisição dos medicamentos caem.

A essas questões específicas sobre aquisições públicas de medicamentos, somam-se informações sobre mudanças mais amplas no município que coincidem com a troca do governo municipal em Brusque, no final do ano de 2008 e início do ano de 2009. Quanto à execução orçamentária do município, realiza-se maior esforço para arrecadação de tributos cuja competência é do município, e aplica-se maior aplicação percentual de recursos em relação ao valor total do orçamento para as áreas de educação e saúde, em detrimento das áreas de administração e urbanização. Dados a respeito da execução orçamentária passam a ficar disponíveis no portal da transparência da prefeitura, que permite o acesso a informações detalhadas sobre as finanças públicas do município. Quanto às ações do poder público na área de saúde, muda o perfil dos serviços oferecidos ao cidadão.

O caso de Brusque guarda similaridade com a descrição que Streeck e Thelen (2005, p. 19) fazem da mudança institucional produzida de maneira endógena por atores políticos que reinterpretam ou redirecionam regras formais de acordo com seus interesses, movendo-se entre elementos aos quais não podem modificar e aqueles que podem ser renovados e reutilizados a partir de uma nova perspectiva. De fato, a troca ocorrida na condução do governo municipal se apresenta como o motor que propulsiona uma mudança institucional que vai além do universo das compras públicas de medicamentos, provoca a reflexão sobre o debate agência x estrutura e se apresenta como uma promissora oportunidade de pesquisa futura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, C. W.; CAPOBIANCO, E. R. Licitaciones y contratos públicos: el caso del Brasil. In: **Nueva Sociedad**. Caracas: 2004, n. 174, p. 69-90.

AMARAL, S. M. S. B.; BLATT C. R. B. Consórcio Internacional para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. In: **Revista de Saúde Pública**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011, v. 45, n. 4, p. 799-801.

ARROW, K. J. 1969. The Organization of Economic Activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation. In: **The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System**, Joint Economic Committee, 91º congresso, s. 1, vol. 1, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1969, p.1.

BAURGARTNER, F. R., JONES, B. D. Agendas and Instability in American Politics. In: PAGE, B. I. (Ed.). **American Politics and Political Economy Series**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BELL, S. Do We Really Need a New 'Constructivist Institutionalism' to Explain Institutional Change? In: **British Journal of Political Science**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 41, n. 4, p. 1-24.

BEVILACQUA, G.; FARIAS, M. R.; BLATT, C. R. Aquisição de medicamentos genéricos em município de médio porte. In: **Revista Saúde Pública**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011, v. 45, n. 3, p. 583-589.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 24 mar. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 25 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em 27 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.º 8.080 de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em 24 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666compilado.htm)>. Acesso em 24 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.º 10.520 de 17 de julho de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em 24 mar. 2012.

BRASIL. Lei n.º 12.462 de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em 24 mar. 2012.

BRASIL. Medida provisória n.º 527 de 18 de março de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Mpv/527impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/527impresao.htm)>. Acesso em 24 mar. 2012.

BRASIL. Medida provisória n.º 556 de 23 de dezembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Mpv/556impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/556impresao.htm)>. Acesso em 24 mar. 2012.

BRASIL. Medida provisória n.º 2.026 de 4 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm)>. Acesso em 28 mar. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno**, 2006. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2932/normas\\_conexas\\_regimento\\_3ed.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2932/normas_conexas_regimento_3ed.pdf?sequence=1)>. Acesso em 24 mar. 2012.

CASHORE, B; HOWLETT, M. Punctuating Which Equilibrium? Understanding thermostatic policy dynamics in Pacific Northwest forestry. In: **American Journal of Political Science**. Houston, 2007, v. 51, n. 3, p. 532-51.

DA SILVA, M. F. G. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac, 2000, p. 105-118.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C.; SMORODIN, C. **Institutional Change and American Economic Growth**. New York: Cambridge University Press, 1971, p. 3-25.

DAVIS, O; DEMPSTER, M; WILDAVSKY, A. A Theory of the Budgetary Process. In: **The American Political Science Review**. Denton: 1966, v. 60, n 3, p. 529-47.

FERRAES, A. M. B.; CORDONI JUNIOR, L. Consórcio de medicamentos no Paraná: análise de cobertura e custos. In: **Revista de Administração Pública**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007, v. 41, n. 3, p. 475-486.

FIANI, R. **Cooperação e Conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. **Institutions and Economic Theory**: the contribution of the new institutional economics. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998, p. 1-38.

GERRING, J. **Case Study Research**: principles and practices. New York: Cambridge University Press, 2007.

GIVEL, M. Assessing material and symbolic variations in punctuated equilibrium and public policy output patterns. In: **Review of Policy Research**. Toronto: 2008, v. 25, n. 6, p. 547-61.

HOWLETT, M.; MIGONE, A. Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land. In: **Policy and Society**. Elsevier, 2011, v. 30, 2011. p. 53-62.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 24 mar. 2012.

JOHN, P. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change. In: **Policy Studies Journal**. Denver, 2003, v. 31, n. 2, p. 481-98.

JONES, B.; BAUMGARTNER, F. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. In: WEIBLE, C. (Ed.). **The Policy Studies Journal**. Washington: 2012, v. 40, n. 1, p. 1-19.

KING, D. R.; KANAVOS, P. **Encouraging the use of generic medicines: implications for transition economies**. Bethesda: PubMed, 2002, v. 43, n. 4, p. 462-9.

LINDBLOM, C. E. Decision Making in Taxation and Expenditures. In: **Public Finance**: Needs, Source, and Utilization. Cambridge: National Bureau Committee for Economic Research, 1961, p. 295-336.

LUIZA, V. L.; CASTRO, C. G. S. O.; NUNES, J. M. Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade - custo. In: **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 1999, v. 15, n. 4, p. 769-776.

MAHONEY, J. **Conceptualizing and Explaining Punctuated versus Incremental Change**. In: The Annual Meetings of the American Political Science Association, 2010. Washington: p. 1-9.



MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: \_\_\_\_\_. **Explaining Institutional Change**. New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-18.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990, p. 3-10.

NORTH, D. C. Institutions. In: **Journal of Economic Perspectives**. Pittsburgh, 1991, v. 5, n. 1, p. 97-112.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and Social Orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history**. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 13-18.

PADGET, J. F. Bounded Rationality in Budgetary Research. In: **The American Political Science Review**. Denton: 1980, v. 74, n. 2, p. 354-372.

ROTHSTEIN, B. **Quality of Government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 2011 (livro eletrônico).

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Receita pública: manual de procedimentos**. Brasília: 2006. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/manuais/Manual\\_Receitas3.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/manuais/Manual_Receitas3.pdf)>. Acesso em 5 jul. 2012.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno**, 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em 24 mar. 2012.

SPECK, B. W.; FERREIRA, V. M. **Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros**. Instituto Ethos de Responsabilidade Social. São Paulo, dez. 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/76230815/0-a-93eSIEB-Versao13dez2011>>. Acesso em abr. 2012.

STREECK, W.; THELEN, K. Institutional Change in Advanced Political Economies. In: \_\_\_\_\_. **Beyond Continuity: institutional change in advanced political economies**. Norfolk: Oxford University Press, 2005, pp. 1-18.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Report**, 2006. Disponível em: <<http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/rapporto%202006%20sulla%200corruzione%20globale.pdf>>. Acesso em 24 mar. 2012.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1997, p. 97-115.

VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. Aplicações diretas para aquisição de medicamentos no Sistema Único de Saúde. In: **Revista de Saúde Pública**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011, v. 45, n. 3, p. 906-913.

VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. Diferenças de preços entre medicamentos genéricos e de referência no Brasil. In: **Revista de Saúde Pública**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, v.40, n.3, p. 444-449.

WEYLAND, K. Toward a New Theory of Institutional Change. In: **World Politics**. New York: Cambridge University Press, 2008, v. 60, n. 2, p. 281-314.

WILLIAMSON, O. E. **The Mechanisms of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996, cap. 1.

## APÊNDICE A

Descrição dos tipos de estabelecimentos de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) existentes em Brusque:

- Centro de atenção psicossocial: seu objetivo é oferecer atendimento à população, realizar o acompanhamento clínico e a reinserção social dos usuários pelo acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários<sup>54</sup>.
- Centro de apoio à saúde da família: estabelecimento de saúde de esfera administrativa pública com o objetivo de ampliar a abrangência e o escopo das ações da atenção básica, bem como sua resolubilidade, apoiando a inserção da estratégia de saúde da família na rede de serviços e o processo de territorialização e regionalização a partir da atenção básica<sup>55</sup>.
- Centro de Saúde/Unidade Básica de Saúde: unidade para realização de atendimentos de atenção básica e integral a uma população, de forma programada ou não, nas especialidades básicas, podendo oferecer assistência odontológica e de outros profissionais de nível superior. A assistência deve ser permanente e prestada por médico generalista ou especialista nestas áreas, podendo ou não oferecer serviço auxiliar de diagnóstico e terapia e pronto atendimento 24 horas.
- Clínica Especializada/Ambiente Especializado: clínica especializada destinada à assistência ambulatorial em apenas uma especialidade/área da assistência.
- Policlínica: unidade de saúde para prestação de atendimento ambulatorial em várias especialidades, incluindo ou não as especialidades básicas, podendo ainda ofertar outras especialidades não médicas, podendo ou não oferecer serviço auxiliar de diagnóstico e terapia e pronto atendimento 24 horas.
- Posto de Saúde: unidade destinada à prestação de assistência a uma determinada população, de forma programada ou não, por profissional de nível médio, com a presença intermitente ou não do profissional médico.
- Secretaria de Saúde: unidade gerencial/administrativa e/ ou que dispõe de serviços de saúde, como vigilância em saúde (vigilância epidemiológica e ambiental; vigilância sanitária), e regulação de serviços de saúde.
- Unidade de Serviço de Apoio de Diagnose e Terapia: unidades isoladas onde são realizadas atividades que auxiliam a determinação de diagnóstico e/ou complementam o tratamento e a reabilitação do paciente.
- Unidade Móvel de Nível Pré-hospitalar na Área de Urgência e Emergência: veículo terrestre, aéreo ou hidroviário destinado a prestar atendimento de urgência e emergência pré-hospitalar a paciente vítima de agravos a sua saúde<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Conforme portal do Ministério da Saúde na internet: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=29797&janela](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=29797&janela)>. Acesso em 1 jul. 2012.

<sup>55</sup> Conforme Portaria da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde nº 198 de 28 de março de 2008, art. 1º, § único. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2008/PT-198.htm>>. Acesso em 1 jul. 2012.

<sup>56</sup> Demais definições conforme portal do Datasus na internet: <[http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/cnes/tipo\\_estabelecimento.htm](http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/cnes/tipo_estabelecimento.htm)>. Acesso em 30 jun. 2012.



## APÊNDICE B

Relação dos critérios utilizados para avaliação dos itens constantes do *check-list* para cálculo do índice de observação da legalidade em licitações (ILL). Elementos mínimos para se considerar cada item atendido.

### 1. SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO

#### 1.1. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DE AQUISIÇÃO

Demonstrativo do consumo médio, quantidade solicitada e previsão de prazo de duração da quantidade solicitada.

#### 1.2. PESQUISA DE PREÇOS

Pesquisa de preços em pelo menos três fornecedores.

#### 1.3. AUTORIZAÇÃO DO GESTOR

Memorando de solicitação interna assinado por gestor responsável.

### 2. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

#### 2.1. DEFINIÇÃO DA FONTE DE RECURSOS

Indicação da rubrica orçamentária que será utilizada para pagamento da aquisição.

#### 2.2. SALDO ORÇAMENTÁRIO SUFICIENTE

Comprovação de que a fonte orçamentária possui saldo suficiente para pagamento do custo aproximado dos produtos a serem adquiridos.

### 3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DE MODALIDADE

No caso concreto há uma prática característica que é o registro de preços mediante desconto em tabela de medicamentos, para o caso de atendimento a demandas de produtos que não constam da farmácia básica. Nesse caso, em função da impossibilidade de estimativa de valor, deve-se fazer o enquadramento como concorrência ou pregão.

#### 3.1. FUNDAMENTAÇÃO DA DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE

Indicação dos dispositivos legais que permitem que a licitação seja dispensada ou considerada inexigível.

#### 3.2. EXISTE COMPROVAÇÃO DA SITUAÇÃO UTILIZADA COMO FUNDAMENTO PARA DISPENSA/INEXIGIBILIDADE

Comprovação de que a situação corresponde ao que preveem os fundamentos legais para dispensa e inexigibilidade.

#### 3.3. BENS E SERVIÇOS COMUNS, DESEMPENHO E QUALIDADE OBJETIVAMENTE DEFINÍVEIS

Conferência do enquadramento do objeto da licitação nas características acima, válido apenas para os casos de licitação realizada na modalidade pregão.

#### 3.4. ENQUADRAMENTO DO CONVITE

O valor da licitação deve ser de, no máximo, R\$ 80 mil.

#### 3.5. ENQUADRAMENTO DA TOMADA DE PREÇOS

O valor da licitação deve ser de, no máximo, R\$ 650 mil.

#### 3.6. ENQUADRAMENTO DA CONCORRÊNCIA

Não há limite de valor para concorrência.

### 4. PARECER JURÍDICO

#### 4.1. PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Existência ou não de parecer da assessoria jurídica sobre a legalidade do processo licitatório e da contratação que se pretende fazer.

#### 4.2. MINUTA DO CONTRATO APROVADA PELO SETOR

Manifestação da assessoria jurídica aprovando o contrato.

#### 4.3. ATENDIMENTO DO GESTOR ÀS RECOMENDAÇÕES DO PARECER

Atendimento do gestor às modificações sugeridas no parecer da assessoria jurídica.

### 5. EDITAL OU CARTA CONVITE

#### 5.1. ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

Descrição dos itens e das quantidades a serem adquiridos.

#### 5.2. PARÂMETROS OBJETIVOS PARA JULGAMENTO

Informações sobre os procedimentos para julgamento e classificação das propostas.

#### 5.3. PLANILHA DE PREÇOS

Fornecimento de preço de referência aos licitantes.

#### 5.4. DEFINIÇÕES SOBRE REAJUSTE DE PREÇOS

Informação sobre a sistemática de reajuste de preços ao longo da execução do contrato de fornecimento dos produtos.

#### 5.5. INFORMAÇÕES SOBRE A REALIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS

Prazo dentro do qual o gestor realizará os pagamentos.

#### 5.6. INFORMAÇÕES SOBRE POSSIBILIDADE DE RECURSOS PELOS LICITANTES

Prazo para interposição de recursos, prazo de resposta e servidor competente para recebê-los.

#### 5.7. INFORMAÇÕES SOBRE POSSIBILIDADE DE SANÇÕES AO LICITANTE POR INADIMPLEMENTO

Sanções que podem ser aplicadas caso o licitante vencedor não cumpra as obrigações que assumir ao assinar contrato com o ente comprador.

#### 5.8. MINUTA DO CONTRATO

Existência de minuta do contrato em anexo ao edital.

### 6. DIVULGAÇÃO

#### 6.1. DATA DA PUBLICAÇÃO

Cumprimento dos prazos máximos de publicação de avisos conforme a exigência de cada modalidade de licitação. No caso de medicamentos, são 30 dias para concorrência, 15 para tomada de preços, 5 dias para convite e 8 dias para pregão.

#### 6.2. DIVULGAÇÃO EM DIÁRIO OFICIAL

Não exigida no caso de licitação na modalidade convite.

#### 6.3. INFORMAÇÕES SOBRE MODIFICAÇÃO NO EDITAL

Existência de comunicação da prefeitura aos licitantes no caso de serem feitas modificações no edital.

### 7. QUALIFICAÇÃO DOS LICITANTES

Verificação da entrega da documentação exigida pela lei por parte de todos os licitantes.

### 8. DADOS DO CONTRATO ASSINADO: ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS

#### 8.1. CASOS DE RESCISÃO

Indicação dos dispositivos legais que informam as situações concretas que podem ensejar a rescisão do contrato por iniciativa do poder público.

#### 8.2. DIREITOS DA ADMINISTRAÇÃO EM CASO DE RESCISÃO

Indicação dos dispositivos legais que informam os direitos do poder público em caso de rescisão.

#### 8.3. VINCULAÇÃO AO EDITAL OU AO TERMO DA DISPENSA OU AO TERMO DA INEXIGIBILIDADE

Informação de que o contratado está sujeito também às condições e exigências previstas no edital ou nos termos de dispensa e inexigibilidade.

#### 8.4. OBRIGAÇÃO DE MANTER AS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO POR TODO O CONTRATO

Informação de que o contratado deverá manter todas as condições exigidas para sua habilitação à licitação ao longo da execução de todo o contrato.

### 9. DECISÕES E JULGAMENTOS REALIZADOS

#### 9.1. JUSTIFICATIVA DAS DESQUALIFICAÇÕES E DESCLASSIFICAÇÕES

Demonstração dos dispositivos legais infringidos pelas empresas desqualificadas ou desclassificadas.

#### 9.2. RESPOSTAS DADAS AOS RECURSOS

Existência de resposta aos recursos com indicação dos dispositivos legais utilizados como fundamento da decisão tomada.

#### 9.3. ATA DA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO

Ata da qual constem o nome(s) do(s) vencedor(es), valor(es) de sua(s) proposta(s), valores das demais propostas.

#### 9.4. DECISÃO MOTIVADA DA ACEITAÇÃO DA PROPOSTA MELHOR CLASSIFICADA CONFORME EDITAL

Informação de que o vencedor da licitação atende os critérios de habilitação, qualificação e aceitabilidade dos preços.

#### 9.5. REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO

Indicação do fundamento legal que motivou a revogação ou a anulação da licitação.

### 10. DADOS GERAIS

#### 10.1. DESIGNAÇÃO LEGAL DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Informação oficial do gestor sobre a designação legal da comissão de licitação com a adequada quantidade de membros, em número mínimo de 3, sendo 2 servidores efetivos.

#### 10.2. CONFORMIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA COM O EDITAL

Conformidade da proposta do vencedor da licitação quanto ao objeto, à quantidade e aos preços constantes do edital.

#### 10.3. REALIZAÇÃO DA FASE DE LANCES

Apenas no caso de pregão, verifica-se se houve fase de lances e a vitória do lance mais baixo.

#### 10.4. NÚMERO ADEQUADO DE PROPOSTAS DO CONVITE

Verificação da existência do mínimo de três propostas no caso de utilização da modalidade convite.

#### 10.5. MONTAGEM DO PROCESSO

Criação de pasta específica, arquivamento sequencial e numerado das páginas em ordem cronológica dos acontecimentos.

#### 10.6. HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO

Existência do termo de homologação e adjudicação da licitação ao vencedor.

## APÊNDICE C

Relação de dispositivos legais incluídos no *check-list* para cálculo do índice de observação da legalidade em licitações (ILL).

<b>I - SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO</b>
Justificativa da necessidade de aquisição – LL <sup>57</sup> art. 3º e art. 14
Pesquisa de preços – LL art. 15, inciso V e § 1º, e art. 26, inciso III
Autorização do gestor – princípio administrativo; LL art. 7º, § 1º e art. 38, caput
<b>II - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS</b>
Definição da fonte de recursos – LL, art. 14, caput e art. 7º, § 2º, inciso III
Saldo orçamentário suficiente – idem
<b>III - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA MODALIDADE</b>
Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade – LL art. 24, inciso I a XXIV; art. 25, inciso I a III; e art. 49 (1)
Existe comprovação da situação utilizada como fundamento para disp./inex. – LL art. 26 caput e inciso I (1)
Bens e serviços comuns, desempenho e qualidade objetivamente definíveis – LP <sup>58</sup> art. 1º, § 1º (2)
Enquadramento do convite – LL art. 23, inciso I, alínea a, e inciso II, alínea a (1)
Enquadramento da tomada de preços – LL art. 23, inciso I, alínea b; inciso II, alínea b; e § 4º (1)
Enquadramento da concorrência – LL art. 23, inciso I, alínea; inciso II, alínea c; e § 4º (1)
<b>IV - PARECER JURÍDICO</b>
Parecer da Assessoria Jurídica – LL art. 38, inciso VI e § único
Minuta do contrato aprovada pelo setor – LL art. 38, § único
Atendimento do Gestor às recomendações do parecer – princípio da legalidade e condição lógica do item anterior (1)
<b>V - EDITAL OU CARTA CONVITE – LL art. 38, inciso I</b>
Especificações do objeto – LL art. 14, caput; art. 15, § 7º, inciso I e inciso II; e art. 40, inciso I
Parâmetros objetivos para julgamento – LL art. 40, inciso VII e inciso X; art. 44; e art. 45, caput
Planilha de preços – LL art. 40, § 2º, inciso II e art. 7º, § 2º
Definições sobre reajustes de preços – LL art. 40, inciso XI e art. 5º, § 1º (1)
Informações sobre a realização dos pagamentos – LL art. 40, inciso XIV e art. 5º, § 3º
Informações sobre possibilidade de recursos pelos licitantes – LL art. 40, inciso XV e art. 109
Informações sobre possibilidade de sanções aos licitantes por inadimplemento – LL, art. 40, inciso III
Minuta do contrato – LL art. 38, inciso X; art. 40, § 2º; e art. 62, § 1º
<b>VI – DIVULGAÇÃO</b>
Data da publicação – LL art. 21, § 1º a § 4º
Publicação em diário oficial – LL art. 21, inciso II e art. 38, inciso II (1)
Informação sobre modificações no edital – LL art. 21, § 4º (1)
<b>VII - QUALIFICAÇÃO DOS LICITANTES (DOCUMENTAÇÃO) – LL art. 22, § 9º</b>
Entrega da declaração de regularidade por todos participantes – LP art. 4º, inciso VII (2)
CNPJ – LL art. 29, inciso I
Habilitação jurídica – LL 27, inciso I e art. 28, inciso II a inciso V
Certidão negativa de débitos municipais – LL art. 27, inciso IV e art. 29, inciso III
Certidão negativa de débitos estaduais – LL art. 27, inciso IV e art. 29, inciso III

<sup>57</sup> LL – Lei de Licitações – Lei nº 8.666/1993

<sup>58</sup> LP – Lei do Pregão – Lei nº 10.520/2002

Certidão negativa de débitos federais – LL art. 27, inciso IV e art. 29, inciso III
Certidão negativa do INSS – LL art. 27, inciso IV e art. 29, inciso IV
Certidão de regularidade com o FGTS – LL art. 27, inciso IV e art. 29, inciso IV
Declaração de não emprego de menores – LL art. 27, inciso V
Alvará Sanitário – Lei 5.991/1973, art. 21, caput; LL art. 27, inciso II
Registro cadastral emitido por órgão público que substitui as comprovações – LL art. 34, caput; art. 36, § 1º; e art. 32, § 2º e § 3º (1)
<b>VIII - DADOS DO CONTRATO ASSINADO: ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS</b> – LL art. 38, inciso X e art. 55, incisos I a XIII e § 2º
Casos de rescisão – LL art. 55, inciso VIII e art. 77 a art. 80 (1)
Direitos da administração em caso de rescisão – LL art. 55, inciso IX (1)
Vinculação ao edital ou ao termo da dispensa ou ao termo da inexigibilidade – LL art. 55, inciso XI (1)
Obrigação de manter as condições de habilitação por todo o contrato – LL art. 55, inciso XIII (1)
<b>IX - DECISÕES E JULGAMENTOS REALIZADOS</b>
Justificativa das desqualificações e desclassificações – LL art. 3º, caput; art. 38, inciso V; e art. 48; e LP art. 4º inciso XVI (1)
Respostas dadas aos recursos – LL art. 3º, caput e art. 38, V; e LP art. 4º, inciso XIX a inciso XXI (1)
Ata da realização da licitação – LL art. 38, inciso V e art. 43, § 1º
Decisão motivada da aceitação da proposta melhor classificada conforme edital – LL art. 43, inciso V; e art. 50 e LP art. 4º, inciso XI
Revogação e anulação – LL art. 39, inciso IX e art. 49 (1)
<b>X - DADOS GERAIS</b>
Designação legal da comissão de licitação – LL art. 38, inciso III; art. 51, caput e § 1º; e LP art. 3º, § 1º
Conformidade da proposta vencedora com o edital – LL art. 55, inciso XI
Realização da fase de lances – LP art. 4º, inciso VIII e inciso IX (2)
Número adequado de propostas do convite – LL art. 22, § 3º e § 7º (1)
Montagem do processo – LL art. 38, caput
Homologação adjudicação – LL art. 38, inciso IX e art. 43, inciso VI

- (1) Itens que não são aplicáveis a todos os processos, indistintamente.
- (2) Itens aplicáveis exclusivamente aos processos licitatórios na modalidade pregão.



Relação de dispositivos legais da Lei de Licitações não incluídos no check-list para cálculo do índice de observação da legalidade em licitações (ILL) e razões de sua não inclusão.

<b>Razões da não inclusão</b>	<b>Dispositivo legal</b>
Definição genérica e/ou sem aplicação prática na pesquisa	Art. 1º e art. 2º
	Art. 3º, caput
	Art. 4º
	Art. 6º, inciso I a inciso XVI
	Art. 15, § 4º
	Art. 15, § 6º
	Art. 22, caput
	Art. 22, inciso I a inciso V
	Art. 22, § 1º ao § 5º
	Art. 39, § único.
	Art. 40, § 3º
	Art. 41, caput
	Art. 41, § 2º ao § 4º
	Art. 45, § 1º ao § 3º
	Art. 46, caput
	Art. 51, § 3º
	Art. 54, caput e § 1º
	Art. 81 a art. 85
	Art. 110
	Art. 117 a art. 120
Art. 121, caput	
Art. 125 e art. 126	
Dispositivo cuja aplicação já é verificada por meio de outros dispositivos legais, conforme a relação dos dispositivos incluídos no <i>check-list</i> para cálculo do ILL, acima	Art. 7º, § 9º
	Art. 22, § 8º e § 9º
	Art. 32, § 1º
	Art. 38, inciso IV
	Art. 40, caput
	Art. 40, inciso VI
	Art. 41, § 1º
	Art. 44, caput
	Art. 55, inciso I
	Art. 55, inciso III
Art. 55, inciso VIII	
Questão não aplicável ao objeto da pesquisa	Art. 3º, § 1º, inciso II
	Art. 3º, § 2º, inciso I a inciso III
	Art. 7º, caput
	Art. 7, § 1º a § 5º
	Art. 7º, § 7º
	Art. 8º, caput
	Art. 9º
	Art. 10º ao art. 13
	Art. 17 <sup>59</sup> ao art. 19
	Art. 23, § 1º ao § 3º
	Art. 23, § 5º e 6º
	Art. 24, § único
	Art. 25, § 1º
	Art. 26, inciso IV
	Art. 28, inciso I
	Art. 28, inciso IV e inciso V
	Art. 30, inciso I a inciso IV

<sup>59</sup> Alguns dispositivos desse artigo não podem ser utilizados no *check-list*, também, por que não estavam em vigência em todo o período da licitação. Em situações como essa, vale o enquadramento mais genérico em relação ao grupo dos dispositivos legais mencionados.

	Art. 30, § 1º ao § 3º
	Art. 30, § 6º ao § 10º
	Art. 32, § 4º
	Art. 32, § 6º
	Art. 39, caput
	Art. 40, inciso IV e inciso V
	Art. 40, inciso IX
	Art. 40, inciso XIII
	Art. 42
	Art. 45, § 4º
	Art. 46, § 1º e § 2º
	Art. 47
	Art. 51, § 2º
	Art. 51, § 5º
	Art. 52 e art. 53
	Art. 55, inciso II
	Art. 55, inciso IV
	Art. 55, inciso VI
	Art. 55, inciso X
	Art. 56
	Art. 111
	Art. 112, caput e § 1º
	Art. 114 a art. 116
	Art. 121, § único
	Art. 122 a art. 124
Dispositivo cuja aferição não seja/tenha sido factível, ou seja difícil a ponto de inviabilizar a pesquisa	Art. 3º, § 3º
	Art. 38, inciso XI
	Art. 44, § 1º
	Art. 44, § 3º e § 4º
	Art. 49, § 1º e § 2º
	Art. 51, § 4º
	Art. 54, § 2º
	Art. 65
Regulamentação de atos externos ao processo licitatório	Art. 5º, caput
	Art. 5º, § 2º
	Art. 7º, § 8º
	Art. 8º, § único
	Art. 15, § 2º e § 3º
	Art. 15, § 8º
	Art. 16
	Art. 34 ao art. 37
	Art. 55, § 3º
	Art. 57 a art. 62
	Art. 64, caput e § 1º
	Art. 64, § 3º
	Art. 66 a art. 76
	Art. 100 a 108
	Art. 113
Regulamentação de consequências da não observação da lei	Art. 7º, § 6º
	Art. 25, § 2º
	Art. 86 a art. 99
Dispositivo de observação não obrigatória	Art. 15, inciso I a inciso V
	Art. 23, § 7º
	Art. 15, § 5º
	Art. 43, § 3º
	Art. 63
Dificuldade de caracterização da aplicação do dispositivo	Art. 21, inciso III
	Art. 30, § 4º

	Art. 30, inciso XII	
	Art. 40, inciso XVII	
	Art. 40, § 2º, inciso IV	
	Art. 43, inciso I a inciso IV	
Item de baixa incidência e/ou relevância, cuja não inclusão ajuda a viabilizar a realização da pesquisa	Art. 3º, inciso I	
	Art. 20	
	Art. 26, caput	
	Art. 27, inciso III	
	Art. 31	
	Art. 30, § 5º	
	Art. 32, caput	
	Art. 32, § 5º	
	Art. 33	
	Art. 40, inciso II	
	Art. 40, inciso VIII	
	Art. 40, inciso XVI	
	Art. 40, § 1º	
	Art. 40, § 4º	
	Art. 43, § 2º	
	Art. 43, § 4º ao § 6º	
	Art. 44, § 2º	
	Art. 45, § 6º	
	Art. 48, inciso I e inciso II	
	Art. 54, § 2º	
	Art. 55, inciso V	
	Art. 55, inciso VII	
	Art. 55, inciso XII	
	Art. 55, § 2º	
	Art. 64, § 2º	
	Dispositivo que não estava em vigência em todo o período alcançado pela pesquisa	Art. 3º, inciso IV
		Art. 3º, § 5º ao § 13
Art. 6º, inciso XVII a inciso XIX		
Art. 23, § 8º		
Art. 24, inciso XXV a inciso XXXI		
Art. 29, inciso V		
Art. 112, § 2º		