



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**ANÁLISE DA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS
ESPECIALIZADOS NO ESTADO DA BAHIA À LUZ DA
TEORIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

JAMILLY MURITIBA ARAUJO, DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO

GT 3 GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Análise da aquisição de medicamentos especializados no Estado da Bahia à luz da Teoria de Custos de Transação

Resumo

Neste trabalho, examinam-se as compras de medicamentos no âmbito da Superintendência da Assistência Farmacêutica e Tecnologia (Saftec) do Estado da Bahia, com o objetivo de analisar os custos de transação envolvidos na aquisição destes fármacos. Foram analisados o Plano Estadual de Saúde (PES) - 2016 a 2019, o Relatório Anual de Gestão (RAG) - 2019, os processos licitatórios e de compras dos medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) e aplicadas entrevistas a atores envolvidos nestes processos. Foi realizada análise de conteúdo, partindo das dimensões comportamentais e dos atributos transacionais da Teoria de Custo de Transação (TCT). Alguns dos resultados relacionados às categorias são: atrasos na assinatura da autorização; fornecedores que cotam produtos que não dispõem em estoque; tentativas de entrega de produtos com validade inferior ao estabelecido em edital; empresas que requerem valor próximo ao preço máximo de venda ao governo, por serem únicos fabricantes/fornecedores; ocorrência de processos licitatórios desertos e fracassados; ausência de informações acerca da disponibilidade de estoque do item pelo fornecedor; falta de matéria prima, problemas logísticos e, até mesmo, relacionados a fatores macroeconômicos e imprevisíveis como a Pandemia.

Palavras-chave: Compras Públicas. Custos de Transação. Componente Especializado da Assistência Farmacêutica.

1. Introdução

O presente artigo visa analisar a aquisição de medicamentos especializados no Estado da Bahia à luz da Teoria de Custos de Transação. Apesar de a oferta de medicamentos em quantidades adequadas, de qualidade, adquiridos por um preço razoável e em tempo oportuno serem aspectos-chave na viabilização econômica das organizações públicas, essa não se apresenta como processo de fácil realização (LUIZA, CASTRO E NUNES, 1999). Isso porque, quando há delegação de funções e tomadas de decisões, como no caso da aquisição de medicamentos no serviço público, podem ocorrer conflitos decorrentes da incongruência de interesses dos atores envolvidos na transação (ARRUDA; MADRUGA; FREITAS, 2008).

North (1990) e Williamson (1985, 1993), destacam que os agentes não são capazes de conhecer todas as possibilidades e eventos externos importantes, bem como calcular todas as consequências de suas ações. Pois, embora os agentes apresentem uma racionalidade em suas condutas, suas capacidades cognitivas são restritas para processar todas as informações.

Dado a esta chamada “racionalidade limitada” dos agentes e as incertezas geradas, nasce a necessidade de mecanismos de regulação das relações entre os atores, como os contratos. Porém, para Azevedo (2000), o estabelecimento de contratos para a regulamentação das transações além de constituir-se um processo complexo, eles serão sempre incompletos, uma vez que não é possível provê-lo de todas as situações futuras possíveis. Podendo dificultar a organização e o monitoramento das transações, culminando com o aumento dos custos a estas vinculados (SARTO e ALMEIDA, 2015).

Estudos acerca da eficiência de transações ocorridas entre um ente público e o setor privado em compras públicas, destacam que, além de apresentarem características específicas,

precisam atender aos princípios constitucionais de economicidade, legalidade e eficiência (NEUENFELD, 2018).

Firmino (2008) demonstrou que podem ocorrer falhas na aplicação do arcabouço legal que norteia as compras públicas, considerando a racionalidade limitada e o ambiente de incerteza, incorrendo em práticas oportunistas e ineficiência na aquisição de medicamentos. E Reis (2015) concluiu que capacidades intrínsecas aos agentes que participam dos processos e às características transacionais influenciam o desempenho das compras. Nesse sentido, para Perez (2007) e Williansson (1985), é necessária a construção de estruturas de governança capazes de lidar com a incerteza e a variabilidade, minimizando o comportamento oportunista e atenuando os custos de transação.

A par dessas considerações, o presente estudo parte do seguinte questionamento: Como os custos transação se apresentam na aquisição de medicamentos especializados no Estado da Bahia? O Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) do Estado da Bahia constitui-se em um serviço descentralizado por meio do qual ocorrem as etapas de programação, aquisição, armazenamento e distribuição, além de solicitação, avaliação, autorização, dispensação e faturamento dos medicamentos especializados, processos que impactam na utilização racional dos medicamentos e recursos financeiros no SUS (BRASIL, 2017b). Desta forma, o presente texto, fruto de uma pesquisa de dissertação, tem por objetivo analisar os custos de transação envolvidos na aquisição de medicamentos especializados no Estado da Bahia, a partir dos pressupostos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo) e dos atributos (frequência, incerteza e especificidade dos ativos) da Teoria de Custos de Transação.

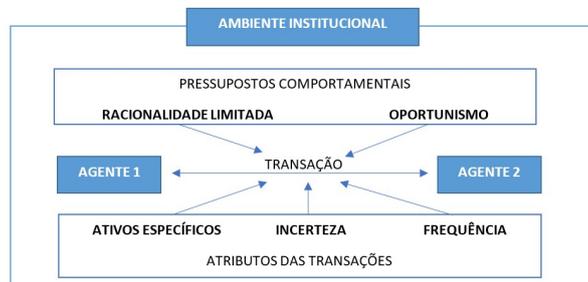
Foram analisados o Plano Estadual de Saúde (PES) - 2016 a 2019, o Relatório Anual de Gestão (RAG) - 2019, processos licitatórios de medicamentos do CEAF e processos de compras destes fármacos, de 2019. Adicionalmente, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas a atores envolvidos no processo de compras. Para a análise dos dados coletados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, partindo das dimensões comportamentais e dos atributos transacionais da Teoria de Custo de Transação (TCT).

2. Contribuições da Teoria dos Custos de Transação (TCT) para o processo de compras

O enfoque da Teoria dos Custos de Transação está pautado no alcance da máxima eficiência dos resultados de uma organização, considerando o comportamento dos indivíduos e a forma como estão coordenados (AZEVEDO, 2000). Conforme pode ser verificado na Figura 1, na Teoria de Custos de Transação existem dois pressupostos comportamentais basilares: racionalidade limitada e oportunismo dos indivíduos. Além destes pressupostos comportamentais, Williamson considerou os quesitos que tem relação com o ambiente

(atributos das transações), categorizando-os em: ativos específicos, incerteza e frequência das transações.

Figura 1 – Framework da Teoria de Custos de Transação



Fonte: Elaborado pela autora, com base na Teoria de Custos de Transação, 2020.

Neste sentido, é imperioso o conhecimento acerca do funcionamento das organizações, sendo a unidade fundamental de análise a transação, conceituada como o meio no qual os agentes interagem pela busca de bens e serviços (DIAS PERES, 2007).

Quando se trata de compras públicas, os custos de transação se apresentam nas etapas das licitações (FERREIRA; SOUZA, 2020) e também na execução dos contratos. Na perspectiva de Hermann (1998), quando se analisam as organizações públicas, estes custos se manifestam em 03 momentos: 1) *Ex-ante*: referem-se aos custos de preparar, negociar e prever salvaguardas contratuais; 2) *Ex-post*: são os custos para monitorar, fiscalizar e controlar os contratos; e 3) Custos associados à execução da licitação: custos para a elaboração do edital, habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores e os associados ao intervalo de tempo entre a necessidade da compra e o recebimento do produto. A seguir, são apresentados os pressupostos comportamentais e os atributos das transações que servirão de sustentação teórica deste estudo.

Racionalidade Limitada

Reconhecido como limitação dos agentes em sua capacidade cognitiva para processar a totalidade de informações que lhe são disponibilizadas, o pressuposto de racionalidade limitada decorre do fato de que os indivíduos são incapazes de reconhecer todas as possibilidades importantes, bem como de prever todas as consequências de suas ações (WILLIAMSON, 1985, 1993). Para Valle, Bonacelli e Filho (2001), a racionalidade limitada advém do fato de que, apesar dos agentes tentarem pautar suas ações em moldes racionais, só conseguem fazê-lo de modo parcial devido à assimetria informacional e a sua limitada capacidade em processar informações.

Considerando a impossibilidade de prever todos os eventos futuros, os contratos serão sempre incompletos, sendo as salvaguardas contratuais o reconhecimento tácito dessa

incompletude, ao mesmo tempo em que funcionam como mecanismo de minimização das consequências das lacunas contratuais (FARIA *et al.*, 2010).

Oportunismo

O oportunismo é outro pressuposto comportamental cujo conceito resulta das ações individuais em busca de interesses próprios (FARIA, 2010a). Considera que os indivíduos são autointeressados e por isso podem usar de diversos artifícios, incluindo a trapaça, na busca de seu interesse, gerando assim conflitos e custos de transação nas relações contratuais (VALLE; BONACELLI; FILHO, 2002).

Desta forma, pode haver dificuldade em se definir, de antemão, quem são os indivíduos confiáveis e aqueles que não os são (ALVES; STADUTO, 1999). Por isso não se pode garantir que todos os indivíduos agirão com oportunismo, entretanto não se pode ignorar que assim o farão, em algum momento da transação (FARIA *et al.*, 2010).

Para Laureano (2005), o comportamento oportunista pode ocorrer em dois momentos em uma transação: antes da efetivação contratual, denominado de oportunismo *ex ante*, ou após a execução desta, oportunismo *ex post*. Assim, os custos de oportunismo que antecedem a efetivação do contrato estão relacionados à negociação dos termos contratuais e sua elaboração, incluindo a disposição de salvaguardas, enquanto aqueles que sucedem a efetivação se referem aos relacionados a monitoramento e fiscalização dos contratos.

Desta maneira, considerando a existência dos custos de transação e dada a sua importância na maximização de eficiência das firmas, faz-se necessária a construção de estruturas de governança que permitam a redução do comportamento oportunista e atenuem os custos envolvidos (AZEVEDO, 2000).

Especificidade dos ativos

Um ativo é considerado específico quando, em caso de rompimento contratual, a sua realocação é praticamente nula. Nessas situações, onde a possibilidade de uso alternativo é baixa ou inexistente, há risco de perda dos investimentos realizados (CARLINI JUNIOR; MACHADO, 2003). Assim, Williamson (1985) introduz esse pressuposto para designar a perda de valor dos investimentos decorrente da quebra contratual oportunista (ZYLBERTSTAJN, 2002).

Para Sousa *et al.* (1998), os ativos são específicos quando dependem da continuidade de uma transação específica. Sendo assim, quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda decorrente de ações oportunistas de outros agentes, aumentando assim os custos de transação.

Os ativos específicos, dada a sua característica, corroboram para uma relação quase ou totalmente exclusiva, podendo tornar um agente refém do outro. São as transações que ocorrem

em pequeno número, pois apenas um pequeno número de agentes pode participar destas (FIANI, 2002).

Diniz *et al.* (2004), atenta para situações em que a especificidade é unilateral, ou seja, mais definida para uma das partes. Nesses casos, a parte mais frágil se salvaguardará de possível ruptura contratual pela parte não afetada. Há também casos em que a dependência é bilateral e serão emanados esforços de todas as partes envolvidas para a manutenção do contrato, evitando-se perdas dos investimentos feitos por ambas às partes.

Incerteza

Para Santos (2001), a incerteza parte da incapacidade dos indivíduos de preverem e estabelecerem regras que garantam as ações dos agentes em casos de situações não previstas. Sendo assim, a incerteza não se resume ao risco. O autor afirma que quanto mais incerto é o ambiente, maior a instabilidade para se transacionar.

A incerteza é compreendida como um fator do ambiente, que se apresenta a partir do número e medida das modificações possíveis nas transações. Considerando que o cumprimento dos contratos passa por um percurso que envolve datas, preços, condições e quantidades, a existência de um ambiente incerto na execução da transação, culminando com modificações nos contratos, pode levar ao incremento de custos (WILLIAMSON, 1985).

Para Faria *et al.* (2010), as incertezas surgem após as transações se consolidarem, quando ocorrem situações imprevisíveis que impedem o fornecedor de honrar a entrega dos produtos transacionados. Estas situações imprevisíveis podem ser de origem macroeconômica (por exemplo, inflação), natural (tempestades, acidentes), ou de ineficiência das empresas contratadas pela vencedora do certame (frete contratado).

Frequência das Transações

A frequência das transações está conexas com a quantidade de vezes que os agentes se relacionam para realizar operações. Autores como Farina (1997) e Sousa *et al.* (1998) afirmam que à medida que as relações se repetem, os custos associados a coleta de informações e redação de contratos diminuem. Pois essa frequência permite que o contratado e o contratante adquiram conhecimentos um do outro, e que se estabeleça uma relação de confiança, que permitirá a redução do oportunismo e da incerteza, assim como permitirá a continuidade da transação.

Arbage (2004) aponta que a reputação gerada acaba por promover uma redução nos custos de transação, considerando não mais haver necessidade de busca de informações acerca do fornecedor, bem como do produto transacionado.

Ressalta-se que haverá motivação para que os agentes envolvidos não queiram impor perdas a seus parceiros, considerando que ações oportunistas podem ocasionar suspensão

contratual e perdas dos ganhos futuros consequentes das transações (SOUSA; AZEVEDO; SAES, 1998).

Apesar de a frequência nas transações ser um elemento favorável aos órgãos públicos, esses não podem criar estratégias para obtê-las em suas compras devido às restrições impostas pela Lei de Licitações. Entretanto, os fornecedores podem utilizar de meios para estabelecer essa frequência, como dispor de produtos de maior qualidade, menores preços, e ainda abnegando maiores lucros e cumprindo as normas.

O Quadro 1 traz de forma sintetizada as principais características dos pressupostos comportamentais e dos atributos das transações interpostos pela Teoria de Custos de Transação, com base nos autores elencados.

Quadro 1 – Características dos pressupostos comportamentais e atributos das transações, conforme a TCT

PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS E ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES	CARACTERÍSTICAS	REFERENCIAL TEÓRICO
PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS	Racionalidade Limitada Limitação dos agentes em sua capacidade cognitiva para processar a totalidade de informações que lhe são disponibilizadas, não sendo possível, portanto, antever todas as situações futuras.	Williamson, (1985, 1993); Toyoshima (1999); Valle, Bonacelli e Filho (2001); Faria (2010); Faria <i>et al.</i> (2010); Sarto e Almeida (2015).
	Oportunismo Considera que os indivíduos são autointeressados e por isso podem usar de diversos artificios, incluindo a trapaça, na busca de seu interesse, gerando assim conflitos e custos de transação nas relações contratuais.	Alves e Staduto (1999); Azevedo, (2000). Carlini Junior; Machado (2003); Faria <i>et al.</i> (2010); Faria, 2010a; Valle, Bonacelli e Filho (2002); Laureano (2005).
	Especificidade dos Ativos Um ativo é considerado específico quando, em caso de rompimento contratual, a sua realocação é praticamente nula. Nestas situações, onde a possibilidade de uso alternativo é baixa ou inexistente, há risco de perda dos investimentos realizados.	Sousa <i>et al.</i> (1998); Fiani, 2002; Diniz <i>et al.</i> (2004); Zylbertstajn, 2002; Carlini Junior; Machado, 2003.
ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES	Incerteza Parte da incapacidade dos indivíduos de preverem e estabelecerem regras que garantam as ações dos agentes em casos de situações não previstas.	Williamson (1985); Hermann (1998); Santos (2001); Arbage (2004); Faria <i>et al.</i> (2010).
	Frequência das Transações A frequência das transações está conexas com a quantidade de vezes que os agentes se relacionam para realizar operações. Permite que o contratado e o contratante adquiram conhecimentos um do outro, e que se estabeleça uma relação de confiança, reputação, que permitirá a redução do oportunismo e da incerteza, assim como permitirá a continuidade da transação.	Farina (1997); Sousa <i>et al.</i> (1998); Arbage (2004)

Fonte: Elaboração própria, 2020.

3. Análise e discussão das aquisições com base na Teoria de Custos de Transação

3.1 Análise dos aspectos Comportamentais

De acordo com a Teoria de Custos de Transação, os agentes que transacionam possuem, dentre os seus aspectos comportamentais, racionalidade limitada que os impedem de processar

todas as informações que lhe são disponíveis. Ademais, dada às características comportamentais desses indivíduos, esses podem agir com oportunismo, em busca de interesses próprios gerando custos de transação nas relações contratuais.

Identificou-se que a gestão reconhece a existência de incompletudes contratuais consequentes da incapacidade dos agentes preverem circunstâncias futuras e busca-se a minimização dos riscos gerados, em virtude de lacunas contratuais, por meio de salvaguardas dos Editais. Os documentos descortinaram situações de descumprimento contratual por parte do licitante vencedor, levando ao rompimento do contrato, com base nessas salvaguardas.

Por meio da análise dos processos licitatórios de 2019, detectou-se que em 12% dos itens licitados, o valor da proposta estava acima do preço de referência, indicando oportunismo. Assim, os agentes licitantes que consignaram valores acima do preço de referência foram desclassificados do certame correspondente.

Desse aspecto, os entrevistados E1, E2 e E3 pontuaram a ocorrência de dúvidas relacionadas aos descritivos dos medicamentos nos editais, ainda em quantidade pequena, considerando que o CEAF possui uma lista de medicamentos já bem definida. Acresceram que, as maiores dúvidas relacionadas a editais dizem respeito à composição dos preços, sendo necessário, retirar o item do certame, refazer o levantamento dos preços praticados para avaliar os questionamentos apresentados, culminando assim com custos de transação adicionais.

A análise de processos licitatórios de 2019 ratificou essa situação. Considerando a racionalidade limitada dos agentes que transacionam, identificou-se impugnação de um lote de medicamento do CEAF por parte de fornecedor no intuito de buscar esclarecimentos acerca do preço referenciado, considerando estar abaixo do valor de mercado. A contestação interposta culminou com a exclusão do item objeto do pedido de revisão, considerando o risco de ao postergar o certame, para reavaliação de preços praticados no mercado, ocorrer desabastecimento dos demais medicamentos que compunham o processo licitatório. Observa-se assim, que a racionalidade limitada dos agentes implicou em custos de transação adicionais, uma vez que o Edital do certame precisou ser alterado e republicado, com a exclusão do item questionado, assim como nova pesquisa para a avaliação de preços vigentes. Assim, caso a empresa participante da licitação não houvesse contestado o preço referencial, o processo licitatório poderia ser levado à frente com valor inviável do item em questão, podendo haver fracasso do lote ou sua homologação, sob o risco de não atendimento por parte dos licitantes vencedor e remanescente, culminando com custos adicionais relacionados a novo certame, possível desabastecimento e não oferta dos medicamentos aos pacientes assistidos.

Em se tratando do número de fornecedores, os medicamentos especializados possuem a característica de apresentar um número reduzido de fornecedores, quando comparado a fármacos de outros componentes, a exemplo do Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF). Registra-se o fato de que para alguns itens há apenas 01 (um) fabricante.

As entrevistas revelaram que nesses casos, há uma tendência a se utilizar o preço máximo de venda do governo (PMVG) ou valor bem próximo, em comparação a disputas com mais interessados, nas quais o valor praticado é bem abaixo do PMVG, descortinando o comportamento oportunista dos agentes que transacionam nas compras desses medicamentos. Já ocorreram situações, conforme relatado, em que o fornecedor passa a impor o valor cheio da tabela, ficando o Estado à mercê desse agente que detém o papel de único fabricante, conforme registrado: *“a gente percebe uma movimentação de alguns laboratórios que são itens tipo exclusivos, porque só ele fábrica. E agora quer preços cheio da tabela. (E2).*

Ainda nessas situações de único fabricante, houve ocorrência de descumprimento do prazo de entrega. Ressalta-se que, apesar de haver salvaguardas nos contratos para essas circunstâncias, a punição pode recair sobre a própria administração pública, considerando que um rompimento contratual, teria como consequência a interrupção do fornecimento e, por fim, a descontinuidade de tratamentos medicamentosos de pacientes inscritos no Componente. Por meio da análise de processos licitatórios, foi possível identificar que em torno de 35% dos lotes para medicamentos do CEAF houve a participação de apenas um fornecedor na licitação.

Há fornecedor que alega não dispor dos medicamentos solicitados em estoque para atender de imediato a Administração Pública, justificando inclusive que o laboratório, por falta de matéria prima, não o atendeu em tempo hábil. Ressalta-se que, apesar de nesses casos, ser acostado documento comprobatório da motivação do desabastecimento nos processos, como manifestação oficial do fabricante, por exemplo, a administração pública, considerando a assimetria informacional, possui posição desvantajosa, uma vez que desconhece a movimentação do estoque de seus fornecedores. Atrelado a isso, os agentes podem agir com oportunismo, e neste caso, se valerem de uma situação de falta de matéria prima e utilizar o seu estoque para atender a um contrato que lhe proporcione condições mais vantajosas.

Além disso, segundo E2, há licitantes que participam de disputa de lotes para os quais ainda não possui acordos totalmente firmados com a indústria, podendo ocasionar atraso na entrega ou desabastecimento. Há ocorrências, também, de fornecedores que, já com ata de Registro de Preço ativa, solicita troca de marca do produto, alegando que necessitou acordar com outro fabricante em virtude de insucesso com a marca que apresentou durante o certame. Nesses casos, há uma avaliação pelo setor de gestão dos contratos acerca da justificativa

apresentada e os documentos juntados – se é desabastecimento do laboratório, descontinuidade, se é uma situação pontual, recorrente, etc. Com base nessa avaliação e associada pela análise da área técnica sobre os documentos técnicos do produto (CBPF, registro na ANVISA e bula), especialmente pela especificidade do ativo transacionado, a gestão defere ou não o pedido, incorrendo em custos de redesenhar contratos já ativos, quando o pedido é deferido.

O oportunismo também se manifesta em outros momentos do processo de compras de medicamentos do CEAF. Há casos, por exemplo, em que, apesar de estar definido em contrato que só serão aceitos medicamentos com prazo de validade superior a 1 (um) ano, fornecedores agem informando, após assinatura da Autorização de Fornecimento de Material (AFM), que os fármacos que esses dispõem para entrega apresentam prazo de validade inferior a 1 ano, apresentando carta com garantia de troca, em caso de não haver consumo, dentro do prazo.

Há ainda casos em que o fornecedor nada informa, sendo verificada essa inconformidade em relação ao regramento contratual, somente quando da conferência para recebimento. Acrescenta-se que, da análise das licitações de 2019, restou comprovado que o termo contratual não prevê salvaguarda no sentido de coibir essa prática, demonstrando a incompletude contratual atrelada à racionalidade limitada dos agentes que transacionam.

Nessas circunstâncias, custos relacionados ao levantamento de estoque disponível, consumo médio mensal e número de pacientes atendidos, para avaliar a coerência da recepção da compra, conforme verificado nos processos de saques de atas de RP, bem como monitoramento do prazo de validade dos fármacos recebidos nessas circunstâncias, e aqueles associados à necessidade futura de troca, se fazem presentes nessas transações.

Houve relatos sobre fornecedores que apresentam melhor oferta de preço, entretanto, quando da análise técnica da bula do produto é verificado que o produto não atende ao especificado em edital. Isso leva a todo um custo associado à análise da próxima oferta.

Há também casos de solicitação de reequilíbrio econômico, em que se percebe o comportamento oportunista dos fornecedores. Um exemplo dado diz respeito a fornecedor que alegou ter alteração na tributação de Imposto sobre ICMS em seu Estado e solicitou reequilíbrio financeiro, quando logo de primeira requisição de saque de ata. Foi necessário um custo associado a estudo pelos agentes da administração pública acerca de tributação para analisar o pedido, concluindo que o referido reajuste ocorrera antes da homologação do certame.

Retomando as salvaguardas contratuais como mecanismo de proteger o contratante de sua racionalidade limitada, do oportunismo e da incerteza que rodeia as transações, identificou-se que há cláusula nos contratos de aquisição de medicamentos especializados que preveem que a entrega dos itens deve ser até 15 dias após a tomada de conhecimento, por meio de assinatura

pelo fornecedor, havendo punição por eventual descumprimento. Observou-se recorrente atraso na assinatura, cujo prazo é de cinco dias úteis. Essa prática prejudica toda a gestão, uma vez que leva ao comprometimento dos estoques e dificulta a execução dos serviços prestados aos pacientes assistidos, especialmente pelo fato de se tratar de itens cujo abastecimento não pode sofrer descontinuidade, por levar a sérios prejuízos à saúde daqueles que necessitam.

3.2 Análise dos atributos das transações

As incertezas permeiam processos licitatórios no sentido de que esses possam fracassar e desertar. Um exemplo diz respeito a um medicamento utilizado por apenas 01 paciente em todo o Estado e cujo valor global da licitação é muito baixo, não atraindo fornecedores. Sendo assim, o processo licitatório é disparado na incerteza de que algum fornecedor irá demonstrar interesse e, em grande parte das vezes, essa situação culmina em deserção da licitação, levando a custos adicionais considerando ser necessário disparar outro processo ou prover a compra por meio de dispensa de licitação. Tal situação foi ratificada por meio dos processos de aquisição por dispensa analisados (seis no total), onde em dois identificou-se registro de sua motivação como sendo, item com baixa demanda. Assim, situações de processos licitatórios fracassados e desertos envolvem, além do atributo transacional da incerteza, custos adicionais gerados pela necessidade de que esses processos de aquisição sejam retomados.

Considerando a realização das entrevistas em 2021, os entrevistados trouxeram aspectos da Pandemia de Sars-Cov-2 que afetaram o processo de aquisição e possíveis custos de transação. Tratando do atributo da incerteza, o número de licitações desertas aumentou, ampliando as aquisições por dispensa de licitação, impactando ainda mais nos custos adicionais. Foi mencionado também em como este momento contribuiu para o aumento significativo do número de ocorrências de fornecedores que não assinam a AFM dentro do prazo estipulado, alegando não possuírem previsão de fornecimento pela indústria para reposição de estoque.

No contexto da singularidade do ativo, as matérias primas dos medicamentos detêm uma especificidade considerável. As entrevistas revelaram que são comuns faltas desses materiais no mercado, sendo considerada uma das causas mais críticas de desabastecimento desses medicamentos, por não deixarem alternativas, impactando diretamente sobre a assistência terapêutica medicamentosa aos pacientes. A incerteza também é um atributo presente nessas circunstâncias, considerando que faltar matéria prima é algo que os agentes não podem prever.

A ocorrência de problemas logísticos também foi apontada. Como a situação de um carregamento vindo da Índia, por meio de navio, contendo princípio ativo para medicamento que devido a problemas relacionados a esse transporte, houve atraso na fabricação do fármaco, que consequentemente ocasionou desabastecimento. Sendo assim, mais custos de transação

foram despontados, envolvendo a especificidade do ativo transacionado, e agora, atrelado à incerteza, considerando que essas situações não são possíveis de serem antevistas pelos agentes que transacionam. Foi mencionada a redução da malha aérea impactando atrasos de entregas.

Outra ocorrência imprevisível descortinada pelas entrevistas, diz respeito ao fator embalagem. Cada fabricante apresenta a quantidade de itens unitários por embalagem comercializada. Em paralelo, os descritivos licitatórios são feitos descrevendo a quantidade unitária a ser adquirida, evitando-se assim o direcionamento do certamente para determinado fabricante, conforme determinado pela legislação relacionada. Desta forma, após os lances e demais etapas do processo licitatório, há todo um processo de reajuste do valor global considerando o fator embalagem do licitante vencedor para registro de ata de preço correspondente, ou seja, há um incremento no custo de desenhar o contrato a ser estabelecido.

Mais uma circunstância observada e que também está relacionada ao atributo da incerteza, diz respeito à necessidade de cancelamento do RP por descumprimento contratual pelo licitante vencedor e impossibilidade de atendimento pelo fornecedor remanescente sendo o Estado obrigado a convocar o único licitante vencedor remanescente. Porém, o agente convocado apresentou impossibilidade de atendimento, sendo forçada a promover o cancelamento do RP ativo e a adquirir os itens por meio de dispensa de licitação, que indica menor competitividade entre fornecedores se comparado ao Pregão Eletrônico.

Acrescentam-se situações de inexistência de ata de RP ativo em consequência de processos licitatórios fracassados, culminando com custos de transações adicionais gerados pela necessidade de compra por meio de dispensa de licitação e a reinicialização de outro Pregão.

Conforme já mencionado, é impossível prever todas as situações futuras devido à racionalidade limitada dos agentes que transacionam e ao atributo da incerteza. Dessa maneira, ainda que haja salvaguardas contratuais, há o risco de ocorrência de situações não previstas. Para autores como Costa (2016) e Ferreira e Souza (2020), a modalidade de licitação adotada é um dos elementos nos resultados negativos para as aquisições, considerando que a aquisição por meio de dispensa de licitação afasta a competitividade e, conseqüentemente, contribui para a prática de preços mais elevados que os usualmente utilizados no mercado. Assim, depreende-se que, mais uma vez, a racionalidade limitada dos agentes, associada ao atributo da incerteza, levou a custos de transação adicionais.

Fatores macroeconômicos também têm efeito sobre a apresentação de custos de transação nas compras de medicamentos especializados, considerando o atributo da incerteza que os rodeia e que torna a sua antevista impossível. Um exemplo citado nas entrevistas, que se refere à matéria prima de medicamentos, diz respeito a sua cotação, que é em dólar. Sendo assim,

quando há reajustes nessa moeda, as atas de RP vigentes sofrem impactos pois os fornecedores solicitam reequilíbrio financeiro justificado na variação para maior do preço de fábrica. Nessas ocorrências, além dos custos associados ao estudo da requisição do fornecedor, incorrerá ainda em custos para redesenhar os contratos vigentes, bem como no acréscimo sobre os custos financeiros previstos para cada lote relacionado.

Tratando-se dos procedimentos de compras de medicamentos especializados, faz-se necessário conhecer o quantitativo necessário, sendo imprescindível que as informações de cada paciente estejam atualizadas. Dessa forma, a identificação da correta depende de ações de todos os agentes que alimentam as informações dos pacientes em cada uma das farmácias dos Núcleos Regionais. Dado ao atributo da incerteza, associado à racionalidade limitada, é possível que as informações utilizadas para balizar a programação não estejam atualizadas.

Outra situação verificada e, que mantém relação com a especificidade do ativo medicamento especializado, diz respeito à requisição documental. A solicitação visa reduzir a incerteza relacionada à qualidade do produto, enquanto por meio da análise das bulas, a verifica-se a conformidade do produto com as exigências dos descritivos do produto licitado, estando, portanto, também relacionado à redução de situações não previsíveis.

Em relação ao atributo de frequência das transações, esse custo se manifesta por meio de solicitação de fornecedores, por iniciativa própria, para que haja a redução do preço ofertado. Verifica-se, assim, que há interesse por parte de fornecedores em manter a frequência das transações com o Estado. Nesse sentido, as vantagens estão relacionadas ao estabelecimento de relações de confiança, manutenção da reputação e redução de custos de transação relacionados ao oportunismo e à incerteza.

Os processos licitatórios analisados permitiram identificar situações em que a aquisição, apesar de agrupar vários itens demandados pelo órgão, ocorreu em lotes compostos por apenas um fármaco, ou seja, de forma isolada para o item. Essa situação relaciona-se com a especificidade do ativo transacionado, considerando que o medicamento especializado é um bem, em boa parte, fabricado e distribuído por um número reduzido de empresas podendo ocorrer situações de que a mesma empresa agregue maior número de transações efetivadas. Nessa perspectiva, pode ser estabelecida uma relação de confiança entre o contratado e o contratante, considerando os conhecimentos mútuos adquiridos, que permitirá a redução do oportunismo e da incerteza, e, conseqüentemente, permitirá a continuidade da transação.

Considerações finais

A proposta deste estudo parte do questionamento acerca de como os custos de transação se apresentam nas aquisições de medicamentos especializados no estado da Bahia, dado à

existência de aspectos comportamentais, dos agentes que transacionam nos processos de compras de medicamentos, bem como de atributos relacionados à própria transação, considerando que toda a estrutura e processos de trabalho utilizados pela organização estudada possuem custos para serem operacionalizados.

Em relação à assimetria informacional e à racionalidade limitada, se faz presente sob diversas formas, especialmente sob a forma de questionamentos sobre informações do edital, descritivos de medicamentos e preço de referência, além da utilização de sistema informatizado que não permite registro de informações acerca de lote e validade do fármaco. Como avanço, considerando esse quesito comportamental, a administração pública reconhece a incompletude dos contratos e institui salvaguardas que buscam atenuar práticas oportunistas pelos agentes que transacionam.

No que se refere ao oportunismo, verificou-se que esse se apresenta por parte de fornecedores que se utilizam de artifícios em benefício próprio, a exemplo de atrasar a assinatura da AFM para obter maior prazo na entrega dos produtos, assim como cotam produtos que não dispõem em estoque. Nessa seara, apresenta-se a incerteza, considerando que a administração pública ao lançar os processos licitatórios, desconhece a movimentação de estoque dos agentes que participam desses certames. Tentativas de entrega de produtos com validade inferior ao estabelecido em edital, divergente da marca que fora cotada e que não atenda ao especificado em edital, e empresas que requerem PMVG por serem únicos fabricantes/fornecedores também foram situações observadas e que elevaram os custos de aquisição de fármacos do CEAF associados ao oportunismo.

O atributo da incerteza manifestou-se por meio da ocorrência de processos licitatórios desertos e fracassados, ausência de informações acerca da disponibilidade de estoque do item pelo fornecedor, falta de matéria prima, problemas logísticos e, até mesmo, relacionados a fatores macroeconômicos e imprevisíveis, assim como atualização de dados dos sistemas informatizados, agregando custos de transação decorrentes do planejamento das compras e suas adaptações; do monitoramento do comportamento dos fornecedores com vista a prevenir a ocorrência de sobrepreços, além de entregas de fármacos de baixa qualidade, e descumprimento do prazo de entrega; de negociações e de adaptações contratuais, buscando garantir que os acordos contratuais sejam cumpridos de maneira satisfatória para as partes envolvidas.

Por se tratar de itens com especificidade considerável, documentos que atestem a sua comprovação em relação ao descritivo, assim como a qualidade são requisitados, como certificados de boas práticas de fabricação e bulas dos medicamentos. Ainda relacionado a esse atributo, constatou-se que cada lote licitatório é composto por um medicamento. No que se

refere à manutenção da frequência das transações, identificou-se a ocorrência de requisição de reequilíbrio a menor, por parte de empresas, o que mantém relação com esse atributo transacional.

As limitações identificadas neste estudo se dão no sentido de as entrevistas não terem contemplado agentes fornecedores de medicamentos que poderiam revelar aspectos transacionais da percepção do fornecedor. Acrescenta-se o fato de não ter tido acesso à totalidade dos documentos requisitados à administração pública, impossibilitando análises mais profundas relacionadas às informações dispostas nos mesmos, tais como a incidência dos custos identificados no estudo na totalidade dos processos licitatórios de 2019 para medicamentos do CEAF e a identificação de outros custos que não se fizeram presentes nos processos disponibilizados para análise. Outra limitação se refere ao não acesso ao/s pregoeiro/s do Estado que poderia/m enriquecer a análise com informações, a partir da condução das licitações realizadas.

Para estudos futuros sugere-se analisar a ocorrência de distorções dos preços praticados em processos licitatórios por pregão eletrônico em relação aos praticados na modalidade de dispensa, bem como nos processos licitatórios com baixo quantitativo de itens, considerando que estudos apontam para divergências significativas entre os preços perpetrados nessas situações. Recomenda-se, também, a ampliação da participação de sujeitos envolvidos sob outra perspectiva no processo (fornecedores) e, por fim, sugere-se um estudo da avaliação do impacto da Pandemia pela Covid-19 sobre os custos de transação na aquisição de fármacos do CEAF, considerando os relatos de entrevistados nesta pesquisa sobre o fato em comento.

Referências

- ALVES, J.M.; STADUTO, J.A.R. Análise da estrutura de governança: o caso cédula do produtor rural (CPR). *In: WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES*, 2., 1999, Ribeirão Preto. *Anais [...]* Ribeirão Preto: FEA/USP, 1999.
- ARBAGE, A.P. **Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos**: estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar no Rio Grande do Sul. 2004. 267 f. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- ARRUDA, G. S. de; MADRUGA, S. R.; FREITAS JUNIOR, N. I. de. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. *Revista de Administração da UFSM*, v. 1, n. 1, p. 71-84, 2008.
- AZEVEDO, P. F. **Nova Economia Institucional**: referencial geral e aplicações para agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 06, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, 2017b. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006_03_10_2017.html. Acesso em: 20 fev. 2020.
- CARLINI JUNIOR, R. J., MACHADO, R. T. M. Acordos contratuais sob a ótica da economia dos custos de transação: o caso de uma agroindústria canavieira no estado de Pernambuco. *In: CONGRESSO*

INTERNACIONAL DE ECONOMIA E GESTÃO DE REDES AGROALIMENTARES. **Anais[...]**. Ribeirão Preto, 2003.

DIAS PERES, U. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios - RBGN** [online] 2007, 9 (maio-agosto): [Data de início: 21 de abril de 2019]. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94792403> ISSN 1806-4892. Acesso em: 10 out. 2020.

FARIA, E. R. de. *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, 2010b.

FARIA, E. Rodrigues de. *et al.* Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no Pregão Eletrônico: um enfoque na administração pública. **Revista de Economia e Administração**, v. 9, n. 2, p. 151-169, 2010.

FARINA, E. *et al.* **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações**. Editora Singular, São Paulo, 286 p., 1997.

FERREIRA, F. C.; SOUZA, A. A. de. **Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas**. 2020.

FIANI, R. Teoria dos Custos de Transação. *In*: David Kupfer; Lia Hasenclever. (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus, p. 267-286, 2002.

FIRMINO, A. S. R. **Arranjos institucionais na Secretaria Municipal de Saúde de Salvador, com a introdução do pregão eletrônico: o caso da compra de medicamentos para Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST)**. Salvador, 2008.

LAUREANO, F. H. G. C. **A indústria de gás natural e as relações contratuais: uma análise do caso brasileiro**, 2005. 156 folhas. Dissertação (Mestrado em engenharia) – UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

LUIZA, V. L.; CASTRO, C. G. S. O.; NUNES, J. M. Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade-custo. **Cad. Saúde Pública**, 15(4), p. 769-776, 1999.

NEUENFELD, D. R. *et al.* CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, [S.I.], v. 11, p. 226-252, 2018.

NORTH, D. C. *et al.* **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge university press, 1990.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

REIS, P. R.C. **Desempenho nos contratos de compras públicas: Evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil**. 137 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SANTOS, R.T. **Coordenação de investimentos e políticas de introdução da concorrência na indústria de gás natural: elementos para análise de casos no Brasil**. 152 folhas. Dissertação (Mestrado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

SARTO, V. H. R.; ALMEIDA, L. T. de. A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 1, 2015.

SOUSA, E.L.L.; AZEVEDO, P.F.; SAES, M.S.M. **Competitividade do sistema agroindustrial do milho**. Brasília: Trabalho Técnico, 1998.

VALLE, M.G.; BONACELLI, M.B.M.; FILHO, S.S. Redes de inovação tecnológica: aportes da economia evolucionista e da nova economia institucional. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA E GESTÃO DE NEGÓCIOS AGROALIMENTARES, 3, 2001. **Anais [...]** Ribeirão Preto, 2001.

WILLIAMSON, E. O. **The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets and relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.

_____. Transaction Cost Economics and Organization Theory. **Journal of Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 2, n. 2, p. 107-156, 1993.

ZYLBERSZTAJN, D. Organização ética: um ensaio sobre comportamento e estrutura das organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 123-143, maio/ago. 2002.