



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas

LUANA CRISTINA DE MELO VARGAS

**Economia Institucional: Uma Análise sobre os Custos de
Transação no Brasil**

Brasília-DF
2015

LUANA CRISTINA DE MELO VARGAS

**Economia Institucional: Uma Análise sobre os Custos de
Transação no Brasil**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano

Área de concentração: Finanças Públicas

Brasília-DF

2015

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas

LUANA CRISTINA DE MELO VARGAS

Economia Institucional: Uma Análise sobre os Custos de Transação no Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Luiz Marques Serrano
Departamento de Administração – FACE/UnB

Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior
Departamento de Administração – FACE/UnB

Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – FACE/UnB

Aprovado em _____/_____/_____

Aos meus pais, Celso e Maria Helena, por serem minha base e me dedicarem apoio e amor incondicionais.

Aos meus irmãos, Bruna, Rafael e Joice, pela força, companheirismo e muito amor. Com vocês, sempre!

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília pela oportunidade de cursar esse mestrado, importante experiência pessoal e profissional.

Ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, em especial aos coordenadores e professores do curso, que se empenharam para oferecer o mestrado profissional aos servidores dessa Universidade.

Ao professor André Luiz Marques Serrano, pela orientação, dedicação e incentivo essenciais à conclusão deste estudo.

Aos professores Antônio Nascimento Junior e Marcelo Driemeyer Wilbert, por comporem a banca examinadora.

Aos colegas de turma, em especial a Camila, Rosita, Ana Rachel, Juliane, Francinilda e Luiz Henrique, pelo companheirismo e amizade.

Aos colegas do Instituto de Artes, Professor Ricardo Freire, Vera Lúcia e Alex Cunha, pela compreensão e apoio.

Aos amigos Bernardo Costa e Lívia Reis, pelo suporte, companheirismo, inspiração e amor; e ao amigo Tiago Cruvinel, pela presença constante.

Aos meus familiares, em especial Nelson e Miguel, e aos muitos amigos que torceram tanto por mim, meu amor e gratidão.

“O grande segredo da educação consiste em orientar a vaidade para os objetivos certos.”

Adam Smith

RESUMO

O objetivo do presente estudo é realizar uma revisão literária sobre a Nova Economia Institucional, em especial a Teoria dos Custos de Transação, introduzida por Coase em 1937 e desenvolvida por Williamson a partir da década de 1970. Foram explicitados os principais conceitos, como racionalidade limitada, oportunismo, estruturas de governança e direitos de propriedade. Além disso, foi apresentada a legislação que rege as políticas antitruste no Brasil, bem como estudos sobre os custos de transação no setor público brasileiro. Como contraponto, foram expostas visões de diversos autores sobre as limitações destas teorias. O conteúdo abordado foca-se nas instituições econômicas e em estratégias para reduzir custos de transação, que prejudicam a performance das organizações ao direcionar recursos para atividades que não constituem seu objetivo principal. Os resultados indicam que a Nova Economia Institucional busca, sobretudo, estudar os custos de transação, que dão origem a diferentes modos de organização, os quais assumem variadas formas de estruturas de governança e influenciam na eficiência do sistema econômico.

Palavras-chave: Economia Institucional. Teoria dos Custos de Transação. Legislação Antitruste no Brasil. Custos de Transação no Setor Público Brasileiro.

ABSTRACT

The objective of this study is to carry out a literature review on the New Institutional Economics, especially regarding the Theory of Transaction Costs, which was introduced by Coase in 1937 and developed by Williamson from the 1970's. Key concepts were explained, such as bounded rationality, opportunism, governance structures and property rights. In addition, it was presented the legislation that rules the antitrust policies in Brazil, as well as studies of transaction costs in the Brazilian public sector. As a counterpoint, visions of several authors about the limitations of these theories were exposed. The content covered here focuses on economic institutions and on strategies to reduce transaction costs, which impair the performance of organizations by directing resources to activities which are not their main goal. Results indicate that the New Institutional Economics seeks above all to study the transaction costs, giving rise to different ways of organization, which assume various forms of governance structures, and influence on the economic system efficiency.

Keywords: Institutional Economics. Theory of Transaction Costs. Antitrust Legislation in Brazil. Transaction costs in the Brazilian Public Sector.

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Implicações Organizacionais das Hipóteses Comportamentais da Teoria dos Custos de Transação..... | 20 |
| Quadro 2 – Estruturas de Governança..... | 24 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Legislação Antitruste no Brasil..... | 28 |
|---|----|

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Os direitos de propriedade, os custos de transformação e os custos de transação | 26 |
|--|----|

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 REVISÃO LITERÁRIA | 15 |
| 2.1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO.... | 15 |
| 2.1.1 Racionalidade Limitada e Oportunismo..... | 18 |
| 2.1.2 Especificidade dos ativos | 21 |
| 2.1.3 Estruturas de governança | 22 |
| 2.1.4 Direitos de Propriedade e Performance Econômica | 24 |
| 2.1.5 Políticas de Defesa da Concorrência e Legislação Antitruste no Brasil | 27 |
| | |
| 3 CUSTOS DE TRANSAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO | 31 |
| 4 CRÍTICAS À NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL | 38 |
| 5 RESULTADOS..... | 41 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 44 |
| REFERÊNCIAS..... | 47 |

1 INTRODUÇÃO

O papel desempenhado pelas instituições no sistema econômico não era o foco da teoria neoclássica, que descrevia um ambiente de neutralidade institucional onde as decisões dos indivíduos eram tomadas tendo como base informações perfeitas, além de apontar o sistema de preços como único mecanismo responsável pelo equilíbrio do mercado. Até então, a preocupação com custos tinha como foco os custos de transformação da produção.

Surge, então, na década de 1930, com Ronald Coase, a ideia de firma como algo além da função de produção. Era a base para a Nova Economia Institucional (NEI), desenvolvida por autores como Williamson e North a partir de 1960. O objetivo principal da NEI é estudar os custos de transação, uma vez que estes são responsáveis por originar distintas formas de estruturas de governança, que alteram a eficiência do sistema econômico.

Para a NEI, as instituições são a chave para o comportamento econômico e influenciam os tipos de organização que são criados. As instituições não são mais vistas como resultado de forças políticas e sociais, mas agentes essenciais para o funcionamento do sistema de trocas e para a solução de problemas econômicos. Ou seja, a firma não é somente uma função de produção, mas parte do sistema econômico, dotado de contratos e direitos de propriedade que devem ser respeitados, conceito inicial para a análise dos custos de transação.

O foco da teoria dos custos de transação é a obtenção de resultados eficientes, observando o comportamento dos indivíduos em uma organização e a relação desta com o meio no qual está inserida. As instituições são, dessa forma, estratégias construídas socialmente para diminuir a incidência de comportamentos oportunistas de cunho egoísta.

Entretanto, o indivíduo é incapaz de desenvolver sua capacidade cognitiva plena a todo instante e, assim, tomar sempre decisões que visem a ampliar o seu bem estar, conceito de racionalidade limitada introduzido pela NEI. Além disso, ela destaca a existência de assimetria de informações e os efeitos que esta causa, uma vez que os agentes não têm acesso de maneira igual às informações referentes à

transação realizada, o que impossibilita que as duas partes tenham benefícios equânimes.

Apesar de a Nova Economia Institucional e a Teoria dos Custos de Transação terem sido desenvolvidas tendo como base o setor privado da economia, é possível fazer algumas adaptações e inferir as contribuições que estas podem dar às ações realizadas no setor público e por ele.

Grande parcela dos recursos públicos é gasta na prestação de serviços intermediários, como o atendimento à população. Estas são as transações, que se relacionam, segundo Peres (2007), com a criação, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, a partir da interação dos atores envolvidos. Segundo ela, uma transação está associada ao tempo e ao esforço gastos pelos políticos, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, na busca de acordo sobre determinada política pública. Desta maneira, é alto o custo incorrido nessas tarefas que não têm caráter finalístico para os setores governamentais.

Tendo tudo isso como base, este estudo objetiva apresentar uma revisão literária sobre a Nova Economia Institucional e a Teoria dos Custos de Transação, seus principais conceitos e contribuições para a compreensão do sistema econômico e o alcance de resultados mais eficientes. Ademais, busca-se compreender as transações no setor público brasileiro e as possíveis relações com as teorias expostas. Objetivou-se, também, apontar críticas feitas quanto às limitações da NEI, de modo a se ter um contraponto com o que foi anteriormente explicitado.

Para isto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica pautada nas referências teóricas publicadas. Desenvolveu-se uma pesquisa descritiva que buscou informações e conhecimentos sobre os custos de transação, suas principais características e como ocorrem no setor público brasileiro. Para facilitar a discussão, este trabalho foi dividido em: I) Introdução, que contém a apresentação do tema; II) A Nova Economia Institucional e os Custos de Transação, que destaca os principais aspectos relacionados às teorias citadas; III) Os Custos de Transação no Setor Público Brasileiro; IV) Críticas à Nova Economia Institucional, que apresenta a visão de alguns autores sobre as limitações da teoria; V) Análise e Discussão dos Resultados; VI) As Considerações Finais, em que são descritas as interpretações obtidas; VII) Referências Bibliográficas, que lista as fontes utilizadas para a confecção do trabalho.

Desta maneira, o foco desta pesquisa é responder aos seguintes questionamentos: o que propõe a Nova Economia Institucional, quais contribuições esta traz para o entendimento do cenário econômico e qual a aplicação de suas teorias para o setor público da economia?

2 REVISÃO LITERÁRIA

2.1 A Nova Economia Institucional: A Teoria dos Custos de Transação

Em 1937, com a publicação de “The nature of the firm”, Coase inicia os estudos sobre o papel das empresas, sem ter como base o modelo neoclássico. Este autor detectou que havia outros custos além daqueles de transformação de produção descritos pela Teoria Microeconômica, como os custos de transação, que compreendem, por exemplo, custos de troca e de monitoramento dos funcionários.

É a partir da década de 1960 que ganha força a chamada Nova Economia Institucionalista (NEI), liderada pelos autores Coase, Williamson e North, que buscava analisar o funcionamento das firmas e dos mercados. Coase partiu de uma pergunta simples: “por que uma empresa internaliza atividades que poderia obter (ao menos teoricamente) a um custo inferior no mercado, supondo a existência de ganhos de eficiência provenientes da divisão do mercado”? (SILVA FILHO, 2006, p.261)

A Nova Economia Institucionalista, segundo Furubotn e Richter (2000), considera que os custos de transação existem e exercem expressiva influência na estrutura das instituições, especificamente nas escolhas econômicas que os indivíduos fazem. Para Barcelos (2003), a NEI persiste na explicação de fenômenos econômicos sob um enfoque neoclássico, além de contemplar conceitos que não são abordados pela Teoria Microeconômica Neoclássica, como instituições, direitos de propriedade, custos de transação e performance econômica. North (1990) salientou que seria necessário adaptar a função de produção tradicional, uma vez que o custo de produção é composto pelo custo de transformação, ou seja, o custo de transformar insumos em bens e serviços, mais os custos de transação.

Silva Filho (2006) explicou que a Teoria Neoclássica estabeleceu, durante muitas décadas, a tradição de compreender a firma como um mero agente maximizador de lucro, cujo único interesse era o de obter o maior excedente possível, considerando as expectativas dos agentes e as condições do mercado. Segundo o autor, embora esse conceito de firma facilitasse a elaboração de modelos de equilíbrio de mercado e crescimento econômico, ele se revelou incapaz

de responder a questões mais complexas, como estruturas oligopolistas e imperfeições de mercado. E complementa (p.262):

A NEI se propõe justamente a oferecer uma nova concepção sobre a atuação das firmas num regime capitalista, enfatizando sua interação com o arranjo institucional que lhes dá suporte, dada a notória incapacidade da teoria neoclássica em denotar a atenção adequada ao papel preponderante das instituições no funcionamento dos mercados.

Coase, em seu artigo de 1937, determinou uma nova concepção de firma, na qual leva em consideração o papel desta como forma organizacional que interage com o sistema econômico. Complementa que essas relações geram custos, sendo estes relacionados com a utilização do próprio sistema, e podem ser regulados por meio de uma autoridade, de maneira que os custos de transação sejam reduzidos (ILHA, 2010). Isto é, a partir de Coase, a firma passou a ser vista não somente como uma função de produção, mas como parte do sistema econômico, dotado de contratos e direitos de propriedade que deveriam ser respeitados, conceito inicial para a análise dos custos de transação.

Adotar a NEI para entender a negociação significa considerar a firma como um conjunto complexo de contratos oriundos de várias transações, que geram custos para o seu funcionamento. Desta forma, o objetivo da NEI é estudar os custos de transação, pois estes dão origem a modos alternativos de organização da produção que alteram a eficiência do sistema econômico (SANTOS, 2007).

Scott (1995) definiu que as instituições são estruturas cognitivas, normativas e regulativas, e suas atividades conferem estabilidade e significado para o comportamento social. North (1990) apontou as instituições como um conjunto de regras formais e informais da sociedade, com normas de comportamento, códigos de conduta, leis e contratos que regulamentam as interações entre as pessoas e também limitam as escolhas de cada indivíduo. Acrescenta, ainda, que as instituições são arranjos e estratégias socialmente construídos com o intuito de propiciar conquistas coletivas, ao coibir racionalidades individuais dotadas de ações oportunistas de cunho egoísta.

Os novos institucionalistas consideram o homem um produto do momento histórico em que vive e das escolhas que o meio lhe forneceu. Desta maneira, mesmo que o indivíduo tenha sua ação condicionada pelas regras, crenças e valores que limitam suas ações no ambiente, tem uma identidade social própria

proveniente de sua percepção e interpretação quanto à estrutura social (SANTOS, 2007).

Para Pondé (1994), os custos de transação nada mais são do que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, de forma a garantir que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica. Ou seja, são os custos associados ao estabelecimento de contratos, explícitos ou implícitos, que estruturam determinada atividade.

Em uma relação em que há direitos de propriedade e direitos contratuais, os custos de transação são aqueles relacionados à definição e à mensuração dos recursos, além daqueles de se utilizar e fazer cumprir os direitos especificados nos contratos (ILHA, 2010). Santos (2007) enfatiza que, na NEI, as instituições e os arranjos sociais, que até então eram considerados como resultado casual de forças políticas, sociais, históricas ou legais, há a possibilidade de se interpretar melhor o cenário com relação a determinados problemas econômicos, encontrando soluções eficientes.

De acordo com Furubotn e Richter (2000), as transações são ações necessárias para estabelecer, manter ou modificar relações, uma espécie de transação social para construir e manter a estrutura institucional na qual a atividade econômica se desenvolve. Para eles, os custos de transação são aqueles relacionados ao fato de se dirigir um sistema econômico ou um sistema social, pois incluem os custos de recursos utilizados para a criação, a manutenção e a modificação de instituições e de organizações.

As transações implicam custos, denominados custos de transação, ou seja, custos relacionados a informação e tomada de decisão, por exemplo (ILHA, 2010). Os custos de transação são aqueles que os agentes enfrentam quando recorrem ao mercado, ou seja, os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato (FIANNI, 2002).

O foco da teoria dos custos de transação é a maximização de resultados eficientes, a partir do comportamento dos indivíduos dentro de uma organização e da forma como estes são coordenados. Conhecendo-se os custos de transação, é possível identificar maneiras para reduzi-los e, assim, aumentar a eficiência da firma (AZEVEDO, 2000).

Peres (2007) ressalta que é preciso saber como se dá a transação e qual o comportamento dos indivíduos que transacionam, uma vez que é tarefa da organização coordenar as ações dos indivíduos para buscar reduzir os custos de transação. Coase (1937) indica que, sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações serão custosas e os mercados não conseguirão alcançar um equilíbrio eficiente.

Os custos de transação podem ser variáveis, dependendo do volume e da frequência, enquanto outros podem ser fixos e irão ocorrer em qualquer setor da economia em que se encontrem os indivíduos e independente do tipo de atividade que estão exercendo (FURUBOTN e RICHTER, 2000). Os contratos envolvem custos devido à assimetria de informações, à racionalidade limitada, à complexidade e à incerteza do ambiente, ao oportunismo e à especificidade de ativos (SANTOS, 2007). Assim, é relevante o estudo dos custos de transação, a fim de minimizar a ocorrência destes fatores.

2.1.1 Racionalidade Limitada e Oportunismo

Para Williamson (1985), a teoria dos custos de transação tem dois pressupostos básicos: a racionalidade limitada e o oportunismo dos indivíduos. Segundo o primeiro, os indivíduos têm restrições em sua capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis, o que implica em uma racionalidade limitada. Por outro lado, descreve que há oportunismo nos indivíduos, uma vez que estes buscam seus próprios interesses e podem, nessa busca, usar diversos artifícios, inclusive ludibriar, o que gera conflitos e, conseqüentemente, custos de transação nas relações contratuais.

A racionalidade limitada é um aspecto importante introduzido pela Nova Economia Institucional, pois indica a impossibilidade de haver alinhamento de contratos completos em transações entre indivíduos. O comportamento oportunista surge porque a tomada de decisão para a NEI é um aspecto pontual e característico de cada indivíduo, sendo que cada um possui diferentes objetivos quando interage no mercado (ILHA, 2010). Desta maneira, é necessário um sistema de regras que sujeite as ações dos indivíduos a arranjos contratuais.

Williamson (2002) relata que, devido à racionalidade limitada e ao ambiente de incertezas, os contratos são inevitavelmente incompletos, o que faz com que os indivíduos precisem se antecipar a esses desequilíbrios causados pelas lacunas, erros e omissões no contrato original. Ilha (2010) complementa que, pelo fato de os indivíduos possuírem capacidade restrita do processamento de informações, se engajarão em alternativas satisfatórias, ou seja, em contratos incompletos, que poderão exigir renegociação futura, gerando mais custos de transação.

Segundo o conceito de racionalidade limitada (BURLAMAQUI; FAGUNDES, 1996, p. 127), os agentes econômicos são incapazes de, antecipadamente, prever e estabelecer medidas corretivas para qualquer evento que possa ocorrer quando da futura realização da transação. Assim, as partes envolvidas devem considerar as dificuldades advindas da compatibilização das suas condutas futuras e garantir que os contratos sejam honrados. Para estes autores, nesse contexto, as formas organizacionais são essenciais na avaliação da eficiência do sistema econômico. Depreende-se, portanto, que a racionalidade limitada advém da incapacidade de o indivíduo desenvolver sua capacidade cognitiva plena constantemente, ou seja, tomar a todo instante decisões que maximizem o seu bem-estar, o que limita sua percepção da realidade. Além disso, Silva Filho (2006) destaca a assimetria de informações, uma vez que os agentes têm acesso desigual às informações referentes à transação realizada, impedindo que ela ocorra da maneira mais vantajosa para ambas as partes.

Fagundes (1997) ressalta que, quando há assimetria de informações, existe a possibilidade de que não haja incentivos suficientes para que a parte detentora da informação privilegiada se comporte de maneira eficiente, o que dá origem ao risco moral. Este autor cita Kotowitz (1987) para conceituar risco moral: “refere-se àquelas situações onde um participante do mercado não pode observar as ações do outro, de modo que este último pode tentar maximizar sua utilidade valendo-se de falhas ou omissões contratuais”.

O oportunismo pode ser classificado segundo o momento em que acontece, antes ou depois da implementação dos contratos. O oportunismo *ex-post* é o comportamento pós-contratual em que uma das partes envolvidas na transação detém informação privilegiada e pode tirar proveito dela, prejudicando a outra parte, o que acarreta um risco moral. Já o oportunismo *ex-ante* é o comportamento contratual existente em um mercado em que produtos com variados graus de

qualidade não são facilmente identificáveis pelos consumidores, acarretando um nivelamento de preço por baixo, o que faz com que os produtores fiquem desinteressados em oferecer bens de qualidade superior (SANTOS, 2007).

Os custos de transação *ex-ante* são mais recorrentes em situações em que é difícil estabelecer as pré-condições para que a transação seja efetuada, tendo em vista os parâmetros almejados (FAGUNDES, 2007).

Segundo Williamson (1985, p.21), os custos de transação *ex-post* são de quatro tipos: 1) custos de mal-adaptação, que se originam de eventos não planejados que afetam as relações entre as partes envolvidas; 2) custos de realinhamento, que ocorrem quando é preciso renegociar e consertar o desempenho de transações que sofreram alterações ao longo da relação entre as partes; 3) custos de montar e manter estruturas de gestão, que são aqueles referentes à tarefa de gerir divergências que possam surgir no decorrer das transações; 4) custos requeridos para efetuar comprometimentos, que surgem da necessidade de se criar garantias quanto à não existência de ações oportunistas.

Fagundes (1997, p. 118) explica que a emergência de oportunismo *ex-ante* e *ex-post*, ou seja, de ações que buscam auferir lucros que alterem a configuração inicial do contrato por meio de manipulação ou ocultamento de informações, pode gerar conflitos nas relações contratuais que regem as transações entre os agentes econômicos nos mercados, como pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 1 - Implicações Organizacionais das Hipóteses Comportamentais da Teoria dos Custos de Transação

| Implicações/Hipóteses | Racionalidade Limitada | Oportunismo |
|------------------------------|---|---|
| Para a teoria contratual | Contratos completos são impossíveis | Contrato é uma promessa ingênua |
| Para a organização econômica | Trocas são facilitadas por instituições que permitem processos de decisão sequenciais e adaptativos | A realização de transações depende da existência de salvaguardas. |

Fonte: Fagundes (1997, pp.120-121).

2.1.2 Especificidade dos ativos

Três atributos básicos definem a transação: frequência, incerteza e especificidade dos ativos envolvidos, sendo este último considerado mais importante pelo autor, uma vez que determina o tipo de coordenação a ser realizada no mercado econômico (WILLIAMSON, 1985).

Quatro são os fatores que podem determinar o surgimento de ativos específicos: 1) especificidade de natureza locacional, que se refere à exigência de proximidade geográfica entre as partes que transacionam, além dos custos de transferir unidades produtivas caso haja troca de demandante ou ofertante; 2) especificidades derivadas da presença de ativos dedicados, de modo que a expansão de capacidade produtiva é direcionada e dimensionada unicamente para atender à demanda de um conjunto de transações, o que gera ociosidade no caso de interrupção da relação; 3) especificidades de natureza física, que são relativas à aquisição de equipamentos utilizados para ofertar ou consumir os bens ou serviços transacionados; 4) especificidades do capital humano, que se referem às diferentes formas de aprendizado, o que implica que demandantes e ofertantes de determinados produtos tenham a possibilidade de se servir mutuamente com maior eficiência do que o fariam com novos parceiros (WILLIAMSON, 1985, pp. 95-96).

A frequência de ocorrência da transação é importante porque pode determinar o surgimento de instituições específicas para sua coordenação ou gestão. Quanto maior for a frequência de realização da transação, maiores serão os incentivos para o desenvolvimento de instituições estruturadas para gerenciá-las de forma eficaz. Já a incerteza exerce influência sobre as características das instituições porque trata da maior ou menor capacidade dos agentes em prever os acontecimentos futuros, o que pode estimular formas contratuais mais flexíveis que regulem o relacionamento entre as partes que estão envolvidas em dada transação, facilitando a adaptação futura, caso necessário. Quanto menor a especificidade dos ativos, menor a incerteza e menor a frequência das transações, e menores serão os custos associados para se utilizar o mercado como forma organizacional, que coordena os negócios entre os agentes econômicos. Nestes casos, a transação resume-se à simples transferência da propriedade de um bem ou serviço em troca de uma

quantia de moeda, ações que decorrem de uma negociação prévia para ajustar preço e condições de pagamento (FAGUNDES, 1997).

Para Santos (2007), se a especificidade dos ativos for nula, a forma organizacional mais eficiente será o mercado. Entretanto, se esta for elevada, os custos associados ao rompimento do contrato serão altos e haverá a necessidade de um maior controle sobre as transações. Assim, farão opção pela estrutura hierárquica, como se pode ver a seguir.

2.1.3 Estruturas de governança

O ambiente econômico deve ser compreendido em termos estruturais como diferentes modos de governança: mercados, hierarquias e estruturas mistas (WILLIAMSON, 1975). Peres (2007) ressalta que a coordenação é uma construção dos agentes econômicos para reduzir custos de transação.

Santos (2007) entende a importância da estrutura de governança como um conjunto de instituições inter-relacionadas, as quais possuem capacidade para garantir a integridade de uma transação, ou seja, é o conjunto de regras, como contratos entre particulares e normas internas de uma organização, que coordenam determinada transação. Segundo a autora, as estruturas de governança surgem devido à incompletude dos contratos e os agentes devem escolher qual se adequa mais eficientemente à realidade da sua instituição, de modo a diminuir os custos de transação a partir da melhor alocação de recursos.

Os agentes criam estruturas de governança para lidar com os custos de transação e, a priori, não há uma estrutura superior às demais; deve-se analisar, segundo o conceito de eficiência, qual estrutura de governança melhor se adequa às características das transações que são realizadas (WILLIAMSON, 1985). As estruturas de governança têm propriedades diversas que as fazem mais ou menos aptas para coordenar as transações entre os agentes, de modo a minimizar custos de transação e almejar resultados mais eficientes (FAGUNDES, 1997).

Furubotn e Richter (2000) descrevem a estrutura de governança como um sistema de normas e os respectivos instrumentos necessários de coerção inerentes a cada organização. Ilha (2010) destaca que não se pode negligenciar o ambiente institucional, pois este possui papel importante, que pode afetar a estrutura das organizações. Segundo ela, pode-se explicar a relação entre as características das

transações e as estruturas de governança tendo como base o comportamento eficiente de minimização de custos de produção e transação.

Apesar da racionalidade limitada dos agentes, eles buscam sempre o resultado mais eficiente em uma transação, o que evidencia o impulso para a construção de estruturas de governança que possam lidar com a situação de contratos incompletos e situação imprevistas (PERES, 2007). Williamson (1985) explica que, apesar de o objetivo das estruturas de governança ser sempre minimizar os custos de transação, há a dificuldade de isolar estes custos dos demais, além de que a minimização de custos não necessariamente implica eficiência.

Santos (2007) destaca que a NEI tem duas vertentes. A primeira é o ambiente institucional, cujo enfoque é macroanalítico, que analisa o papel das instituições a partir dos efeitos das mudanças que acontecem no ambiente institucional sobre o resultado econômico. Segundo ela, são variáveis que influenciam este ambiente a política, a legislação e as instituições. Já a segunda vertente é composta pelas instituições de governança, cujo enfoque é microanalítico, que busca identificar como as diversas estruturas de governança lidam com os custos de transação e obtêm níveis distintos de eficiência nas transações que realizam. São variáveis deste enfoque temas relacionados às organizações da firma e do mercado e os contratos.

Há três diferentes tipos de estruturas de governança: 1) via mercado: o sistema básico de ajuste é via preço e a estrutura de governança tem um menor controle sobre o comportamento dos indivíduos; 2) hierárquica: ocorre quando há a internalização total das atividades em uma única organização; 3) contratual, que é uma forma híbrida das duas primeiras: permite a coordenação dos indivíduos através de sistemas de incentivos e contratos que permitem o controle da racionalidade limitada e do oportunismo (WILLIAMSON, 1985). Essas características estão sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 2 – Estruturas de Governança

| | MERCADO | HÍBRIDA | HIERÁRQUICA |
|-----------------|---|---|---|
| CARACTERÍSTICAS | Neste tipo de estrutura de governança os incentivos são fortes e o ajuste se dá via preços. Há pouca necessidade de controles administrativos e os contratos são cumpridos sem riscos de comportamentos oportunistas. | Nesta estrutura, os incentivos são médios, visto que existem falhas de mercado que impossibilitam ajustes autônomos via preço. É então necessária a coordenação dos indivíduos dentro de sistemas de incentivos e contratos que coíbam o comportamento oportunista e possam reduzir os custos de transação em ambiente de informação assimétrica. | Na estrutura hierárquica, os incentivos são fracos e existe forte impacto das falhas de mercado, a ponto de prejudicar o cumprimento de contratos sujeitos sempre à ação oportunista dos agentes. Neste ambiente, a barganha pode ser ineficiente e há a necessidade de coordenação e imposição da autoridade política para a busca de resultados eficientes. |

Fonte: Peres (2007, p.20), com base em Williamson (1991) e Miller (1992).

Segundo Miller (1992), a hierarquia é a autoridade definida de maneira incompleta e assimétrica de um ator para dirigir as atividades de outros com algumas limitações, ou seja, em troca do salário o empregado reconhece o direito do empregador de definir tarefas, padrões de desempenho e condições de trabalho. Segundo ele, em uma estrutura de governança hierárquica, são externas as forças capazes de ajustar o arranjo institucional existente e minimizar perdas.

As transações podem ocorrer através de um mercado, com contratos de longo prazo (forma híbrida) e terminar na hierarquia. Conforme se caminha por essa coordenação de formas organizacionais, há maior controle sobre a transação, mas é diminuída a capacidade de resposta a estímulos externos. Ou seja, observa-se um *trade-off* entre incentivo e controle nas estruturas de governança: quanto maior for o controle, menor será o incentivo, e vice-versa (SANTOS, 2007).

2.1.4 Direitos de Propriedade e Performance Econômica

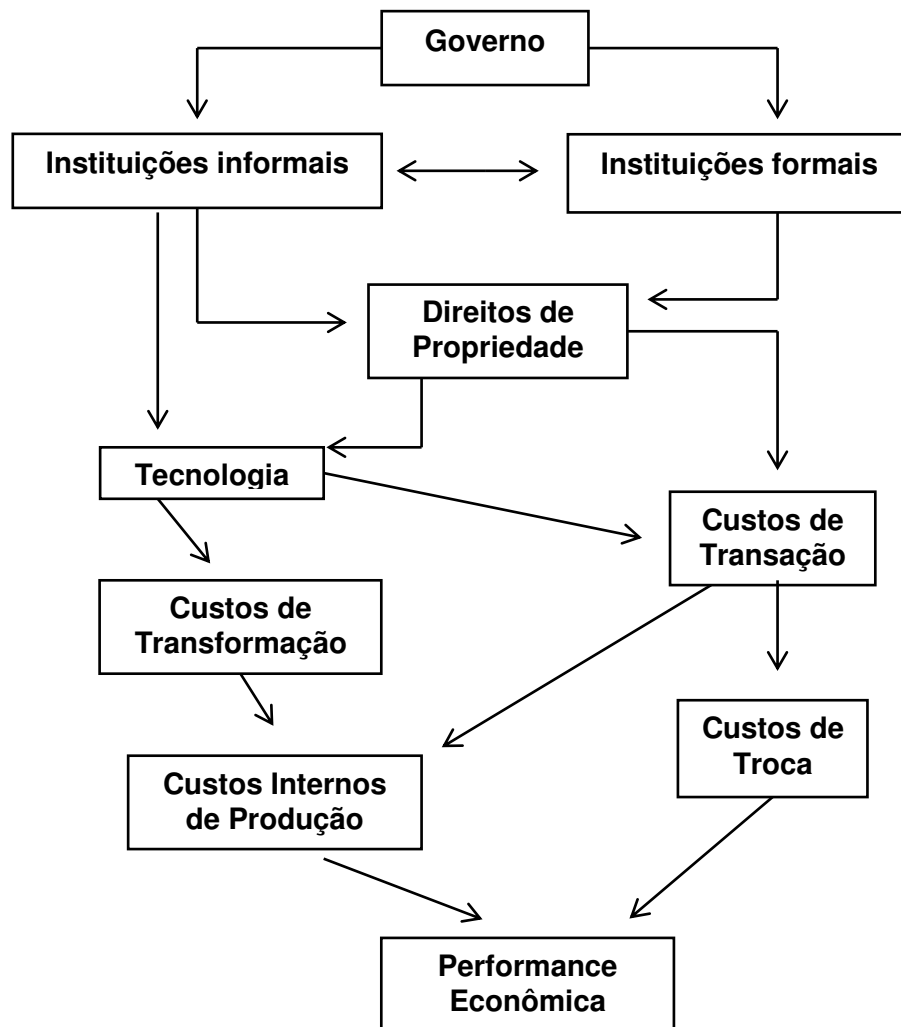
É do Estado o papel de assegurar os direitos de propriedade. Instituições determinam a performance econômica, e a performance econômica determina as instituições. A sociedade é constituída por instituições formais, que são as leis, e as informais, que são as tradições e os costumes da sociedade. Elas se relacionam e as instituições formais, como, por exemplo, a religião, influenciam as formais. Ambas

as instituições definem os direitos de propriedade, que são os direitos que os detentores de recursos têm sobre este recurso, como o direito de venda, de aluguel, de uso exclusivo, de transferência e de herança (BARCELOS, 2003).

Silva (1996) afirma que as instituições emergem nas sociedades porque minimizam as incertezas e definem o padrão de comportamento socialmente desejável. Entretanto, segundo ele, uma das principais funções das regras do jogo nas sociedades democráticas é a garantia da lei e do direito de propriedade, uma vez que criam parâmetros para a confecção e o cumprimento de contratos, garantindo o retorno dos investimentos.

Assim, a Teoria da Firma estuda como produzir um bem com a menor quantidade de insumos possível, ou seja, com menor custo de transformação, que é diretamente afetado pela tecnologia, devido à função de produção, como pode ser observado na figura:

Figura 1 - Os direitos de propriedade, os custos de transformação e os custos de transação



Fonte: (Barcelos, 2003, p.7)

O uso de regras formais e informais faz com que as instituições reduzam as incertezas do ambiente porque permeiam e limitam as ações humanas, o que impacta nas estruturas políticas, econômicas e sociais, além de promover a manutenção dos direitos de propriedade, o que possibilita o alcance do melhor bem-estar possível (SANTOS, 2007).

Barcelos (2003) afirma que, se não há instituições fortes que assegurem direitos de propriedade, os agentes farão contratos que salvaguardam a troca, o que gera um custo para quem viola o contrato e desincentiva o comportamento oportunista. Segundo ele, se contratos seguros não são possíveis, as trocas

ocorrem com menos frequência ou simplesmente não ocorrem. Desta forma, se não houver a troca, há um custo para ambos, que poderiam se beneficiar realizando essa transação.

Neste sentido, Barcelos (2003) acrescenta que países corruptos afugentam investidores, uma vez que não possuem instituições formais que garantem os direitos de propriedade. De acordo com ele, há, ainda, comportamentos oportunistas por parte de governos, com expropriações administrativas, que prejudicam a realização de contratos. Assim, investimentos privados estrangeiros não ocorrem e toda a sociedade assume um custo.

2.1.5 Políticas de Defesa da Concorrência e Legislação Antitruste no Brasil

São as políticas governamentais que buscam preservar ambientes competitivos e coibir condutas anticompetitivas decorrentes do exercício de poder do mercado, de modo a gerar maior eficiência econômica nos mercados (FARINA, 1996, p.37).

As políticas antitruste têm reconhecimento internacional como um dos instrumentos de política econômica indispensáveis para garantir a competitividade dos mercados, sendo exemplos de conduta antitruste (FREIRE CARVALHO, 2013, p.76):

a adoção uniforme de preços, produção, comercialização e frequência de bens e serviços; divisão de mercados; limitação do acesso de novas empresas ao mercado; criação de dificuldade ao desenvolvimento de concorrente; combinação de preços; política comercial discriminatória; recusa de venda, dentre outras.

As políticas antitruste surgiram tradicionalmente sob um prisma que privilegia a dimensão tecnológica e suas determinações sobre a conduta e a performance das firmas. Porém, a partir da abordagem institucionalista, surgiu uma nova visão, cujo foco é a comparação das diversas formas organizacionais e suas respectivas capacidades em economizar custos de transação (FAGUNDES, 1997).

Freire Carvalho (2013) afirma que, assegurando-se a livre concorrência, garantem-se não somente preços mais baixos, assim como produtos de melhor qualidade, diversificação e inovação, o que aumenta o bem-estar e promove o

desenvolvimento econômico. Segundo ele, o Sistema Brasileiro de Defesa Econômica (SBDC) é o responsável por prevenir e reprimir ações que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência no Brasil, tendo sua atuação pautada pela Lei nº 12.520, de 30 de novembro de 2011. Além disso, segundo o autor, a Constituição Federal, em seu Capítulo I, aponta os princípios gerais da atividade econômica, dentre eles o princípio da livre concorrência.

Nos anos 90, no contexto de transição do país para uma economia de mercado, iniciou-se a era moderna da política antitruste. Após a Segunda Guerra Mundial, as políticas econômicas do Brasil foram marcadas pela interferência do Estado, que controlava os preços. (FREIRE CARVALHO, 2013, p.78)

Em seguida, há uma tabela que mostra a evolução da legislação antitruste brasileira e sintetiza os principais aspectos relativos à matéria:

Tabela 1: Legislação Antitruste no Brasil

| BASE CONSTITUCIONAL | LEGISLAÇÃO | DATA | EMENTA | OBSERVAÇÕES |
|---------------------|----------------------|------------|--|---|
| CF/1937, Art. 141 | Decreto-Lei, n. 869 | 18/11/1938 | Define os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego. | Nasceu para reprimir o abuso do poder econômico e proteger o interesse do consumidor. |
| CF 1937 | Decreto-Lei n. 7.666 | 22/06/1945 | Dispõe sobre atos contrários à ordem moral e econômica. | Conhecido como “Lei Malária”. Cria a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (Cade). |
| CF/1946 | Lei n. 1.521 | 26/12/1951 | Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. | Conhecida como “Lei de Economia Popular”. Contém dispositivos antitruste. |
| CF/1946 | Lei n. 1.522 | 26/12/1951 | Autoriza o Governo Federal a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. | Contém dispositivos antitruste. O órgão executor da lei é a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP). |
| CF/1946, Art. 148 | Lei n. 4.137 | 10/09/1962 | Regula a repressão ao abuso do poder econômico. | Criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). |
| CF/1946, Art. 146 | Lei Delegada n. 4 | 26/09/1962 | Dispõe sobre a intervenção no Domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. | - |
| CF/1946, Art. 146 | Lei Delegada n. 5 | 26/09/1962 | Organiza a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), e dá outras providências. | Cria a SUNAB como autarquia federal. |

| | | | | |
|-------------------------|-------------------------------|------------|--|--|
| CF/1946 | Decreto-Lei n. 52.025 | 20/05/1963 | Aprova o regulamento da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico. | Regulamenta a Lei nº 4.137. |
| CF/1967 | Decreto n. 63.196 | 29/08/1968 | Dispõe sobre o sistema regulador de preços no mercado interno e dá outras providências. | Conselho Interministerial de Preços (CIP). |
| EC nº1/1969 | Decreto-Lei n. 92.323 | 23/01/1986 | Aprova o Regulamento da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, que disciplina a repressão ao abuso do poder econômico. | Revoga DL nº 52.025 e regulamenta a Lei nº 4.137. |
| CF/1988 | Decreto n. 99.244 | 10/05/1990 | Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. | Cria a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE). |
| CF/1988 | Lei n. 8.137 | 27/12/1990 | Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. | - |
| CF/1988 | Lei n. 8.158 | 09/01/1991 | Institui normas para a defesa da concorrência e dá outras providências. | - |
| CF/1988, Art. 170 e 173 | Lei n. 8.884 "Lei Antitruste" | 11/06/1994 | Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. | Configura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), composto pela Secretaria de Acompanhamento |
| | | | | Econômico do Ministério da Fazenda (Seae), Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autarquia vinculada ao Ministério da Justiça. |
| CF/1988 | Lei n. 9.021 | 30/03/1995 | Dispõe sobre a implementação da autarquia Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), criada pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e dá outras providências. | Permite que a Seae investigue possíveis violações à lei de concorrência. |
| CF/1988 | Lei n. 9.069 | 29/06/1995 | Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. | Altera a Lei nº 8.884/94. |
| CF/1988 | Lei n. 9.069 | 29/06/1995 | Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. | Altera a Lei nº 8.884/94. |

| | | | | |
|---------|------------------|------------|--|---|
| CF/1988 | Lei n. 9.470 | 10/07/1997 | Acrescenta parágrafo 5º ao art. 4º da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e dá outras providências. | - |
| CF/1988 | Lei n. 10.149 | 21/12/2000 | Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. | Cria programa de leniência e aumenta poderes de investigação da SDE e Seae. |
| CF/1988 | Lei n. 12.529/11 | 30/11/2011 | Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; e outras providências. | Amplia as competências do Cade, altera os tipos e valores das multas, dentre outras mudanças. |

Fonte: Freire Carvalho (2013, pp.79-80).

No próximo capítulo, veremos a aplicação das teorias expostas para o setor público da economia brasileira.

3 CUSTOS DE TRANSAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O principal papel das finanças públicas é entender a forma apropriada que o governo deve ter no funcionamento da economia. A introdução de uma nova abordagem de gestão pública que foca nos gastos do governo federal altera a percepção sobre o papel do setor público, que então figura como o responsável por gerir eficientemente os recursos disponíveis, os quais são escassos frente à complexidade de questões sob sua gestão (MACIEL, 2013). Machado e Holanda (2010) afirmam que, num modelo de gestão moderno em bases gerenciais, não se pode tomar decisão sem conhecer as diferentes alternativas de ação, seus custos e seus benefícios. Segundo eles, no caso do Brasil, o desafio é duplo, pois é preciso buscar a competitividade econômica fomentada por um Estado eficaz, mas também a diminuição das desigualdades sociais.

A adesão do Brasil ao movimento de reformas gerenciais designado Nova Administração aconteceu com a criação, em 1995, do Ministério da Administração e Reforma do Estado, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Voltou-se a atenção para um modelo de gestão orientada para resultados, que enfatiza a eficiência (BORGES, MARIO e CARNEIRO, 2013). Ou seja, além de saber quanto o governo gasta, também é preciso saber qual o resultado esperado e se este poderia ser alcançado a um custo menor.

Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) dissertam sobre a importância de se conhecer os custos do governo e os métodos aplicados à gestão das políticas e dos programas governamentais, de modo a aumentar o valor dos recursos aplicados pelo governo e ampliar o benefício social da tributação. Estes autores salientam que, a fim de se evitar os prejuízos causados pelo aumento da carga tributária, de modo a garantir a competitividade econômica, ganhou destaque a contenção do crescimento dos gastos, apoiada em melhor conhecer onde economizar sem comprometer a provisão de serviços essenciais.

Desta maneira, urge a preocupação com a redução de gastos do governo em áreas que não são consideradas prioritárias e que não afetam o bem-estar da população, como os custos de transação.

A teoria dos custos de transação surgiu com enfoque no setor privado da economia. Entretanto, devido às exigências recentes de que o serviço público gaste com eficiência seus recursos, voltou-se o olhar para as contribuições que esta teoria poderia dar também à área pública. Devido às especificidades das organizações do setor público, são necessários ajustes para que se possam utilizar os conceitos de custos de transação e incentivos à coordenação e eficiência dos agentes.

North (1990) salientou que a dificuldade de se encontrar formas de reduzir os custos de transação é a principal causa da estagnação histórica e do subdesenvolvimento observados nos países periféricos. Para ele, o subdesenvolvimento está baseado em um ambiente social em que a falta de cooperação humana atrapalha a inovação, tem relações hierárquicas localizadas e impede a ampliação do círculo de relações sociais de que fazem parte os agentes. Ressalta, ainda, que a chave para o desenvolvimento não está em dons naturais, na acumulação de riquezas ou nas habilidades humanas, mas nas instituições, na maneira de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais.

A redução e o controle dos custos de transação dependerão da construção de determinadas estruturas de governança que possam criar sistemas de incentivo aos atores relevantes no processo para aperfeiçoar a adoção e a execução de políticas públicas (DIXIT, 2002).

Segundo Peres (2007, pp.20-21), são quatro os atores principais envolvidos nas transações no setor público:

- 1) Poder Executivo: os chefes são políticos eleitos que levam um grupo de pessoas, políticos ou não, para ocuparem cargos de gestão nas administrações das esferas de governo, e controlam a burocracia estatal. São movidos por autointeresse e buscam a reeleição. Estão sujeitos a menor ou maior pressão de grupos de interesse, dependendo do partido, grau de coesão da coligação e de representantes destes no Poder Legislativo e na sociedade civil;
- 2) Poder Legislativo: os membros são representantes eleitos dos estados e da sociedade civil, nas diferentes esferas de governo. Sua principal responsabilidade é avaliar e controlar as ações do Executivo e propor leis. Também sofrem pressão de grupos de interesse e atentam-se à apreciação popular e aos consequentes votos que suas ações podem render, uma vez que há a possibilidade de buscarem a reeleição.

- 3) Burocracia: É o corpo gerencial do aparelho do Estado para a execução de políticas públicas. São funcionários geralmente dotados de capacidades específicas para seus cargos e com estabilidade, com vistas à preservação contra perseguição e descontinuidade político-administrativa. Formulam, executam e avaliam processos, sob o comando político.
- 4) Sociedade Civil: Assim como os outros atores, estes possuem racionalidade limitada e participam da vida política em busca de seus interesses individuais. Sua participação se dá apenas quando o benefício dessa ação compensa o tempo dispendido. Por isso, a maioria das pessoas permanece a maior parte do tempo racionalmente ignorante do que se passa no processo político.

De acordo com Peres (2007), as transações no setor público estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, com base na interação dos atores destacados. Tendo como base o pensamento de Horn (1995), Peres (2007, pp.21-23) relaciona os principais custos envolvidos nestas transações:

- 1) Tempo gasto pelos políticos, dos poderes Executivo e Legislativo, buscando acordos sobre determinada política pública. Quando há conflito e incerteza, aumenta o custo de definição de regras claras e tende a promover leis e políticas públicas vagas, o que dificulta o cumprimento dos objetivos;
- 2) O custo decorrente de os benefícios propostos por uma política pública serem afetados por problemas de compromisso de longo prazo, excedendo inclusive o período da legislatura. Isso acontece, muitas vezes, devido à falta de habilidade de legisladores e executivos de emendar, alterar e substituir leis e regras.
- 3) A autoridade pública não pertence a ninguém. Por isso, o que quer que seja criado pelas autoridades de hoje está sujeito a ser alterado ou destruído por completo, de modo legal e sem qualquer compensação, por aqueles que assumirão posteriormente. Tem-se, portanto, um custo de transação, pois não é possível garantir à sociedade civil a durabilidade dos benefícios de uma política pública.

- 4) Outro custo decorre do fato de que os atores (Poder Legislativo, Poder Executivo, burocracia e sociedade civil) podem não ter o mesmo entendimento, compromisso e energia para programar, administrar, monitorar e avaliar as políticas públicas, o que faz com que os benefícios de determinada política possam não se concretizar.
- 5) O custo de monitoramento da burocracia, de forma a alinhar estes atores aos objetivos definidos pelos agentes políticos. Deve haver um modelo de estrutura de governança onde a execução das políticas públicas seja da forma como foram idealizadas pelo governo, o que requer um sistema de incentivos que permita essa indução. Esse sistema de incentivos tem alta complexidade, uma vez que incrementos financeiros em contrapartida ao desempenho individual têm pouca eficácia para controlar ações burocráticas.
- 6) O custo relacionado à falta de clareza, por parte da sociedade civil, sobre os benefícios privados ou custos associados a determinada política pública. A clareza é menor quando o financiamento de uma política pública se dá completamente com o pagamento de impostos, que recaem sobre a sociedade de forma não individualizada.

Segundo Dixit (2002), são quatro as características especiais das estruturas de governança no setor público:

- 1) Multiplicidade de principais: Existe porque as ações do governo, através de sua administração direta ou indireta, afetam grande parte da sociedade, uma vez que muitos serviços são bens públicos e geram externalidades. Dependendo da área governamental analisada, as administrações públicas podem ser vistas como estruturas com vários principais agindo em um jogo não cooperativo, onde cada um busca influenciar as ações de acordo com seus interesses. Assim, quanto maior for a informação assimétrica e a incerteza que envolvem certo setor do governo, e quanto maior o poder de barganha de pequenos grupos de poder, maior a possibilidade que estes têm de maximizar ganhos de bem-estar, aproveitando-se de falhas institucionais e de falta de controle interno e externo à organização pública. A grande dificuldade é definir o principal e, a partir disso, conseguir trabalhar uma estrutura de

governança adequada. Quanto maior a multiplicidade de principais, maior a complexidade do jogo não cooperativo, o que aumenta a ocorrência de corrupção e, conseqüentemente, leva à perda de bem-estar.

- 2) Multiplicidade de tarefas: Existe na medida em que se espera que as administrações públicas alcancem vários objetivos. Por isso, a interação dos objetivos não é sempre clara dentro das organizações e dificilmente é priorizada para que otimize os agentes, insumos e processos. Assim, quanto maior o número de participantes, maior a possibilidade de conflitos de interesses.
- 3) Reduzida competitividade: É causada porque a oferta de bens e serviços públicos pelo setor público ocorre de forma monopolista ou quase monopolista. Isso pode dificultar o controle de custos e a qualidade dos resultados, além de não atender às preferências da sociedade. Dependendo do tipo de organização e da possibilidade de verificação de resultados, pode incorrer em altos custos de transação e comportamento oportunista, sem garantia de uma atuação socialmente eficiente.
- 4) Motivação dos agentes: Existem fatores internos à organização que dificultam a visualização do desempenho individual no serviço público, além de os incentivos baseados em compensação pecuniária serem de aplicação bastante complexa. Além disso, em uma estrutura de governança pública, a motivação da burocracia muitas vezes depende mais de fatores ideológicos e políticos, dificilmente mensuráveis, como a identificação dos agentes com a política pública a ser executada, induzindo-os para o cumprimento ou não de tarefas.

Dixit (2002) afirma que os incentivos são fracos no setor público. Frant (1996) salienta que a reeleição é um forte incentivo, uma vez que a política é o que norteia a alocação de recursos no setor público. Para Peres (2007), se houver informação assimétrica, será difícil avaliar os resultados das políticas públicas, o que pode levar ao oportunismo político.

A solução para o comportamento oportunista no setor público é a adoção de estruturas de governança protegidas da política, ou seja, que não estejam tão vinculadas a interesses particulares de cunho eleitoreiro. Com vistas à reeleição, os agentes políticos podem optar por ações que deem mais visibilidade ao governo,

que não são, necessariamente, aquelas pelas quais a sociedade anseia (FRANT, 1996).

Frant (1996) salienta que comportamentos oportunistas no governo levam à má alocação dos recursos e ao aumento dos custos de transação. Soma-se a isso, segundo ele, o fato de no setor público ser mais difícil assegurar que a outra parte se comprometa com o que foi acordado, porque há menos garantias e maior complexidade de controlar a destinação dos recursos, além de haver a possibilidade de alterações em leis e orçamentos de um mandato para outro. Assim sendo, ele enfatiza a necessidade de que alguns processos sejam alheios a ações políticas, de modo a reduzir custos de transação e assegurar o cumprimento de contratos.

Para resguardar as políticas públicas do comportamento oportunista político, Frant (1996) aponta dois mecanismos: a criação de autoridades públicas, que seria um fundo com receita específica a ser administrado por uma estrutura de governança independente; a vinculação de receita, que é a reserva de recursos para alocação em despesas que não foram direcionadas no planejamento orçamentário.

Horn (1995, apud Peres, 2007) explica que a vinculação de receitas se dá em função do medo dos legisladores de que acordos relacionados a políticas públicas não sejam cumpridos no futuro. Peres (2007) ressalta que, em áreas onde há custos de supervisão dos agentes e onde é implementada a vinculação orçamentária para reduzir o oportunismo político e a incerteza, é essencial uma estrutura de governança que busque garantir o controle do gasto público e proteger os interesses da sociedade civil relacionados às políticas públicas.

O Estado deve intervir para minimizar custos de transação e para garantir o cumprimento dos contratos e das leis, bem como para incentivar a competição de acordo com as regras estabelecidas (NORTH, 1990). O Estado falha no desempenho de suas funções devido à sua própria natureza, uma vez que Executivo e Legislativo são compostos por agentes cuja racionalidade não difere dos demais agentes. Assim, a esfera pública é encarada como um mercado qualquer, onde os políticos são ofertantes de serviços públicos e os eleitores são consumidores dos mesmos (SILVA, 1996).

As escolhas públicas são intrinsecamente imperfeitas, pois os agentes públicos não têm capacidade cognitiva para identificar, em todas as ocasiões, as demandas dos cidadãos, além do fato de que agem segundo seus próprios interesses privados, como qualquer outro agente econômico ordinário. Soma-se a

isso o fato de agirem para representar interesses de grupos específicos da sociedade. Devido a isso, não existe escolha pública, a atividade política é uma relação de troca imperfeita (SILVA, 1996).

Os políticos e burocratas atuam no setor público para representar seus interesses dentro do mesmo, da mesma forma que agentes privados se organizam para agir sobre a máquina governamental. Esses fatos geram conflitos entre diversos grupos de interesse que competem entre si para garantir maiores benefícios. Entretanto, essas atitudes geram um custo em termos de crescimento e desempenho para a sociedade, já que esforços poderiam estar sendo feitos em prol de atividades inovadoras e empresariais produtivas aptas a fomentar o desenvolvimento econômico. Ou seja, há a tendência ao desperdício de recursos econômicos e tecnologia em atividades que não agregam ao produto nacional e ainda deprimem a taxa de crescimento, o que compromete a qualidade de vida das gerações futuras (SILVA, 1996).

4 CRÍTICAS À NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Ao longo de décadas, a teoria neoclássica compreendeu a firma como um mero agente maximizador de lucro, cujo único interesse era obter o maior excedente possível, segundo os objetivos dos agentes e as condições do mercado. Embora essa ideia facilitasse a elaboração de modelos de equilíbrio de crescimento econômico, ela logo se revelou incapaz de lidar de maneira satisfatória com realidades mais complexas, como oligopólios. Surgiu, então, a Nova Economia Institucional, que creditava essas deficiências principalmente à subestimação da importância do papel das instituições que regulam o ambiente econômico (SILVA FILHO, 2006, p.261).

Dow (1987) questiona as contribuições da Teoria dos Custos de Transação, principalmente com relação à eficiência das estruturas de governança, em detrimento dos mercados. Para ele, a teoria foi incapaz de provar seus pressupostos.

Para Silva Filho (2006), a economia dos custos de transação adota uma concepção simplista sobre um tema vasto e complexo, devido à conveniência analítica. Segundo ele (p.273):

A firma é um conceito vazio dentro da economia dos custos de transação, assim como o era na teoria convencional. A firma ainda é concebida de maneira estática, sendo apenas substituído o comportamento maximizador por outro minimizador de custos. Em razão da existência de custos de transação, a colaboração de agentes produtores individuais dentro de uma mesma estrutura se torna mais eficiente que uma divisão do trabalho conduzida até as últimas consequências. Mas as firmas já existem anteriormente à integração. Na ECT, a firma é conceitualmente uma consciência nua, cuja única finalidade é, na impossibilidade de maximizar lucros, buscar satisfazer na medida do possível seus interesses pecuniários mais imediatos. São os indivíduos que a compõem que determinam, através de suas ações (também orientadas pelo critério de minimização de custos de transação), os rumos a serem seguidos pela empresa.

A teoria dos custos de transação trata dos ajustes adaptativos que as organizações realizam buscando a eficiência em suas transações. Entretanto, essa abordagem é inadequada porque trata a organização como uma ordem social e moral na qual os interesses individuais e grupais derivam de uma estrutura de interesses no sistema, desconsiderando a influência de possíveis conflitos e lutas de poder (REED, 1999).

A tomada de decisão de um diretor pode estar respaldada em objetivos políticos de um grupo e não necessariamente assegurar resultados eficientes. Assim, é complexa a análise de eficiência em um ambiente onde a definição das informações, incentivos, coordenação e direitos de propriedade são dados institucionalmente (PERES, 2007).

Breitenbach, Brandão e Souza (2009) argumentam que a Nova Economia Institucional considera o ambiente institucional e as questões relacionadas ao comportamento humano; entretanto, para eles, a sua utilização para estudos empíricos tem limitado sua análise para fatores de incerteza comportamental, principalmente oportunismo e racionalidade limitada observados nos agentes envolvidos na transação. De acordo com eles, ao focar na minimização de custos como algo imprescindível às organizações, a teoria dos custos de transação considera as estratégias como algo secundário. Assim, ressaltam que:

ao subestimar os custos de organizar as transações dentro da firma, desconsidera, muitas vezes, longas e custosas negociações que tendem a ser mais difíceis dentro da firma do que entre firmas. Por fim, ao subestimar o papel das forças sociais e culturais na atividade econômica, não as considera como fortes elementos condicionantes e contingenciais das organizações. (p.11)

O conceito de firma na Economia Institucional é pouco mais do que uma ficção, quando isolada da atividade humana. Embora a teoria seja importante para a elucidação de diversos fenômenos econômicos, não é adequada para explicar o comportamento das firmas em um contexto dinâmico de transformação tecnológica. Assim, a unidade de análise deveria ser a inovação tecnológica, compreendida como processo desenvolvido ao longo do tempo e internalizado pelas firmas através de rotinas de inovação (SILVA FILHO, 2006).

Valle, Bonacelli e Filho (2001) salientam que Coase primou pela tentativa de definir, pela primeira vez, a noção de custos de transação, os quais foram classificados em duas instâncias principais: os custos de coleta de informações e os custos de negociação e estabelecimento de um contrato. Entretanto, segundo eles, Coase não definiu critérios para mensuração de tais custos, o que inviabiliza a validação ou refutação dos seus argumentos, por não ser possível comparar distintas estruturas de governança.

Buckley e Chapman (1997, apud Breitenbach, Brandão e Souza, 2009) acrescentam que os custos de transação são compostos por elementos difíceis de

assinalar, ou seja, geralmente descarta-se a possibilidade de quantificá-los, já que muitas vezes estão entrelaçados com outros custos normais.

Além disso, com relação a políticas de defesa da concorrência, a teoria dos custos de transação é incompleta, sobretudo quanto às falhas da burocracia. Do ponto de vista antitruste, o uso desta teoria deve ser cauteloso, para que suas implicações constituam um conjunto de considerações adicionais, mas não determinantes, na análise dos resultados sociais das estratégias empresariais privadas (FAGUNDES, 1997).

O modelo da NEI é muito limitado por não considerar as especificidades do setor público e por tomar as sociedades como um todo homogêneo, onde tudo poderia se adaptar à sua concepção de desenvolvimento econômico. Ademais, o desenvolvimento econômico é visto pela NEI como um fenômeno que ocorre quando há avanço institucional para a redução dos custos de transação e garantia dos direitos de propriedade. Entretanto, essa análise exclui as particularidades das economias subdesenvolvidas, suas condições econômicas e sociais e os processos de construção histórica, que são completamente diferentes em economias desenvolvidas (GOMES, 2004).

O capitalismo na economia subdesenvolvida brasileira teve uma formação distinta dos países de capitalismo avançado. Apenas este aspecto já serve para assinalar que o modelo institucionalista deveria preocupar-se em buscar as especificidades do desenvolvimento econômico brasileiro. Além disso, é um reducionismo econômico querer explicar a evolução da economia brasileira segundo as inovações e a criação de novos marcos institucionais (GOMES, 2004).

5 RESULTADOS

A Teoria dos Custos de Transação foi desenvolvida por Williamson a partir dos trabalhos pioneiros de Coase. Seus pressupostos básicos são a racionalidade limitada dos agentes e o oportunismo, este entendido por eles como a busca do interesse próprio com malícia. Esses pressupostos estão relacionados com a competência cognitiva dos agentes e suas motivações, que ocasionam os custos de transação (BREITENBACH, BRANDÃO e SOUZA, 2009, p.8).

Os neoclássicos entendiam que o mercado funcionava em concorrência perfeita e não existiam assimetrias no acesso às informações, necessárias para o desenvolvimento de suas ações e a tomada de decisões. Desta forma, os neoclássicos veem a instituição como uma variável exógena do modelo de funcionamento dos mercados, uma vez que, para eles, o desenvolvimento é a elevação da produtividade com base no aprofundamento da divisão do trabalho e no aumento do excedente de riqueza social. Por outro lado, na Nova Economia Institucional, o processo de desenvolvimento econômico é também um processo de desenvolvimento das instituições, ou seja, as instituições importam e devem ser acrescentadas nos modelos de desenvolvimento econômico (GOMES, 2004).

Segundo Williamson (1975), o ambiente econômico deve ser compreendido, estruturalmente, como diferentes modos de governança: mercados, hierarquias e estruturas mistas. Para ele, as diferenças entre esses modos de governança envolvem atributos particulares que resultam em vantagens e fraquezas de cada um, de acordo com a sua eficácia quanto à regulação do sistema econômico.

Para escolher o melhor arranjo institucional, a teoria dos custos de transação considera três aspectos: a incerteza, que decorre da incapacidade de se prever integralmente as atitudes dos agentes econômicos e as mudanças do ambiente, de modo a se preparar para acontecimentos presentes e futuros; a frequência em que as transações são realizadas, uma vez que transações frequentes geram confiança entre as partes envolvidas na barganha; e a especificidade dos ativos, que indica a impossibilidade de realocar os gastos em outras atividades sem que ocorram perdas de valor na nova modalidade de uso (SANTOS, 2007).

Fagundes (1997) diz que a questão é buscar formas de minimizar os custos de transação, através da procura de mecanismos contratuais, formais ou não, que desestimulem conflitos ou que os resolvam rapidamente, caso surjam.

Reconhecer que o ato de produzir se desdobra em compras e vendas que geram ônus significa considerar a existência de custos de transação que não podem ser ignorados em prol dos custos de produção. É essencial ir além da função de produção e considerar os outros custos envolvidos nos processos, que constituem um elemento importante nas decisões dos agentes econômicos e auxiliam na definição da melhor alocação dos recursos na economia (SANTOS, 2007).

Ao longo do tempo, algumas sociedades acumularam um estoque de valores, normas, regras, leis e instituições que geraram condições para o surgimento de mercados dinâmicos, competitivos e eficientes. As economias baseadas na liberdade de empreendimento, de contratos e que garantem direito de propriedade privada apresentam um desempenho melhor, com crescimento constante e busca de eficiência, do que aquelas economias que têm elevados custos de transação devido ao excesso de regulamentação do mercado (SILVA, 1996).

Silva Filho (2006) indica que a teoria da firma proposta pela economia dos custos de transação é incapaz de oferecer soluções adequadas a muitas questões relevantes levantadas pelos economistas. Segundo ele, ainda que se reconheçam os importantes avanços trazidos por essa teoria, não se pode elegê-la como marco fundamental da Economia Institucional da firma. Para o autor, é preciso buscar outras abordagens da escola institucional como instrumental teórico para se compreender o funcionamento das firmas.

Todavia, a NEI trouxe contribuições relevantes por tentar explicar por que economias periféricas alcançaram graus de desenvolvimento econômico aquém de outras sociedades, ao elucidar que estas não conseguiram construir arranjos institucionais que permitissem a sua evolução para construir condições de mercado adequadas às transações econômicas, com custos de transação reduzidos e direitos de propriedade assegurados. Por outro lado, tentar analisar a evolução histórica a partir do aperfeiçoamento de instituições que garantam condições econômicas, como propõe a NEI, é não considerar outros elementos da antropologia humana, assim como especificidades históricas dos sistemas sociais (GOMES, 2004).

Neste sentido, Velasco e Cruz (2003) argumenta que alguns teóricos da NEI agem de maneira preconceituosa, pois fazem comparações históricas entre arranjos

institucionais de países considerados desenvolvidos, como Estados Unidos e Inglaterra, contrapondo-os com países da América Latina, não considerando o processo de exploração colonial a que foram submetidos. Além disso, não cita outros países desenvolvidos, como Japão ou Coreia. Para o autor, a NEI esquivava-se da tarefa de analisar o processo de desenvolvimento econômico de acordo com o funcionamento do capitalismo mundial.

O desenvolvimento econômico brasileiro e suas especificidades tornam árdua a tarefa de pesquisa sobre o tema e requerem o auxílio de outras ciências que possam subsidiar o entendimento da formação do capitalismo doméstico, suas peculiaridades e inter-relações com o capitalismo mundial e de outras nações desenvolvidas (GOMES, 2004).

Peres (2007) diz que a existência de complexos custos de transação e suas características específicas no setor público leva organizações da administração direta a serem geridas em uma estrutura hierárquica. Isso ocorre, segundo ela, onde há grande dificuldade em definir objetivos e medir resultados das políticas públicas e identificar as melhores formas para se atingir os objetivos almejados.

A corrupção na máquina pública está ligada ao fato de que não podemos comparar a administração gerencial do Estado e suas estruturas de incentivo com aquelas utilizadas pelo mercado. Desta maneira, é preciso considerar que as escolhas públicas não são puramente técnicas ou gerenciais. Não é possível uma decisão política pública totalmente neutra a qualquer grupo de interesse, dentro e fora do Estado. Assim, não é possível querer diminuir ou desconsiderar a natureza eminentemente política deste processo, sob o risco de se fazerem análises equivocadas (SILVA, 2004).

O homem público tem sua ação limitada por regras, assim como o homem privado. O homem público representa o Estado e sua ação é autointeressada, mas, como lhe são impostas limitações, o poder constitucional garante a existência de forma a não comprometer o bem público com objetivos privados (SILVA, 2006).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou apresentar as teorias descritas pela Nova Economia Institucional, em especial a Teoria dos Custos de Transação.

Para Coase, a firma faz muito mais do que transformar insumos em produtos, ela coordena as ações dos agentes econômicos, juntamente com o mercado. A Teoria dos Custos de Transação parte do pressuposto de que o ato de transacionar economicamente possui um custo que não pode ser negligenciado. Indica que as transações podem ser reguladas por uma autoridade, para que esses custos de se utilizar o sistema, isto é, os custos de transação, sejam reduzidos.

À medida que foram ficando mais frequentes as trocas entre os agentes econômicos, ficou notável a necessidade de se institucionalizar o ambiente, para elevar a possibilidade de sobrevivência das organizações e estabelecer um sistema de trocas menos oneroso, que buscasse maximizar a satisfação dos agentes econômicos e aumentasse a eficiência do sistema econômico.

São notáveis as contribuições da Nova Economia Institucional para o entendimento do cenário econômico, principalmente pela nova concepção de firma e a definição de conceitos como racionalidade limitada, oportunismo, estruturas de governança e a influência da especificidade dos ativos. Além disso, apontou a relevância da garantia dos direitos de propriedade e assinalou a necessidade de se ter políticas de defesa da concorrência, de modo que as partes possam atuar no mercado segundo parâmetros éticos e econômicos adequados. No Brasil, é histórica a preocupação com esta área, conforme demonstrado pela evolução das leis antitruste no país, desde 1938 até a mais recente, de 2011, que ampliou as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e alterou valores de multas para algumas infrações cometidas contra a ordem econômica. Nestes casos, é crucial a devida atuação do Estado.

Alguns autores se dedicaram a estudar a NEI e fizeram críticas à sua abordagem. A forma como é colocada a firma é considerada simplista, não consegue abarcar a complexidade e a especificidade de variadas instituições, sendo mais um modelo de análise teórica que facilita a análise das questões econômicas propostas.

Além disso, a teoria não estabeleceu de que forma os custos de transação poderiam ser quantificados, a fim de que pudessem ser comparadas diferentes formas de estruturas de governança e os graus de eficiência de cada uma. Também salutar é o foco apenas nas instituições do setor privado da economia, dada a importância do setor público, complexo e cheio de especificidades, para o funcionamento do sistema econômico.

Autores como North tentaram determinar pontos de convergência da teoria com questões públicas, entretanto, falharam por não considerar as especificidades do setor público e por tomar as sociedades como um todo homogêneo, onde tudo poderia se adaptar à sua concepção de desenvolvimento econômico. Soma-se o fato de o modelo excluir as particularidades das economias subdesenvolvidas, como o Brasil, suas condições econômicas e sociais e os processos de construção histórica, que são completamente diferentes em economias desenvolvidas. Isto é, o desenvolvimento ou subdesenvolvimento de nações não pode ser atribuído apenas à forma como suas instituições foram criadas ao longo do tempo.

Depreendeu-se a complexidade da análise da teoria no setor público, tendo em vista que as decisões acerca de políticas públicas são, sobretudo, políticas. Conforme demonstrado, a multiplicidade de agentes e de tarefas, as barreiras para se motivar os agentes e as constantes pressões de grupos de interesse interferem substancialmente na forma como agentes públicos atuam. Além disso, pelo fato como a política é organizada no Brasil e principalmente devido à reeleição, os agentes públicos podem agir de acordo com seus próprios interesses, em detrimento dos reais anseios da população que os elegeram. Isso prejudica a eficiência do setor público e aumenta os custos de transação, uma vez que recursos são dispendidos em atividades que não constituem o cerne das políticas públicas tidas como essenciais para a garantia do bem-estar da sociedade civil.

Desta maneira, percebe-se a necessidade de se estabelecer mecanismos externos de incentivo e supervisão para a boa gestão pública. A redução dos custos de transação envolve a participação de todos os atores: membros do poder público, gestores, servidores técnicos, população, empresas privadas que se relacionam com o setor público, dentre outros. Ou seja, buscar a eficiência no trato com o dinheiro público envolve a conscientização de todos os que transacionam, devendo ser estabelecidas medidas para que se alcance esse resultado e que, com a maior

qualidade do gasto público, o país tenha à sua disposição mais recursos para serem investidos.

É necessário o fortalecimento do processo de planejamento das políticas públicas, que possibilite que a população e os órgãos de controle estatais possam acompanhar e controlar o desempenho das ações dos agentes e o retorno dos recursos investidos em diversas áreas. Se houver maior transparência, minimiza a ocorrência de fraudes de corrupção, as quais elevam os custos de transação, e diminui a possibilidade de tomada de decisões apenas políticas por parte dos agentes públicos, sem considerar o interesse social.

No Brasil, é sobressalente o número de órgãos públicos, o que faz com que os custos de transação verificados também sejam altos. Uma vez que todo esse dinheiro é gasto em transações, resta menos para ser investido no país, o que é essencial para o crescimento econômico. Uma nação que não cresce não tem condições de proporcionar melhoria na vida das pessoas, não atrai investimentos nacionais e estrangeiros, não cria condições para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, P.F. **Nova economia institucional**: referencial geral e aplicações para a agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000.

BARCELOS, R. M. **A Nova Economia Institucional**: teoria e aplicações. Brasília/DF. UnB - PET, Departamento de Economia, 2003.

BORGES, T. B; MARIO, P. C.; CARNEIRO, R. A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, Abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 Jun. 2014.

BREITENBACH, R.; BRANDÃO, J. B. ; SOUZA, R. S. **Teorias Organizacionais e a Nova Economia Institucional**: uma discussão acerca dos elementos constitutivos das organizações. In: 47º Congresso da SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural), 2009, Porto Alegre. Anais do 47º Congresso da SOBER, 2009.

BURLAMAQUI, L. e FAGUNDES, J. (1996). "Notas sobre a diversidade e regularidade no comportamento dos agentes econômicos: uma perspectiva neo-schumpeteriana". In BARROS DE CASTRO, Antonio; POSSAS, Mário L.; PROENÇA, Adriano (Orgs). **Estratégias empresariais na indústria brasileira**: discutindo mudanças. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, Oxford, n.4, p. 386-405, 1937. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/2626876?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em 30 Jan. 2014.

DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **The Journal of Human Resources**, Madison, v. 37, n. 4, p. 696-727, Autumn, 2002.

DOW, G. K. The function of authority in Transaction Cost Economics. *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 8 (nº 1), Março, pp.13-38, 1987.

FAGUNDES, J. Economia Institucional: Custos de Transação e Impactos sobre Política de Defesa da Concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n.2, p. 115-135, jul./dez. 1997.

FARINA, E. M. M. Q. Reflexões sobre desregulamentação e sistemas agroindustriais: a experiência brasileira. 1996. Tese (Livre-Docência em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

FIANI, R. Teoria dos Custos de transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.) Economia industrial: Fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

FRANT, H. High-powered and low-powered incentives in the public sector. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, Oxford, v.6, n.3, p.365-381, July 1996.

FREIRE CARVALHO, E.. A Política Antitruste no Brasil e o Combate a Cartéis à Luz do Novo CADE. **Revista Thesis Juris**, 2 (2), 2013. Disponível em: <<http://www.revistartj.org.br/ojs/index.php/rtj/article/view/21>>. Acesso em: 20 Jan. 2015.

FURUBOTN, E; RICHTER, R. **Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics**. University of Michigan Press, 2000.

GOMES, F.G. **A nova economia institucional (NEI) e o (Sub) desenvolvimento econômico brasileiro: limites e impossibilidades de interpretação**. In: Sep – Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia. Anais... Uberlândia, 2004.

ILHA, V. T. **A teoria dos custos de transação e o modelo de comercialização de energia elétrica após as reformas do setor elétrico**. 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/25428>. Acesso em 07 Nov. 2014.

MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, Ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 Jul. 2014.

MACIEL, P.J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, Oct. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000500007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 Set. 2014.

MILLER, G. **Managerial dilemas: the political economy of hierarchy**. Canada: Cambridge University Press, 1992.

NORTH, D. C. **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**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PONDÉ, J. L. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais**. Campinas: IE/UNICAMP, texto para discussão n^o 38, 1994.

REED, M. Teorização Organizacional: Um campo Historicamente Contestado. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.) **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999, V.1.

REZENDE, F; CUNHA, A; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, Aug. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000400009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 Out. 2014.

SANTOS, S. R. S. **A Nova Economia Institucional**. In: SEMINÁRIO TEMÁTICO DO NÚCLEO DE ESTUDOS EM SOCIOLOGIA ECONÔMICA E DAS FINANÇAS, 1., 2007, São Paulo. Anais... São Paulo, 2007.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. London: Sage Publications, 1995.

SILVA, M.F.G. **Fronteiras da Nova Economia Institucional**. Relatório de pesquisa FGV/EAESP/NPP;n.5, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3047?show=full>. Acesso em: Jan. 15.

_____. Corrupção e produção de bens públicos. In: ARVATE, P.R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.126-135.

SILVA FILHO, E. B.. **A teoria da firma e a abordagem dos custos de transação: elementos para uma crítica institucionalista**. 2006. Disponível em:

www.revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/download/11819/8544. Acesso em 30 de Out. 2014.

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.

VELASCO e CRUZ, S. C. Teoria e História: Notas Críticas sobre o tema da Mudança Institucional em Douglas North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho, p.107-122, 2003.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies**. New York: Free Press, 1975.

_____. **The Economic Institutions of Capitalism**. London: Free Press, 1985.

_____. **The Theory of the Firm as Governance Structure**: from choice to contract. Berkeley: University of California, Janeiro (mimeo), 2002.