

# A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E OS MODELOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: TENDÊNCIAS, IMPLICAÇÕES E AGENDAS DE PESQUISA

Mutaro Seidi<sup>1</sup>

Hugo Consciência Silvestre<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente estudo realiza uma meta-revisão com ensejo de compreender as implicações da teoria dos custos de transação sobre os modelos de prestação de serviços públicos. A meta-revisão identificou oito (08) artigos através das buscas nas bases de dados da Scielo e Spell. Os resultados apontam que existe uma escassez significativa de estudos que se socorrem da teoria dos custos de transação na sua relação com os modelos de prestação de serviços públicos. Com base nos estudos selecionados, conclui-se que a baixa incerteza coopera na redução dos custos de transação e reduz os riscos de comportamentos oportunistas, verificou-se, igualmente, que a hierarquia é um dos arranjos preferíveis face aos contextos que envolvem contratos de longa duração e por fim, constata-se que as formas híbridas são preferíveis em situações de elevados custos de transação e frequência ocasional. Encorajam-se, portanto, a realização de novos estudos que permitindo a melhor compreensão dos custos de negociação em controle para a prestação de serviços públicos.

**Palavras-chave:** Teoria dos Custos de Transação; Instituições; Prestação de serviços públicos; Meta-revisão; Brasil.

---

<sup>1</sup> Discente do curso de graduação em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

<sup>2</sup> Orientador. Professor do curso da graduação em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

## 1. INTRODUÇÃO

Os custos de transação são os custos incorridos nas fases da celebração, monitoramento e avaliação de contratos entre organizações (BROW; POTOSKI e SLYKE, 2006). A teoria dos custos de transações procura entender, os fatores que cooperam para que uma determinada organização decida adotar os seus mecanismos de governança e/ou prestação de bens e serviços públicos, que por sua vez poderão ser por vias de mercado, através da contratação externa, por meio da “hierarquia”, através da produção interna do bem e serviço, ou ainda por vias híbridas através da utilização entre a hierarquia e o mercado (WILLIAMSON, 1981, 1985; MOTTA; VASCANCELOS, 2002).

Com o desapontar da Nova Gestão Pública muitos países nos redores do mundo – incluindo o Brasil – passaram a adotar novos arranjos de prestação de serviços públicos por meio de contratualização às organizações do setor privado (SILVESTRE, 2019). Essas modalidades são celebradas por meio de acordos entre setor público e privado para prestação de determinado serviço público (WARNER; HEFETZ, 2008). As celebrações dos contratos entre as duas partes, por sua vez, envolvem custos de transação.

Esta pesquisa parte da seguinte pergunta: *quais têm sido as implicações dos arranjos utilizados para a prestação dos serviços públicos no Brasil em razão dos custos de transação existentes?*

Para responder a essa indagação, realizou-se uma meta-revisão das produções bibliográficas indexadas nas duas principais bases de dados que congregam a maioria das produções nacionais, isto é, a Scientific Electronic Library Online (SciELO) e a Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). Para seleção e análise dos artigos selecionados na meta-revisão, foi utilizada a Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses – PRISMA.

Os resultados da meta-revisão indicam que existem uma cifra ínfima de estudos que se utilizam da teoria dos custos de transação para análise dos diferentes modelos de prestação de serviços públicos no Brasil. Com base nos estudos selecionados, conclui-se que ambientes de baixa incerteza cooperam na redução dos custos de transação e reduzem os riscos de comportamentos oportunistas de entre as partes envolvidas, e verificou-se, igualmente, que a hierarquia é um dos arranjos preferíveis face aos contextos que envolvem contratos de longa duração. Por fim, constata-se que as formas híbridas são preferíveis em situações de elevados custos de transação e frequência ocasional das transações. Constitui-se, portanto, como

potencial o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa para a análise empírica da relação dos custos de transação com o emprego de diferentes modelos de prestação de serviços públicos.

Para além desta introdução, o presente trabalho segue estruturado da seguinte maneira: a seção seguinte debruçou-se sobre a teoria dos custos de transação; na terceira sessão, discutem-se sobre os diferentes modelos de prestação de serviços públicos. Na quarta seção discute-se sobre a relação entre custos de transação e as instituições. Na quinta seção são apresentadas as opções metodológicas. Na sexta seção apresentam-se e discutem-se os resultados do estudo. E por último, as considerações finais são avançadas.

## 2. A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A teoria dos custos de transação brotou dentro da abordagem da Nova Economia Institucional, com a obra seminal de Ronald Coase (1937). Identificam-se nessa abordagem, que os custos de transação são custos incorridos nas fases da celebração, monitoramento e avaliação de um contrato entre as organizações, como unidade central de análise (MOTTA; VASCONCELOS, 2002). Ela – a teoria dos custos de transação – busca compreender as motivações que levam as organizações a decidirem os seus mecanismos de governança (WILLIAMSON, 1981).

Segundo Kupfer (2002) e Williamson (1981) tais custos têm duas formas, geralmente, a *ex-ante*, entendida como custos incorridos nas fases de celebração do contrato entre as partes, e a *ex-post*, que são os custos contraídos após a celebração do contrato, isto é, quando ocorrem incertezas, imprevisões, necessidades de adaptações e distorções e/ou condutas que contrapõem o que foi celebrado no contrato.

Diante disso, as decisões das organizações são moldadas sobre os seguintes pressupostos: **(a)** a *racionalidade limitada*, entendida por Simon (1945) como limitação das capacidades humanas, que segundo ele atrapalham, em certa medida, a possibilidade de celebração de contrato visando prever os casos inesperados e não previstos pelos contratos. A **(b)** questão do *oportunismo*, que se relaciona, segundo Williamson (1985; 1998), com a busca das vantagens entre os atores quando estabelecem contratos, é outro fator a ser ponderado. Esse oportunismo acontece, por vezes, antes da transação ocorrer e, também, poderão ocorrer após a realização da transação (WILLIAMSON, 1985).

Entre os fatores que cooperam para a existência dos custos de transação, Coase (1937) e Williamson (1996) citam a **(i)** incerteza do ambiente, **(ii)** grau de frequência e a **(iii)** especificidades dos ativos.

Em relação à **(i) incerteza do ambiente**, Coase (1937), sublinha que é motivada pelas limitações de capacidades cognitivas humanas e, em sequência, têm efeitos na realização dos contratos de forma imperfeita, para além de potenciar a existência de condutas oportunistas por parte dos atores envolvidos. Quanto ao **(ii) grau de frequência**, Williamson (1985) ressalta que é o “número de vezes” que uma determinada transação acontece, podendo ser “*recorrente*”, isto é, ocorrendo com elevada frequência e nos casos em que prevalece uma certa dose de confiança entre os agentes econômicos; e *frequência ocasional*, aquelas que não ocorrem com muita frequência e quando assim, os atores buscam, reciprocamente, fazer valer as atitudes oportunistas tirando o máximo proveito. Por fim, identifica-se **(iii)** a especificidade dos ativos, que na visão de Coase (1937), Brow, Potoski e Slyke (2006), remetem para o conjunto de investimentos altamente especializados e com pouco e/ou nenhum valor quando aplicado fora da relação entre “fornecedor-cliente”. Estas – as especificidades dos ativos – dividem-se em: ativo físico, locacional, humanos, dedicado, marca e temporal, ver Quadro 1.

**Quadro 1: Tipos e definição das especificidades dos ativos**

Tipo de ativo	Definição	Autores
<b>Especificidade de marca</b>	São os investimentos feitos para assegurar a imagem da organização	BROW, POTOSKI e SLYKE (2006)
<b>Especificidade de ativos físicos</b>	São os investimentos realizados para dinamizar a produção dentro da organização – investimentos em máquinas e etc.	BROW, POTOSKI e SLYKE (2006)
<b>Especificidade de ativos dedicados</b>	São aqueles que uma vez aplicados não poderão ser movidos para atender outro fim, ou seja, eles têm fins específicos, um exemplo desta é o caso dos investimentos feitos para a manutenção de um contrato de longo prazo.	WILLIAMSON (1985; 1981)
<b>Especificidade de ativo locacional</b>	Trata dos investimentos realizados para reduzir custos com transportes – quando aplicados fica difícil a sua movimentação, enquadram-se nesse tipo de investimentos o caso de centrais elétricas.	(BROW; POSTOSKI; SLYKE, 2006)
<b>Especificidade de ativos humanos</b>	Está relacionada com o capital humano que uma organização dispõe e limitada para outros fins fora da organização.	(BROW; POSTOSKI; SLYKE, 2006)

<b>Especificidade temporal</b>	Entendida pelos autores como sendo os ativos cujos seus valores estão atrelados a dependência temporal da realização de uma determinada transação, por exemplo o caso dos produtos perecíveis.	WILLIAMSON (1991)
--------------------------------	--	-------------------

Fonte: Elaboração própria (2022)

Diante disso, os diferentes modelos de instituições e/ou de prestação de serviços públicos – mercado, hierarquia e formas híbridas – são adotadas com vista a reduzir estes custos de transação.

### **3. AS INSTITUIÇÕES NA PRESTACÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

As instituições são entendidas no sentido estrito como sendo o conjunto de organizações, ou órgãos (públicos, econômicos, privados, etc.) movidos por uma causa e que buscam a concretização de um determinado objetivo (NORTH, 1990). Por outro lado, em sentido lato, são entendidas como sendo um leque de normas e regras (culturais e legais) que moldam e regulamentam as interações e/ou comportamento humano em determinado espaço e contexto (NORTH, 1990, 1991; HOGDSON, 2006; OSTRÖM, 1990, 2014). Normas essas que podem ser formais (através de leis e constituições) e que moldam os sistemas políticos, sociais e econômicos. Assim como informais (através de costumes e tradições culturais), aquelas que moldam as práticas culturais (NORTH, 1990, 1991).

Essas normas e regras regulamentam interações humanas através de ações que podem ser facilitadoras e constrangedoras, quando por exemplo se estabelecem regras de trânsito, tipos de vestuários para acesso a algumas organizações públicas, critérios para elegibilidade de pensões e auxílios de governo, etc. (HOGDSON, 2006). Variam de acordo com o contexto geográfico, isto é, se formos verificar as funcionalidades das normas acima citadas, constataremos que essas (normas) diferem em diferentes contextos (NORTH, 1990).

Amiudadamente são três modelos utilizados para a prestação de serviços públicos: a hierarquia ou Administração Pública tradicional, mercado e as formas híbridas.

#### **3.1. A Administração Pública Tradicional**

Com enfoque as normas e regras altamente centradas numa estrutura hierárquica (RHODES, 2016), o modelo da administração pública tradicional surgiu em razão de fatores sociais, econômicos e políticos que assolavam o século passado, marcadamente a I Guerra Mundial (1914-1918), crise ocasionada pela queda da bolsa de valores (1929) e II Guerra Mundial (1939-1945). Em razão desses eventos, que afetaram negativamente as economias, os Estados sentiram-se obrigados a reconstruir toda a máquina estatal, para torná-la mais eficiente na prestação de serviços públicos para a população. Serviços esses ligados aos setores da saúde, educação, segurança, habitação, etc. (BROWN; OSBORNE, 2012; SULEIMAN, 2003; SILVESTRE, 2019).

Diante disso, brotou o modelo de prestação de serviços denominado de “Administração Pública Tradicional” ou “Burocracia” que tem seu foco na hierarquia, ou seja, em que a autoridade é exercida pelo gestor de topo e os procedimentos do seu funcionamento são definidos através das normas e regras (POLLITT, 2009; RHODES, 2016).

Dentre as suas principais características, salienta-se o fato que esse modelo opera dentro de “sistemas fechados” porque o mesmo não estabelece possibilidades de diálogos com os destinatários dos serviços públicos. Ademais, o poder de tomada de decisões se centra nos gestores de topo (SILVESTRE, 2019). Outra característica deste modelo é a “eficiência” que nos coloca a ideia da utilização dos recursos escassos para produzir bens e serviços. A questão de “normas e regras” está fortemente presente, pois viabilizam a formalização dos procedimentos de forma clara e para que possam ser seguidos por todos os atores da organização. A ideia de “controle e supervisão” se dá através da supervisão do cumprimento dos objetivos definidos aquando do planejamento estratégico. O exercício da “autoridade” era, também, pelos burocratas visando o cumprimento integral do planejamento realizado (MEIER; HILL 2005; POLLITT, 2009).

Acredita-se que esse modelo traria resultados frutíferos pela aplicação do modelo tendo em conta o contexto que motivou a sua criação. Porém, foi comprovado que o modelo em questão não conseguiu alcançar a eficiência esperada (HUGHES, 1992). À vista disso, começou-se a equacionar um novo arranjo, inspirado no mercado e para dar resposta aos desafios que se colocavam na prestação de serviços públicos.

### **3.2. A participação dos privados na prestação de serviços públicos**

A participação dos privados na prestação de serviços públicos foi motivada pela onda do modelo proposto pela Nova Gestão Pública, inicialmente defendida pela então primeira-

Ministra Britânica Margaret Thatcher e presidente estadunidense Ronald Reagan na década de 1970. Os managerialistas eram apologistas do argumento de que os privados são mais eficientes e eficazes na prestação de serviços públicos e numa comparação com as organizações do setor público. Se justifica e tendo em conta os fracassos do modelo da Administração Pública tradicional originada pelo excesso de apego às normas e regras escritas que acabou cooperando não só para ineficiência, mas sobretudo a pouca celeridade e flexibilidade na prestação dos serviços (HOOD, 1991).

Para extirpar essa prática – a da ineficiência na Administração Pública – os managerialistas trouxeram a ideia da adoção das técnicas e ferramentas de gestão privada para o setor público. Como arranjo, promoveram duas panaceias possíveis para os privados participarem na prestação de serviços públicos: por via da privatização tipo *hard* – venda definitiva da propriedade pública – e privatização tipo *soft*, através dos contratos de concessão temporais. A última é contratada através do mercado e ancorada nos mecanismos de preços. Sendo o mercado uma arena de interação entre agentes econômicos, é, usualmente, fadada de competição entre os agentes, uma competição que leva na maioria dos casos a redução dos custos de serviços e maior eficiência e efetividade (SILVESTRE, 2019). Em teoria, as organizações do setor privado promoviam a eficiência e serviços de qualidade com preços acessíveis para os usuários (WARNER; BEL, 2008).

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são consideradas, igualmente, como um instrumento proposto pela NGP (HOOD, 1991). A ideia da PPP surgiu justamente para aumentar a eficiência e a qualidade e por outro lado reduzir os custos de produção dos serviços (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). Decorre a sua utilização, justamente, numa altura em que as empresas privadas apresentavam melhores desempenhos se comparadas com as organizações públicas tradicionais (GIRARD *et. al.*, 2009).

A PPP é um tipo de acordo que envolve dois tipos de entidades, no caso, setor público e privado, onde a primeira contratualiza com a segunda a produção e prestação de um determinado serviço, partilhando assim mutuamente os recursos, riscos e ganhos (WARNER; HEFETZ, 2008; ESPIGARES; BALLESTA, 2016). Para que esse acordo aconteça de forma frutífera, é necessário que a parte concedente defina claramente as atividades que a parte parceira vai executar, e para que assim esta última possa executar a missão a ela incumbida com base nas necessidades do contratante (LANE, 2005).

Nos dizeres de Savas (2000) existem três modalidades de contratação: concessão, *franchising* e contrato de locação. Qualquer uma dessas modalidades remete para o processo em que o setor privado é encarregado da missão de gerir uma determinada propriedade,

equipamentos, bens e serviços, etc. No entanto, só a última apresenta diferença em relação às demais, porque nela, a parte contratada não participa no compartilhamento dos riscos e recursos, simplesmente executa a missão que a parte contratante lhe atribuiu (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014).

Por outro lado, existem algumas características que são fundamentais numa PPP. A primeira é que “o setor privado é responsável para prestação de serviço de forma autônoma”, uma vez que o setor público decide externalizar o serviço junto da entidade privada, o mesmo deve repassar a autonomia da gestão para a parte contratada, para que a mesma gerencie a tarefa com suas habilidades e conhecimentos em busca da eficiência almejada entre os dois (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). As PPP’s envolvem, igualmente, “o compartilhamento de transferências de recursos, riscos e oportunidades”, justamente para assegurar que os serviços serão prestados com qualidade, eficiência e economicidade. Nos dizeres de Monteiro (2005), quando os privados entrarem com sua cota parte num contrato, eles automaticamente vão enveredar pelos esforços necessários, para que de certa forma, consigam prestar serviços que foram encarregados com vistas ao recebimento de benefícios econômicos e financeiros. Por fim, este tipo de arranjo, envolve, também, a “disponibilização dos conhecimentos técnicos e gerenciais de ambas as partes”, isto é, tanto o setor público (parte concedente) como o setor privado (parte contratada) deverá disponibilizar todos os seus esforços e habilidades para que de certa forma consigam atingir seus objetivos de forma eficiente, eficaz e com economicidade. Diante disso, Ham e Koppenjan (2001) sublinham que a PPP só faz sentido quando ambas as partes investem suas habilidades técnicas e seus recursos financeiros com vista a atingir resultados esperados. À vista disso, a participação dos privados na prestação dos serviços públicos não conseguiu provar a eficiência e redução dos custos (SILVESTRE, 2019).

Contudo existem outras formas e/ou arranjos que o setor público se socorre para assegurar a prestação de serviços públicos, neste caso através das empresas públicas.

### **3.3.As Empresas Públicas enquanto alternativa para a prestação de serviços públicos**

Embora dotadas de personalidade jurídica de direito privado, as empresas públicas são criadas através do poder público para atuarem na prestação de serviços públicos, ou seja, nas áreas em que o próprio Estado deveria atuar (RAMOS, 1972). As empresas públicas foram criadas – em muitos contextos/realidades – com vista a dar respostas e/ou suprir lacunas das ações do Estado (DAIN, 1977). Um dos objetivos da sua criação é o desapego aos ditames burocráticos – visto como moroso – e possibilitar uma atuação mais flexível, ágil e eficiente

(MOTTA, 1980). Outrossim, é para o cumprimento dos objetivos sociais (prestação de serviços públicos) e econômicos (dinamizar o setor da economia e comércio), sendo todas, em muitos contextos, com uma das estratégias e/ou arsenais para a promoção de desenvolvimento econômico e potencialização das indústrias (EVANS, 1979).

Conforme Coutinho *et al.*, (2019), a criação das empresas públicas se dá com recursos do poder público para atuarem nos setores fundamentais que o próprio Estado deveria atuar, mas, fazendo isso como se fosse uma empresa privada. Segundo Forsthoff (1958) só é empresa pública quando é gerenciada pela Administração Pública.

Para Pinto (1953) e Meireles (1966), uma das características principais das empresas públicas é o capital público, quer esse capital pertença a uma ou mais entidades públicas, mas sempre o seu capital será público. Já nos dizeres do Ramos (1972), as empresas públicas possuem características singulares se comparadas com as demais empresas privadas, e estas por sua vez, dividem-se em externas e internas. No que concerne às características externas, as empresas públicas adotam as mesmas formas comerciais que as empresas privadas, as suas propriedades e gestão são incumbidas pelo Estado e a sua personalidade jurídica é do direito privado. E quanto às internas, o autor cita as seguintes: autonomia técnica e administrativa, regimento do pessoal igual à dos privados, flexibilidade e rapidez na ação e possibilidades de recorrer a empréstimos bancários (RAMOS, 1972).

Nesse sentido, a adoção das diferentes instituições ou modelos de prestação de serviços dependem dos custos de transação, se os custos se elevaram socorre-se a hierarquia, se forem diminutos recorre-se ao mercado e se esses se elevarem juntamente com o grau de frequência “recorrente” socorre-se pelas vias híbridas através da combinação entre a hierarquia e mercado, por exemplo.

#### **4. METODOLOGIA**

Para atingir o objetivo desta investigação, este estudo socorreu-se a meta-revisão e/ou revisão sistemática, entendido por Sampaio e Mancini (2007) como um tipo de pesquisa que se auxilia na literatura de um determinado tema como fonte de dados. Ela busca dar resposta a uma determinada pergunta de pesquisa através da seleção e avaliação criteriosa dos estudos já publicados (CASTRO, 2006). Segundo Roscoe e Jenkins (2005), a meta-revisão é um arsenal importante quando se enseja analisar os resultados dos estudos de uma temática em específico.

Por outro lado, a revisão sistemática ajuda a identificar lacunas de pesquisa através de um balanço geral sobre o que já foi realizado ao mesmo tempo que direciona pesquisas futuras

(PAGE *et al.*, 2021). Pela descrição dos métodos utilizados pelos vários estudos, é, igualmente, viável a evolução da maturidade desse mesmo tema (SAMPAIO; MANCINI, 2007). A meta-revisão depende, portanto, da qualidade das informações disponíveis sobre o assunto que se deseja investigar.

**Antes de se materializar uma meta-revisão, é mister definir três passos importantes.** *O primeiro passo* busca a definição do objetivo da meta-revisão. *O segundo* busca mapear e/ou identificar a literatura sobre o tema em análise. *O terceiro* e último seleciona os estudos possíveis de serem incluídos e pelos critérios adotados (SAMPAIO; MANCINI, 2007). Por essas razões, a presente meta-revisão se deu pelas buscas no Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). A escolha destas bases de dados se deu porque essas albergam quase todas – se não a grande maioria – das produções da comunidade científica no Brasil no âmbito das ciências da administração e políticas públicas.

Tendo como objeto de estudo a aplicação da Teoria dos Custos de Transação, as buscas foram feitas através dos seguintes termos “teoria dos custos de transação” e “burocracia”, “empresas públicas”, “parcerias públicas e privadas”. A escolha dos termos da busca justifica-se pela sua proximidade com o que se pretende estudar.

Foram encontrados (n=) 50 trabalhos, publicados na língua portuguesa e inglesa, e foram selecionados (n=) 14 artigos através da análise sobre o título, resumo e palavras-chave. Após a leitura completa destes trabalhos foram excluídos mais (n=) 6 artigos por não utilizarem modelos de prestação de serviços públicos (ver a figura 1). Utilizou-se como critério de seleção e avaliação dos trabalhos as orientações contidas no Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses – PRISMA (PAGE *et al.*, 2021). Estas serão analisados em seguida de acordo com os seguintes elementos: ano da publicação, desenhos de pesquisa utilizado, domínios de aplicação da teoria– a relação entre custos de transação e as instituições e principais conclusões dos estudos.

#### 4.1. Critérios de elegibilidade

Após a leitura dos trabalhos nas seções de título, resumo e palavras-chave, foram privilegiados os artigos que discutiram as teorias dos custos de transação em combinação com um determinado tipo de modelo de prestação de serviços públicos.

**Quadro 2 – Critérios de inclusão e exclusão**

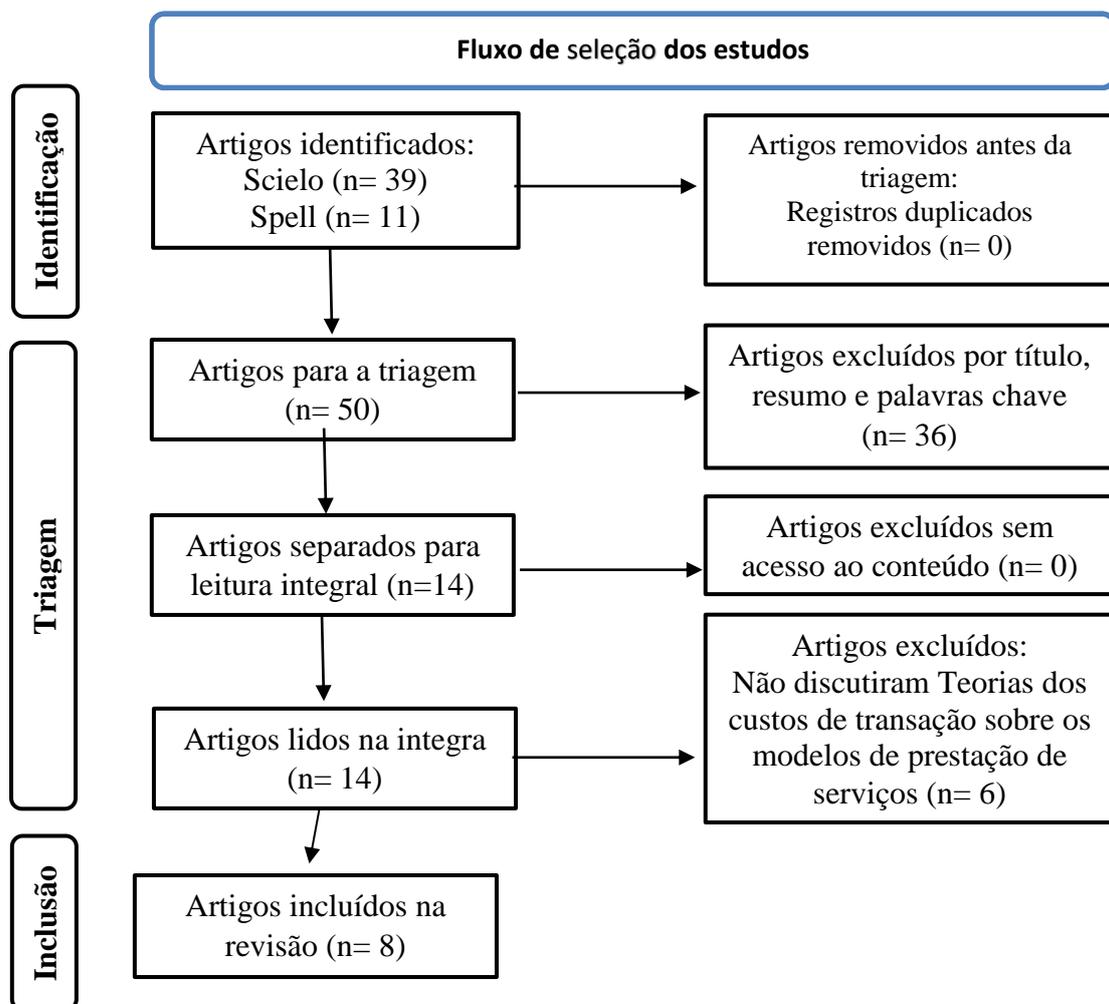
	Incluídos	Excluídos
--	-----------	-----------

Foco	Estudos de teorias de custos de transação aplicados aos modelos de prestação de serviços públicos	Outros
Idioma	Língua portuguesa e Inglesa	----
Local da publicação	Revistas nacionais	----

Fonte: Elaboração própria (2022)

Feito isso, incluiu-se para a meta-revisão os (n=) 8 artigos que versavam sobre o foco do trabalho – Teorias dos custos de transação aplicados aos estudos sobre prestação de serviços públicos – e excluindo assim os demais artigos que embora faziam menção a teoria dos custos de transação, tinham outros focos e/ou abordagem prioritários, neste caso foram excluídos quarenta e dois (42) artigos.

**Figura 1: Fluxograma das fases do PRISMA**



Fonte: Elaboração própria com base no PRISMA 2020

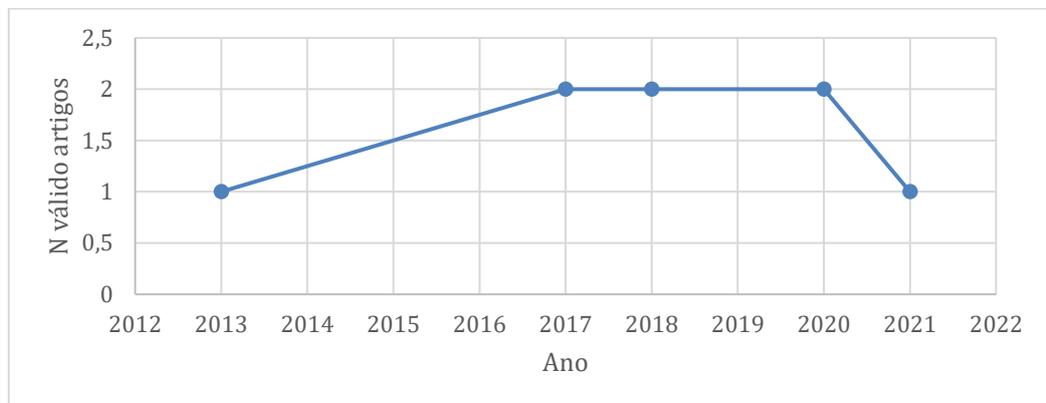
## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pela utilização do PRISMA na seleção dos artigos para a meta-revisão (ver o quadro 1), elegeram-se (n=) 8 artigos para análise, publicados nas seguintes revistas: Revista de Economia e Sociologia Rural; Saúde e Sociedade; Ciência & Saúde Coletiva; Revista de Administração Contemporânea; Educação & Sociedade; REAd - Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre); Gestão & Produção; Revista da Administração Pública.

### **5.1.Caraterização dos estudos (ano da publicação, desenhos de pesquisa utilizado, domínios de aplicação da teoria)**

Com base nos artigos selecionados para a meta-revisão, os estudos iniciais foram publicados em 2013, e com maiores números de publicações no ano de 2020 (n=2 artigos), 2018 com (n=2) publicações e o ano 2017 também conta com (n=) 2 publicações, o ano 2013 com (n=) 1 e o ano de 2021 conta com uma publicação (n=1) (ver o gráfico 1).

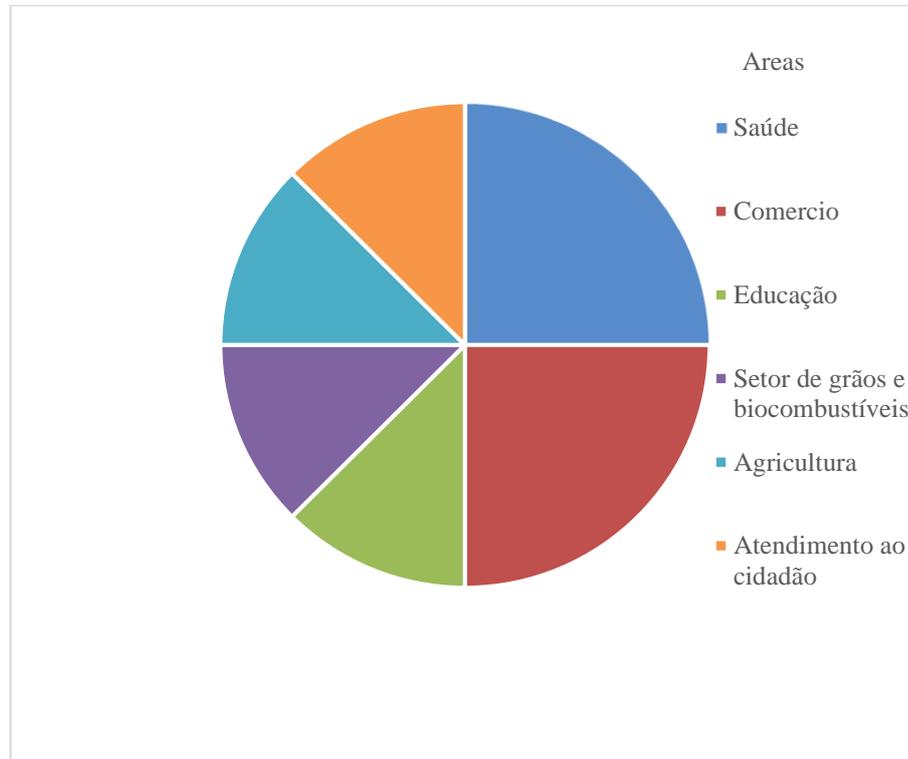
**Gráfico 1 – Evolução da aplicação da teoria dos custos de transação nos estudos sobre modelos de prestação dos serviços públicos no Brasil**



Fonte: elaboração própria (2022)

Enquanto desenho de pesquisa, 66,66% dos trabalhos se socorreu ao estudo de caso múltiplo (n=6), sendo a maioria.

Quanto ao domínio de aplicação da teoria com relação ao setor de política, verificou-se a aplicação da teoria em diferentes áreas, entre os quais, temos (n=) 2 artigos para as áreas de saúde, (n=) 2 para as áreas de comercio, (n=) 1 educação, e (n=) 1 no setor de: grãos e biocombustíveis, agricultura e atendimento ao cidadão. Com base nesse domínio de publicação percebe-se que embora de forma ínfima, os pesquisadores têm utilizado a teoria em diversos setores e com maior destaque para as áreas de saúde.

**Gráfico 2 - Domínio de aplicação de estudos**

Fonte: elaboração própria (2022)

Enquanto modelos de prestação de serviços públicos, os trabalhos centralizaram suas discussões nas seguintes instituições, empresa pública (n=3), hierarquia ou administração pública tradicional (n=2), agências governamentais ou autarquia (n=2) e parceria público-privada (n=1).

## 5.2.Principais conclusões de estudos

Por meio de uma síntese dos artigos selecionados através dos critérios estabelecidos pelo PRISMA, Loureiro *et al.*, (2013) buscaram através duma pesquisa exploratória analisar o Programa de Controle da Tuberculose (PCT's) dos Estados da Bahia e Goiás e respectivas capitais, Salvador e Goiânia, a partir da Teoria dos Custos de Transação. No seu estudo verificou-se uma baixa especificidade em ativos humanos devido a dificuldades de contratação, baixa remuneração e dificuldade de manutenção de um quadro adequado de prestação de serviços. Verificou-se também baixo grau de incerteza devido a um ambiente favorável para os gestores planejaram as suas ações; a racionalidade limitada devido aos atrasos com as informações e falhas no sistema. Por fim, verificou-se uma alta probabilidade de

comportamentos oportunistas devido à falta de monitoramentos das ações dos gestores. Tal como frisado pelo Williamson (1981) o comportamento oportunista é alimentado em ambiente em que o cumprimento das normas e regras é pouco rigoroso.

Sancho *et. al.*, (2017) procuraram analisar a incidência dos custos de transação no processo de regionalização das políticas de atenção à saúde no sistema federativo brasileiro. Suas principais considerações ilustram que os mecanismos de gestão do SUS não apresentam potencial forte para a redução dos custos de transação devido à presença significativa dos ambientes altamente incertos, assimetria de informações, sendo estas incompletas, racionalidade limitada e conflitos de interesses. Tal como frisado pelo Ronald Coase (1937) e Williamson (1981), os custos de transação tendem a elevar-se sempre em ambientes onde prevalecem incertezas. Portanto, a construção de modelos de governança eficientes seria o caminho ideal para suprir os custos sociais e operacionais e melhorar o acesso à saúde.

Diante disso, Higashi et al., (2017) versaram sobre os aspectos transacionais da relação entre produtores e permissionários da Ceasa-MS e os seus resultados apontam que a forma da governança híbrida reduz os custos de transação para o permissionário da Ceasa-MS. Na mesma linha, os teóricos enfatizam que em certas circunstâncias a combinação dos modelos de governança e/ou a governança híbrida contribui na redução dos custos de transação, principalmente nas transações que envolvem elevados custos e frequência recorrente (COASE, 1937).

Klein, Pizzio e Rodrigues (2018), lançaram um olhar sobre a governança universitária à luz da teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT). E os resultados adelgaçam que é preciso criar mais espaços de participação social nas tomadas de decisões com vista a melhor o desempenho da instituição e torná-las mais plural e aberta.

Por sua vez a Esteves, Oliveira e Milanez (2020) tentaram identificar se há custos de transação no ambiente portuário para a exportação de produtos agropecuários, e após a avaliação dos ativos, os seus resultados mostram que o setor apresenta altos custos de transação, e, portanto, lançaram um desafio para a adoção de estratégias de extirpar os custos elevados através de estratégias de governança baseada na hierarquia, ou seja, com base nos contratos de longo prazo. Tal como enfatizado pelos autores, quando os custos de transação forem altos e/ou as especificidades dos ativos, uma das formas de amenizá-los é através da adoção dos mecanismos de governança pautada na hierarquia e/ou a produção interna dos bens e serviços (CHILD; FAULKNER, 1998).

Bezerra et al., (2020), tentaram identificar e relacionar os atributos de transação e os pressupostos comportamentais à luz da teoria do custo de transação econômica, no segmento

salineiro do Estado do Rio Grande do Norte. Através de um estudo de caso múltiplo, os seus resultados mostraram que existem uma baixa especificidade de ativos físicos, locacional, dedicados, humanos, marca e temporal, e isso tem colaborado para a permanência e/ou frequência das transações entre os fornecedores e como resultado conseguiram suprir a racionalidade limitada, incerteza assim como os comportamentos oportunistas. Tal como apontado acima por Williamson (1985) a frequência das transações entre atores ocorre quando existe uma relação de confiança mútua entre as partes envolvidas.

Posto isso, Ramirio *et al.*, (2021) fundamentaram-se na teoria dos custos de transação (TCT) para analisar o comportamento oportunista dos fornecedores em compras públicas de produtos agropecuários fornecidos pelo setor privado. Os seus resultados apontam que embora houvessem descontos em algumas licitações, que ocorreram entre os anos 2014 e 2017 – momento em que foi reduzido os preços por parte dos fornecedores – existiram comportamentos oportunistas em algumas situações em que os agentes não passaram informações completas sobre o produto licitado. O oportunismo é, na visão de Williamson (1985), uma busca de proveito entre atores que se relacionam.

Por fim, Avrichir (2018), buscou estudar dois principais serviços estaduais brasileiros de atendimento presencial ao cidadão nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Sob o desenho de pesquisa de estudo de caso múltiplo, conclui-se que para as Unidades de Atendimento Integrado, as remunerações da parte contratada – entidade privada – foi estipulada em detrimento das demandas dos usuários. Segundo o autor isso acarretaria elevados custos de transação se pensados na perspectiva dos contratos de longa duração. Tal como enfatizado pela teoria, para os contratos de longo prazo é sempre preferível o modelo da hierarquia, caso contrário acarretaria elevados custos de transação (WILLIAMSON, 1981). Em relação ao “Poupatempo” estabeleceu-se um preço fixo com a parte contratada e independentemente de que situação for, isso reduziria elevações de custos de transação.

### **5.3.A relação entre custos de transação e as instituições**

A Teoria dos Custos de Transação auxilia na seleção do modelo institucional das organizações, dito isso porque, a adequação do modelo institucional com os custos de transação traz efeitos significativos na eficiência, efetividade e economicidade (WILLIAMSON, 1981).

Quando as especificidades dos ativos forem baixas as organizações geralmente adotam a estrutura de governança por vias de mercado, normalmente decidindo contratar a prestação de serviços e bens em vez de produzir internamente (WILLIAMSON, 1996), e se essas

especificidades forem altas, as organizações decidem produzir internamente o serviço, por via da hierarquia (BROW; POSTOSKI; SLYKE, 2006). Quando as especificidades de ativos e o grau de frequência recorrente se elevam, as organizações decidem combinar os dois mecanismos de governança – através da “integração” – ela o faz por via híbrida. É geralmente adotada – por vias de integração – nas transações de longo prazo que envolvem especificidades de ativos altos e um grau de frequência recorrente entre as partes (MÉNARD, 2004).

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou, em primeiro lugar, discorrer de forma sucinta e precisa sobre a teoria dos custos de transação e apresentar uma meta-revisão com vista a descrever como tem sido aplicada e quais as suas implicações nos modelos de prestação de serviços públicos. Por meio dessa meta-revisão percebeu-se que o estudo mais antigo foi publicado em 2013, o que nos mostra que os estudos e as discussões sobre as teorias dos custos de transação em relação aos modelos de prestação de serviços públicos são muito recentes na academia brasileira. Registrou-se, apenas, um pequeno crescimento das publicações entre os anos 2018 a 2020.

Identificou-se, também, uma maior concentração dos estudos sob desenhos de pesquisa de tipo “estudos de caso múltiplo”. Em relação às áreas de domínio dos estudos verificam-se vários setores em que tem se utilizado a teoria, marcadamente os setores da Saúde, comércio, educação, etc.

Os estudos selecionados apontam que a baixa incerteza coopera para a existência de um ambiente favorável para as transações entre as organizações e assim como reduz não só os custos de transação, mas também o risco dos comportamentos oportunistas. Em relação à adoção dos mecanismos de governança ou instituições, verificou-se a partir dos estudos de que os contratos de longa duração por vias de mercado sobrelevariam os custos de transação e, portanto, a hierarquia enquanto modelo de prestação de serviços públicos seriam um antídoto para dissipar estes custos de transação. Por último, conclui-se com base nos estudos de que a governança híbrida é um dos mecanismos ideais não só para os contextos de elevados custos de transação, mas também de elevados graus de frequência ocasional.

Portanto, infere-se, que há escassez de estudos sobre a teoria dos custos de transação sobre os modelos de prestação de serviços públicos, constituindo-se uma agenda de pesquisa a análise empírica da relação dos custos de transação com o emprego de diferentes modelos de prestação de serviços públicos. Nesse sentido, encoraja-se a realização de mais estudos que

buscam fazer contraponto entre a teoria dos custos de transação com os modelos de prestação de serviços públicos.

### REFERÊNCIAS:

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; SILVESTRE, Hugo Consciência. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública – RAP**. v. 48, p. 571-593, 2014.

ARAÚJO, Joaquim Filipe. **Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática**. Universidade do Minho, Portugal, 2007.

AVRICHIR, André Schifnagel. Uma análise de incentivos contratuais em arranjos de parceria de atendimento ao cidadão. **Revista de Administração Pública – RAP**. v. 52, p. 1214-1236, 2018.

BEZERRA, A. E. F; SALES, L. B; OLIVEIRA, A. M. D; MOREIRA, C. S. Atributos de Transação e pressupostos comportamentais à luz da Teoria do Custo de Transação Econômica: Estudo multicaso no segmento salineiro do Estado do Rio Grande do Norte. **Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 26, p. 495-523, 2020.

BROWN, Kerry; OSBORNE, Stephen P. **Managing change and innovation in public service organizations**. UK: Routledge, 2012.

BROWN, T.L.; POTOSKI, M.; SLYKE, D.M.V. Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets. **Public Administration Review**. Vol.66, No. 3, pp. 323-331, 2006.

CASTRO, A. A. **Curso de revisão sistemática e metanálise**. São Paulo: LED-DIS/UNIFESP, 2006.

CHILD, John; FAULKNER, David. **Strategies of cooperation: Managing alliances, networks, and joint ventures**. Oxford University, 1998.

COASE, R. **The Nature of the Firm**. London: Economics, New Series. 1937.

COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito GV**. v. 15, 2019.

DAIN, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: MARTINS, Carlos Estevam. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec-Cebrap, 1977. p. 141-165.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESPIGARES, José Luis Navarro; BALLESTA, José Antonio Camacho. Public-Private Partnership in Small and Medium-Sized Cities. In: **Towns in a Rural World**. Routledge, 2016. p. 119-147.

ESTEVEES, Maria Carolina de Paulo; OLIVEIRA, Andréa Leda Ramos de; MILANEZ, Ana Paula. Exportações de produtos agrícolas e o ambiente portuário: a perspectiva da teoria dos custos de transação. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v. 58, 2020.

EVANS, Peter. Empresas multinacionais e relações Brasil-EUA. **Revista de Administração de Empresas**. v. 19, n. 3, p. 35-50, jul./set. 1979.

FORSTHOFF, Ernst. **Derecho administrativo**. Lacambra (trad.) Madrid. Instituto de Estudios Políticos, p. 662, 1958.

GERTH, H.H. and MILLS, C.W. **From Max Weber: Essays in Sociology**. Oxford University Press. (eds.). 1946.

GIRARD, Peter; MOHR, Robert D; DELLER, Steven C; HALSTEAD, John M. Public-private partnerships and cooperative agreements in municipal service delivery. **International Journal of Public Administration**. v. 32, n. 5, p. 370-392, 2009.

HAM, Hans V.; KOPPENJAN, Joop. Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. **Public Management Review**. v. 3, n. 4, p. 593-616, 2001.

HIGASHI, Susan Yuko; FAGUNDES, Mayra Batista Bitencourt; CALEMAN, Silvia Morales de Queiroz; SAUER, Leandro; SAES, Maria Sylvia. Plural forms of governance at central supply markets. **Revista de Administração Contemporânea**. v. 21, p. 743-763, 2017.

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. Public-private partnerships: an international performance review. **Public administration review**. v. 67, n. 3, p. 545-558, 2007.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions?. **Journal of economic issues**. v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

HOOD, Christopher. A new public management for all seasons? **Public Administration**. v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HUGHES, O. **Public management or public administration? Australian journal of public administration**. 1992, p. 286-296.

KLEIN, Karla; PIZZIO, Alex; RODRIGUES, Waldecy. Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia legal brasileira. **Educação & Sociedade**. v. 39, p. 455-474, 2018.

KUPFER, D. **Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. 2a. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LANE, Jan-Erik. **Public administration and public management: the principal-agent perspective**. Londres: Routledge, 2005.

LOPES, Hely Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. **Revista dos Tribunais**. 1966, p. 307.

LOUREIRO, Sebastião; JÚNIOR, Hamilton de Moura Ferreira; MOTA, Fábio Batista; FREITAS, Silva, Lúcio Flávio. Uma análise exploratória dos programas de controle da tuberculose da Bahia e Goiás à luz da teoria dos custos de transação. **Saúde e Sociedade**. v. 22, p. 85-98, 2013.

MEIER, K. and G. HILL. Bureaucracy in the 21st century. In E. Ferlie, L. Lynn. and C. Pollitt (eds). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press. 2005. pp. 51– 71.

MÉNARD, C. The economics of hybrid organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**. p. 345-376, 2004.

MONTEIRO, Rui S. Public private partnerships: some lessons from Portugal. **European Investment Bank, Economic and Financial Studies Papers**. v. 10, n. 2, p. 72-81, 2005.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira, 2002. p. 386-392.

MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 14(2):69-82, abr./jun. 1980.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge University Press, New York. 1990.

NORTH, Douglass C. **Institutions**. **Journal of economic perspectives**. v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OSTROM, E. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. Indiana University, University Press, Cambridge. 1990.

OSTROM, Elinor; COX, Michael; SCHLAGER, Edella. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework and Introduction of the Social-Ecological System Framework. In Paul Sabatier e C, Weible (Eds.). **Theories of the policy process**. 3ª edição, Boulder, Westview Press. 2014.

PINTO, Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. **Revista de direito administrativo**. v. 32, p. 1-15, 1953.

POLLITT, Christopher. Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget? **Public Administration**. v. 87, n. 2, p. 198-218, 2009.

POMEROY, Brian. The limits to public-private partnership. **The RUSI Journal**. v. 143, n. 4, p. 27- 29, 1998.

RAMIRIO, Lucas Deleon; PEREIRA, Wagner Roberto; DE ALCÂNTARA, Juciara Nunes. Opportunistic behavior in public bidding of agricultural products in IFSULDEMINAS-Campus Inconfidentes. **Gestão & Produção**, v. 28, 2021.

- RAMOS, José Nabantino. Empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. v. 107, p. 14-30, 1972.
- RHODES, Roderick A. W. Recovering the Craft of Public Administration. **Public Administration Review**. v. 76, n. 4, p. 638–647, 1 jul. 2016.
- ROSCOE, Douglas D.; JENKINS, Shannon. A meta-analysis of campaign contributions' impact on roll call voting. **Social Science Quarterly**, v. 86, n. 1, p. 52-68, 2005.
- SAMPAIO, Rosana Ferreira; MANCINI, Marisa Cotta. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Brazilian Journal of Physical Therapy**. v. 11, p. 83-89, 2007.
- SANCHO, Leyla Gomes; GEREMIA, Daniela Savi; DAIN, Sulamis; GEREMIA Fabiano; LEÃO, Cláudio José Silva. O processo de regionalização da saúde sob a ótica da teoria dos custos de transação. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 22, p. 1121-1130, 2017.
- SAVAS, Emanuel S.; SAVAS, Emanuel S. **Privatization and public-private partnerships**. Nova York: Chatham Pouse Publishers, 2000.
- SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (Nova) Governança Pública**. Escola Nacional da Administração Pública – ENAP, 2019.
- SIMON, H. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations**. New York, The Free Press, 1945.
- SULEIMAN, Ezra N. **Dismantling Democratic States**. New Jersey: Princeton University Press, 2003.
- WARNER, Mildred E.; BEL, Germà. Competition or monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain. **Public administration**. v. 86, n. 3, p. 723-735, 2008.
- WARNER, Mildred E.; HEFETZ, Amir. Managing markets for public service: The role of mixed public- private delivery of city services. **Public administration review**. v. 68, n. 1, p. 155-166, 2008.
- WILLIAMSON, O. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly**. 36:2, p. 269-296, 1991.
- WILLIAMSON, O. E. **Mechanisms of Governance**. Oxford University Press, 1996.
- WILLIAMSON, O. **The Economic Institutions of Capitalism**. 1ª Edição, New York: The Free Press, 1985.
- WILLIAMSON, O. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, 87:3, p. 548-577, 1981.
- WILLIAMSON, O. **The institutions of governance**. The American Economic Review, v. 88, n. 2, p.75-79, May 1998.