



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



GT4 – Gestão de Organizações Públicas.

Os custos de transações nas organizações públicas em cada uma das fases do ciclo das políticas públicas.

Resumo

Poucos são os trabalhos que têm contribuído para a teoria dos custos das transações no campo das organizações públicas, sobretudo com uma abordagem mais teórica; por isso, então o motivo para apresentar este estudo. O objetivo central restringiu a verificar e compreender quais as ações são responsáveis para a formação dos custos de transação mais comuns ou presentes nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas. Considera-se esta uma pesquisa descritiva, estudo bibliográfico e abordagem da pesquisa qualitativa. O resultado possibilitou identificar que há diversas ações que resultam em custos de transações *ex ante* ou *ex post* em relação à execução das políticas públicas até então não discutida anteriormente com tal amplitude.

Palavras-Chave: Custos de Transações. Organizações públicas.

The costs of transactions in public organizations in each of the phases of the public policy cycle.

Abstract

Few papers have contributed to the theory of transaction costs in the field of public organizations, especially with a more theoretical approach; so, then the reason to present this study. The central objective was to verify and understand which actions are responsible for the formation of the most common or present transaction costs in the different phases of the public policy cycle. This is a descriptive research, a bibliographic study and a qualitative research approach. The result made it possible to identify that there are many actions that result in costs of transactions *ex ante* or *ex post* in relation to the implementation of public policies until then not previously discussed with such amplitude.

Key Words: Transaction Costs. Public Organizations.

1. Introdução



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



A teoria dos custos de transações despertou sempre muito interesse ao evidenciar a formação de outros custos que não operacionais, mas muito significativos na composição final nos preços das mercadorias ou serviços. Os custos de transação nada mais são do que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, a fim de se garantir o cumprimento dos termos contratuais. (PONDÉ, 1994)

A Teoria dos Custos das Transações tem por base dois pressupostos comportamentais: a racionalidade limitada e o comportamento oportunista dos agentes econômicos. Diante desses pressupostos as organizações buscarão meios para atenuar eventuais riscos, e com isso cooperarão para o surgimento dos custos de transações. (WILLIANSO, 1979)

Nas organizações públicas, em específico em relação ao Poder Executivo não é diferente, uma vez que este necessita ofertar bens e serviços à população e para tal necessita recorrer ao mercado ou verticalizar algumas ações, o que fatalmente culminará na relação entre diferentes atores e conseqüentemente surgirão diferentes custos de transações. Como já avaliou (WILLIANSO, 1999) certamente há diferenças entre as diversas burocracias públicas existentes, mas muito são os pontos em comum.

O objetivo central deste artigo é o de evidenciar as ações que concorrem para a existência dos custos de transações nas organizações públicas em cada uma das fases do ciclo das políticas públicas: identificação dos problemas, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Em síntese, serão observados os custos *ex ante* que são aqueles despendidos para preparar, negociar e salvaguardar um acordo bem, como os custos *ex-post* que são aqueles em virtude dos ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetada por de falhas, erros, omissões e alterações inesperadas (WILLIANSO, 1993).

Tratando-se de um trabalho teórico não serão observados os atributos das transações e a formação das redes de governanças que se formam na implementação das políticas públicas, pois o foco são os custos de transações mais comuns e frequentes que ocorrem, independentemente de como estão desenhadas tais redes. Para outro propósito, sugere-se estudos de casos.



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



O estudo da arte sobre a teoria dos custos de transações nas organizações públicas mostra que os trabalhos estão muito concentrados nas governanças políticas e pouco nas governanças da administração pública. E não se verificou um estudo mais amplo, que abordasse todas as fases do ciclo das políticas públicas, o que justifica a importância deste estudo.

Este estudo é de fundamental importância uma vez que evidencia ao gestor público onde estão alocados os custos de transações nas organizações públicas a fim de que esses possam ser minimizados, e com isso auxiliar no incremento da produtividade da gestão pública.

2. As Políticas Públicas.

Frequentemente, compreende-se a política pública como uma ação ou conjunto de ações por meio do qual o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de solucionar algum problema. Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, ou seja, é a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECHHI, 2013)

O processo de elaboração das políticas públicas é apresentado pela teoria como ciclo de políticas públicas. Os ciclos de políticas públicas constituem um modelo de análise que decompõe a política pública em uma série de etapas, que formam uma sequência lógica, constituindo uma importante ferramenta de análise (DIAS; MATOS, 2012). As definições das fases do referido ciclo podem variar conforme estudos, mas de modo geral pode-se dizer que as principais são: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e a sua extinção ou não.

A identificação do problema público é a diferença entre a situação atual, que de alguma forma não agrada a sociedade, e uma situação ideal possível para a realidade pública (SECCHI, 2013). Em primeiro lugar, os problemas chamam atenção não apenas por pressão política, mas por seus indicadores que permitem acessar a magnitude e identificar necessidades de mudança.



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



Uma vez identificado o problema público, há, então, a necessidade de que algum ator político, como por exemplo, o presidente de um partido, presidente de um conselho, um vereador, algum presidente de uma ONG e inclusive cidadãos em geral, tenham interesse na resolução deste problema e lute para que esse possa entrar na lista de prioridades do governo, seja federal, estadual ou municipal. Esta lista de prioridades do governo, nada mais é do que a formação da agenda, a segunda fase do ciclo. Do mesmo modo que nem toda ideia entra na agenda, também nem todos os temas presentes na agenda serão convertidos em programas. No caminho percorrido da discussão pública da agenda e desta ao programa sempre há fugas (DIAS; MATOS, 2012).

Uma vez que o governo reconhece a existência de um problema e a necessidade de se fazer algo sobre ele, inicia-se o processo de formulação da política pública. Esta etapa é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos (SECCHI, 2013, p.48). O autor ainda complementa que um mesmo objetivo pode ser alcançado por diversos caminhos. Por sua vez (HOWLETT et al, 2013) observa-se que o estágio da formulação das políticas públicas podem ser subdivididas em 3 fases: apreciação, diálogo e consolidação. Importante também destacar:

“No processo de formulação de alternativas, têm lugar vários atores e uma combinação complexa de fatores que conduzem um item para a agenda de decisão. Para alcançar o resultado da política alguns atores contribuem no processo com a sua popularidade política; outros com seus conhecimentos ou saberes específicos; alguns trazem seu senso pragmático de possibilidades; outros, suas habilidades de atrair atenção; e ainda outros, sua autoridade”. (PINTO, p. 33, 2008)

Posteriormente, a próxima etapa trata-se da tomada de decisão, ou seja, a escolha mais apropriada no que se busca entre as alternativas elencadas na fase anterior. Para Frey (2000), geralmente o ato de decisão é precedido por processos de conflitos e acordos envolvendo atores influentes na política e na administração. As decisões da política pública, fatalmente, produzem ganhadores e perdedores.

Escolhidos os programas, esses farão parte de um documento formal, conhecido como PPA, o qual condicionará a construção das Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual. Em forma de projeto de lei será encaminhado ao Poder Legislativo para apreciação e votação. Nesta etapa, quando



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



o projeto encontra-se no poder legislativo pode haver diversas interferências por parte dos parlamentares em alterar ou incluir mais ações no plano de governo.

Uma vez publicada e sancionada a referida lei, inicia-se a fase de implementação das políticas públicas. O Governo poderá sofrer pressão para reavaliar as tarefas que estão sendo executadas, pois de alguma forma, não está agradando a um ou mais grupos. “Grupos poderosos afetados por uma determinada política podem influenciar o caráter de implementação, apoiando-a, ou se contrapondo a ela.” (HOWLETT et al, 2013, p. 182)

A última etapa corresponde à avaliação da política pública. A avaliação pode ser usada apenas como um instrumento técnico ou como uma ferramenta política e útil na formulação da política. A avaliação como instrumento técnico permite a extinção, alteração ou a adição de novos procedimentos para a melhoria das políticas (SILVA; BASSI, 2011).

3. Custo de transação.

A origem da Teoria dos Custos de Transação (TCT) surgiu a partir da obra do autor Ronald Coase, *The nature of the firm*, (1937) em que estabeleceu uma crítica à Teoria neoclássica, especificamente no que diz respeito à concepção de que o sistema econômico é autorregulável pelo mecanismo de preços, levando em conta não somente os custos de produção. Coase argumenta que o sistema de preços não é o único mecanismo de coordenação da economia, destacando assim, a existência de um modo alternativo de produção ao mercado, que inicialmente é vista exclusivamente pela firma.

Williamson retomou o assunto nos anos 70 e 80 , através da publicação : *Markets and Hierarchies* (1975) e *The Economics Institutions of Capitalism* (1985), iniciando uma grande discussão no mundo acadêmico que ocorre até os dias atuais, afirmando, assim, a consolidação da TCT. Williamson, na verdade, avançou a partir dos estudos Coase e propôs a teoria dos custos de transação (TCT).

Mas primeiramente cabe conceituar o termo “transação”. Commons (1931), à época de Coase, fez uma distinção entre transação e troca ao pontuar que aquela



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



envolve não apenas a troca, como também todo processo antes, durante e depois da mesma, constituindo-se em processos complexos, dinâmicos, e conflitantes.

A transação é a transferência de um ativo entre duas atividades econômicas diferentes, que fatalmente gerarão custos (WILLIAMSON, 1985). Neste ponto, amplia-se a possibilidade de se abstrair a existência de tais custos também no interior de uma mesma empresa. O mesmo autor define custo de transação como:

“os custos ex-ante de preparar, negociar e salvaguardar um acordo bem como os custos ex-post dos ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetada por de falhas, erros, omissões e alterações inesperadas. Em suma, são os custos de conduzir o sistema econômico” (WILLIAMSON, 1993 apud ZYLBERSZTAJN, 1995, p.14).

Os custos de transação nada mais são do que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, a fim de se garantir o cumprimento dos termos contratuais (PONDÉ, 1994). Por sua vez a TCT tem por base dois pressupostos comportamentais: a racionalidade limitada e o comportamento oportunista dos agentes econômicos (WILLIAMSON, 1975). Neste sentido, ressalta-se a seguinte argumentação abaixo

“O ponto de partida para a existência dos custos de transação é o reconhecimento de que os agentes econômicos são racionais, porém limitadamente e oportunistas. De um lado, assumindo-se a racionalidade limitada, os contratos serão intrinsecamente incompletos, na medida em que será possível aos agentes prever e processar todas as contingências futuras relativas ao contato. De outro, assumindo-se também oportunismo, a inevitável renegociação sujeita as partes envolvidas na transação ao comportamento aético da(s) outra (demais).” (FARINA; 1997, p.71-72).

Especificamente no campo das organizações públicas, a teoria dos custos de transações possui trabalhos relevantes no campo das governanças políticas, destacando os autores e trabalhos: Weingast, B. R. and W. J. Marshall, “The industrial organization of congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets” (1988) ; North, D. C., “A transaction cost theory of politics”(1990); Dixit, A. K., “Some lessons from transaction-cost politics for less-developed countries”(2003); Sorensen, R. J., “Local government consolidations: The impact of



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



political transaction costs (2006); e Gilligan, M. “The transaction costs approach to international institutions” (2014).

Esses trabalhos acima focam os custos de transações oriundos nas relações entre os atores presentes nas governanças políticas, onde disputam poder ou privilégios a fim de maximizar suas respectivas demandas. Todo o dispêndio de recursos e tempo gastos nessas relações geram instituições que concorrerão para a formação de custos de transação.

No campo das governanças da administração pública, principalmente na fase da implementação das políticas públicas, onde as relações são marcadas por leis e contratos, com o objetivo de mitigar incertezas e oportunismos, poucos são os trabalhos os quais discutem os diferentes custos de transações presentes nas ações da administração pública. Ainda hoje cabe destacar o trabalho de Peres, (2007), “Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público”, como o mais completo sobre o tema na área pública. A autora aborda tanto os custos de transações nas governanças políticas, como também nas governanças da administração pública na qual destaca as incertezas, a falta de clareza, o controle e monitoramento como exemplos de custos de transação.

4. Metodologia.

A Teoria dos Custos de Transações em relação às organizações públicas tem apresentado nas últimas décadas um percentual de trabalhos muito inferior quando relacionada a organizações privadas. No Brasil, através de um trabalho realizado por Peixes & outros (2016), verificou-se que dentre as publicações ocorridas no Congresso Brasileiro de Custos e na USP *International Conference in Accounting*, durante o período de 2005 a 2015, menos de 20% dos trabalhos sobre custos de transação estavam relacionados a organizações públicas.

Buscou-se uma revisão bibliográfica dos principais artigos e livros publicados no Brasil sobre o assunto, além de artigos consolidados de autores estrangeiros. Além do mais, levou-se em consideração um conjunto de atores que se relacionam junto ao Poder Executivo, a fim de apresentar as relações duais mais evidentes, a fim de localizar os principais custos de transações, conforme demonstra figura 2.



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil

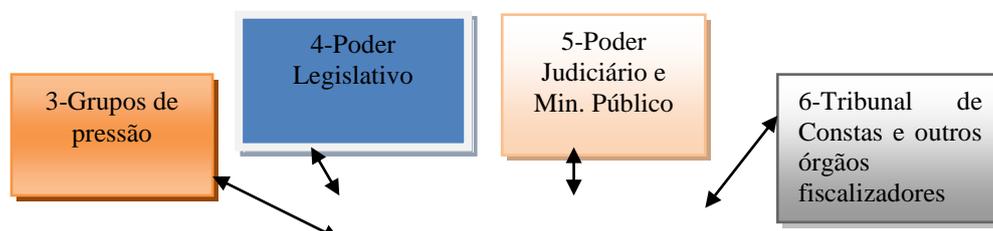


Assim, este trabalho apresenta-se como uma pesquisa descritiva, estudo bibliográfico e abordagem da pesquisa qualitativa.

A fim de entender como a discussão acerca de custos de transação e estruturas de governança nas organizações do setor público, é importante elencar, sobretudo, os atores relevantes presentes nas diferentes transações entre a Administração pública e os demais atores (PERES, 2007). A figura 1 demonstra quem participa nessas estruturas de governanças.

O ator número 1 representa o Poder Executivo, o qual engloba o chefe do poder executivo, (na fase de candidato e posteriormente já como eleito) e a estrutura burocrática, que é composta, sobretudo, pelos agentes públicos nos diferentes ministérios ou secretarias. O ator número 2 representa os agentes políticos da base que englobam os membros do próprio partido do candidato ou partidos da coligação e outros apoiadores que auxiliarão na identificação dos problemas e na formação das agendas. O ator número 3 representa os grupos de pressão que englobam sindicatos, igrejas, políticos da oposição e outras organizações que também apresentarão problemas e pressionarão para que constem na agenda. O ator número 4 representa o poder legislativo que tem como função legislar e fiscalizar o executivo, mas que também demanda serviços públicos para atender a diferentes segmentos. O ator número 5 representa o Poder Judiciário e o Ministério Público que exigem, sobretudo, o cumprimento legal. O ator número 6 representa o Tribunal de Contas e outros órgãos fiscalizadores externos que possam se apresentar. O ator número 7 refere-se aos empresários, fornecedores de serviços e mercadorias junto ao poder executivo. O ator número 8 representa os parceiros junto ao Poder Executivo, que engloba os conveniados, as concessionárias, as Organizações Sociais e outras. O ator número 9, por sua vez, representa a imprensa em geral. E finalmente o ator número 10 representa o cidadão, o usuário do serviço público.

Figura 1: Relação do poder Executivo com atores diversos





Fonte: próprio autor

Assim, apresentar-se-á como ocorre o custo de transação em cada etapa do ciclo da política pública, conforme apresentado na figura 1, ao passo que acontecem as relações entre o Poder Executivo e outros atores listados na figura 2, além de relações internas do Poder Executivo.

5. Custos de Transações nas Organizações Públicas

A seguir serão apresentados os custos de transações que ocorrem nas organizações públicas em cada etapa do ciclo das políticas públicas.

5.1 Custos de transações na Identificação de problemas e na formação da agenda

Os custos de transações *ex ante* inicia-se justamente nesta fase quando são identificados os problemas de ordem pública. Em primeiro lugar, os problemas chamam atenção não apenas por pressão política, mas por seus indicadores que permitem acessar a magnitude e identificar necessidades de mudança. Destacam-se dois importantes indicadores:

- Indicadores sistemáticos, como custos da assistência médica, mortalidade infantil, desemprego, etc. Todo o levantamento de dados, assim como a sua tabulação e realização de inúmeros relatórios são feitos por diversos órgãos governamentais e privados. O principal órgão no Brasil nesta tarefa é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas que realiza periodicamente levantamentos de



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



diversos dados no Brasil, identificando inúmeros problemas. Muitos outros problemas são identificados pelos próprios ministérios ou secretarias estaduais e municipais que também obtém diferentes dados nas suas respectivas áreas. Universidades, associações, fundações públicas ou privadas, sindicatos e tantas outras organizações também despendem significativos recursos na obtenção de dados e identificação de problemas públicos. Os atores no contexto acima são, sobretudo, os agentes públicos do próprio poder executivo que tem como função desempenhar tais atividades, e no segundo plano, funcionários de associações ou fundações privadas. Todo o custo no levantamento de dados e identificação de diferentes problemas de ordem pública demanda recursos humanos e matérias que podem ser identificados como os primeiros custos de transação que ocorrem nas organizações públicas. Pode-se dizer que esta fase representa o ponto inicial do planejamento a qual embasará os primeiros dados até a formulação de editais e contratos das ações públicas cuja execução ocorrerá numa fase posterior.

- Indicadores através de crises reais que o governo não pode ignorar um desastre ou qualquer evento capaz de chamar a atenção das pessoas. Exemplos: - Falta de leitos nos hospitais para atender a população enferma; - demanda por vagas nas creches municipais superior à ofertada; - problemas habitacionais, etc.

Neste contexto, atores que se apresentam ao denunciar os problemas são os próprios cidadãos os quais não tem, muitas vezes, seus direitos garantidos, dada a incapacidade do Estado em ofertar bens ou serviços conforme a demanda efetiva. Entretanto, para tais cidadãos, em regra, não possuem uma relação direta com o poder executivo, e para tal utilizam-se de interlocutores tais como: agentes políticos, poder judiciário, poder midiático e grupos de pressão em geral (SECHHI, 2013). Cada qual desses grupos tem objetivos e motivos específicos, mas todos demandarão do poder executivo negociação e respostas a tais solicitações. Essas negociações e a aceitação ou recusa de propostas pelo poder executivo, também culminarão em significativos custos de transações, pois despendem-se horas de mão de obra e materiais.

Diante de tantos problemas, nem todos serão acolhidos pela agenda governamental. O governo se esforçará para executar o seu plano de governo, montado com os agentes políticos de sua base e colaboradores, o qual já identificou



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



uma série de problemas, além dos problemas outros que poderão fazer parte da agenda em virtude de urgências ou por força de demandas advindas de outros atores, os quais, por diferentes razões necessitam ser atendidas. Mais uma vez há uma grande negociação entre o poder executivo e outros atores culminando em custos de transação. Já se havia averiguado, ainda que parcialmente, como um dos primeiros custos de transação o agendamento de uma determinada política pública quando associou ao tempo e esforço gastos pelos políticos, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, na busca de acordo (HORN, 1995). As negociações para que determinadas demandas entrem na agenda governamental abraça um número grande de atores, entre os quais: o próprio corpo burocrático dentro do poder executivo, agentes políticos, poder legislativo, grupos de pressão, poder midiático, e outros.

5.2 Custos de Transações na Formulação de alternativas e na tomada de decisões.

Na fase de formulação de alternativas os atores envolvidos, em geral, são os agentes políticos e agentes públicos do poder executivo. Existe, na maioria dos casos, várias alternativas para solucionar um determinado problema, o que pode gerar pressões de grupos empresariais e outros para um determinado caminho. Por exemplo, diminuir o déficit habitacional pode ser solucionado via locação social de imóveis ou via construção de casas ou apartamentos pelo governo através de contratação de empreiteiras privadas. Cada qual solução irá de alguma maneira beneficiar um determinado grupo. Desta forma, nesta fase de planejamento, na tomada de decisões, buscar-se-ão as soluções mais eficientes, como também adequação às possíveis pressões, que podem advir do poder midiático, poder legislativo, judiciários, empresário e grupos de pressão. Mais uma vez demandam-se estudos e negociações gerando mais custos de transação *ex antes*.

5.3 Custos de transações na Implementação das políticas públicas.



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



Nesta fase encerram-se os custos de transações ex antes, sendo que os principais atores na implementação das políticas serão os servidores públicos do poder executivo (DYE, 2001) Nesta fase é o momento o qual ocorre a maior parte dos custos de transações internas. Toda mão de obra e material gastos no planejamento na confecção dos contratos, entre diferentes setores da administração pública, tais como o jurídico, a compras e o financeiro, resultarão em custos de transação internos.

Diferentemente das negociações entre as empresas privadas, o órgão público redige o edital e a minuta do futuro contrato de forma unilateral. Ao pretendente a ser contratado apenas pode reclamar a não observação dos princípios que regem a administração pública, como a legalidade e impessoalidade. Já nos convênios com outros órgãos públicos, por exemplo, pode haver uma participação em conjunto para a redação das cláusulas que estabelecerão os direitos e deveres das partes.

Nesta fase da execução efetiva das políticas públicas, haverá a necessidade de grande controle do poder executivo sobre os contratados ou conveniados a fim de que os princípios da administração pública, leis e, principalmente, as normas contratuais sejam observados. Quanto maior for o grau de controle da organização sobre outra, para diminuir as incertezas e oportunismos maiores serão os custos de transação envolvidos na operação (DIMAGGIO & POWELL, 2005, 2012; MOTTA & VASCONCELOS, 2015).

5.4 Custos de transação na avaliação ou monitoramento

Todos os contratos ou convênios estabelecidos necessitam ser monitorados e avaliados a fim de verificar se estão sendo cumpridos com eficácia, eficiência e efetividade. É comum nos contratos ou convênios a necessidade de adaptações ou ajustes de ordem física ou financeira, mas salienta-se para que a administração públicas tenha cuidados para não se deixar levar a oportunismos. Os principais atores são os próprios servidores públicos, agentes políticos, poder legislativo, órgãos fiscalizadores (tribunais de Contas) poder midiático, grupos de pressão e cidadãos em geral (HOWLET et al, 2013).



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



Por força da lei 4320/64, antes do pagamento de qualquer serviço ou bem adquirido faz-se necessário que o agente público verifique se as condições contratuais foram cumpridas. Numa obra, por exemplo, engenheiros e técnicos precisam verificar minuciosamente se o que está se cobrando foi realmente feito conforme contratado. Devido a complexidades ou oportunismo que possam existir, cria-se um grande aparato para tentar eliminá-lo; entretanto provocando grandes custos de transação.

A falta de transparência, atualmente, nem tanto pela falta de dados que podem ser verificados nos sites eletrônicos, mas, sobretudo, pela impossibilidade de se extrair informações gerenciais faz muita falta para um acompanhamento mais efetivo da população. O órgão externo capacitado para verificar com mais exatidão os contratos ou convênios realizados são os Tribunais de Contas, controlador externo governamental que auxilia o poder legislativo a acompanhar a execução orçamentária e financeira, com foco na verificação dos contatos que são realizados.

Infelizmente o oportunismo não aparece somente pelo lado do contratado, mas também pelo lado do contratante em que muitas vezes agentes políticos e agentes públicos, em geral, praticam atos ilícitos a fim de obter vantagens, principalmente, financeiras. Tais externalidades negativas provocam cada vez mais por parte dos tribunais de contas a exigência da confecção e a entrega pelas organizações públicas de uma série de documentos e relatórios. Para tal, necessário se faz a criação de todo um aparato composto por servidores públicos munido de sistemas de controles, as chamadas controladorias internas que estão presentes em todos os entes federados para cumprir as determinações dos Tribunais, o que provoca mais custos de transações (*ex post*). Por fim, cabe ressaltar que o poder executivo por força legal, principalmente devido à lei Complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, constantemente deve realizar audiências públicas no intuito de prestar contas ao poder legislativo e à sociedade, em geral. Todo este trabalho de preparação dos dados e apresentação geram mais custos de transações (*ex post*).

6. Considerações Finais



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



O presente estudo identificou os custos de transações em cada uma das fases das políticas públicas (identificação dos problemas, formação de agendas, formulação de alternativas, tomada de decisões, implementação e monitoramento), levando em consideração, sobretudo, o pressuposto comportamental do oportunismo e da racionalidade limitada. Ademais foram apresentados os principais atores que participam nas políticas públicas, assim como esses influenciam no surgimento dos custos de transações em suas diferentes fases.

Este trabalho não teve o propósito de valorar ou relativizar os custos de transações nas políticas públicas efetuadas pelas organizações públicas, mesmo porque, certamente, devem ser diferentes em cada estrutura de governança que se apresenta, ainda que haja grandes semelhanças. Mas, o fato de situar e explicar as razões da existência dos principais custos de transações nas organizações públicas trouxe uma grande contribuição para o desenvolvimento deste assunto.

Os custos de transações verificados são comuns a maior parte das organizações públicas uma vez que são procedimentos institucionalizados na efetivação das políticas públicas. Vale dizer que tais custos são consequências da interação ou relação entre o poder executivo e outros atores.

Por fim este trabalho de cunho teórico acabou por situar os custos de transações mais comuns às organizações públicas, possibilitando aos gestores públicos maior atenção a este ponto, a fim de criarem condições para a diminuição desses custos. Espera-se, assim ter contribuído, para a Teoria dos Custos das Transações.

Referências Bibliográfica

BRASIL. **Lei 4320 de 17 de março de 1964**. Estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, D.F e Municípios .

----- **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2.000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 05-04-2000.



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



COASE, R. **The nature of the firm.** *Economica*, N. Jersey, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

COMMONS, John R. **Institutional Economics.** *American Economic Review*, vol. 21, pp. 648-657;1931

DIAS, REINALDO; MATOS, FERNANDA. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos.** 1ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DIMAGGIO, P. J., & Powell, W. W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais.** *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89; 2005.

DIXIT, A. K. **Some lessons from transaction-cost politics for less-developed countries"**, *Economics and Politics*, Vol. 15, N. 2, pp. 107-133.,2003.

DYE, T. R. **Top down Policy Making.** Nova York. C. House, 2001.

FARINA, E. M. [et al]. **Competitividade: Mercado, estado e organizações.** São Paulo: Ed. Singular, 1997.

FREY, KLAUS. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes á prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Revista PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS* Nº 21 - JUN de 2.000.

GILLIGAN, M. **The transaction costs approach to international institutions"**, in H. V. Milner & Moravcsik, eds. (2014): *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton: Princeton University Press; 2014.

HORN, M. J. **Political economy of public administration: institutional choice in the public sector.** Cambridge: Cambridge University Press, [1995] 2002.

HOWLETT M.; RAMESH, M.; PERL. A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013.

NORTH, D. C. **A transaction cost theory of politics.** *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N.4, pp. 355-367; 1990.

MOTTA, F. C. P., & Vasconcelos, I. F. G. **Teoria geral da administração.** 3. ed.. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

PEIXES, Adriana; et al. **Custos de Transação Aplicados no Setor Público e Privado: uma análise bibliométrica das edições do Congresso Brasileiro de Custos e USP International Conference in Accounting.** Disponível em : <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile>. Acesso em 11/06/2018.

PERES, Ursula Dias. **Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público.** *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*. São Paulo, vol. 9, n. 24, p. 15-30, maio/ago. 2007.



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



PINTO, I. C. DE MATOS. **Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política.** Revista. Política Pública. São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

PONDÉ, J. L. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais.** Texto para Discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n. 38, 1994.

SECCHI, LEONARDO. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos.** 2ª Ed. São Paulo. Editora Cengage Learning, 2013.

SILVA, C. LUIZ DA; BASSI, NADIA S. SCHIMIDT. **O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas.** Revista. Política Pública, São Luís, v.15, n.2, p. 315-325, jul./dez. 2011.

SORENSEN, R. J. **Local government consolidations: The impact of political transaction cost,** Public Choice, 127, pp. 75-95; 2006

WILLIANSO. Oliver E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications.** New York: Free Press, 1975.

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

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

----- **Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective,** Journal of Law, Economics and Organizations, V.15, p. 306-342, 1999.

WEINGAST, B. R. and W. J. Marshall. **The industrial organization of congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets,** Journal of Political Economy, Vol. 96, 1, pp. 132-163; 1988.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições.** 1995. Tese (Livre docente) – Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.