TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E MECANISMOS DE GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRANSACTION COST THEORY AND GOVERNANCE MECHANISMS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Cláudia S. Costa[1]
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia[2]
Tânia Sofia Vieira Maia[3]
Sérgio André Lopes Resende[4]

Resumo: A Teoria dos Custos de Transação, como parte do fenómeno designado por Novo Institucionalismo Económico, tem sido alvo de um crescente interesse junto da comunidade científica. Sendo, originalmente, uma explicação no âmbito das firmas (Coase, 1937), nos dias que correm esta teoria é usada no estudo de diversos fenómenos e realidades (Shelanski; Klein, 1995). Neste ensaio, a Teoria dos Custos de Transação é analisada à luz dos mecanismos de governação (Hierarquias, Mercados e *Networks*), constituindo uma ferramenta fundamental na resposta à questão de "produzir ou contratar" bens e serviços públicos? A administração pública e a sua gestão é um fenómeno que exige muita clareza, pela alta dificuldade e importância que traz a si, pelo que a relação entre esta e a Teoria dos Custos de Transação acresce alguma relevância para o meio académico. Para isso muito ajudará a vasta revisão de literatura que será efetuada, que permitirá concluir, entre outros pontos, a evolução que a Teoria dos Custos de Transação tem sofrido ao longo dos tempos.

Palavras-Chave: Teoria dos Custos de Transação. Economia de Transação. Novo Institucionalismo Público. Mecanismos de Governança.

[1] Professora do Instituto Politécnico de Bragança, Portugal. *Email*: claudia@ipb.pt

[2] Investigador do Instituto Jurídico, Portugal; Professor e investigador do ICET/CUA/UFMT, Brasil. *Email:* pcorreia@fd.uc.pt

[3] Doutora em Políticas Pública pela Universidade de Aveiro, Portugal. *Email*: taniavimaia@gmail.com

[4] Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. *Email:* sergio.resende@fd.uc.pt

Abstract: The Transaction Cost Theory, as part of the phenomenon known as New Economic Institutionalism, has been the subject of growing interest in the scientific community. Originally an explanation within the scope of firms (Coase, 1937), today this theory is used in the study of several phenomena and realities (Shelanski; Klein, 1995). In this essay, the Transaction Cost Theory is analyzed in the light of governance mechanisms (Hierarchies, Markets and Networks), being a fundamental tool in answering the question of "producing or contracting" public goods and services? Public administration and its management is a phenomenon that requires a great deal of clarity, due to the high difficulty and importance it brings with it, so the relationship between it and the Transaction Cost Theory adds some relevance to the academia. To this end, the vast literature review that will be carried out will be of great help, and will allow us to conclude, among other points, the evolution that Transaction Cost Theory has undergone over time.

Keywords: Transaction Cost Theory. Transaction Economics. New Public Institutionalism. Governance mechanisms.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX, o movimento da reforma administrativa traduziu-se numa nova abordagem aos problemas do setor público (Rodrigues, 2009; Araújo, 2000a). A incapacidade das organizações públicas para resolver os respetivos problemas conduziu à adoção de novas formas de governação (Araújo, 2000a; Majone, 2010).

É neste contexto que surge a Nova Gestão Pública, um modelo com base na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas da gestão privada destinadas a solucionar os problemas de eficiência (Rodrigues, 2009). Conforme referem Stewart e Walsh (1992) e Araújo (2000a), as novas formas de coordenação, designadamente contratos ou quase-contratos, substituíram a governação das relações entre os serviços públicos baseadas na hierarquia, adquirindo mais responsabilização, menores custos e maior qualidade no fornecimento dos serviços (Brown; Potoski, 2003).

Desta forma, passamos de um Estado produtor, intervencionista ou positivo, para um Estado financiador e regulador (Majone, 2010; Rodrigues, 2009) que financia e regula a atividade das unidades organizacionais responsáveis pela produção eficiente de bens e serviços públicos (Rodrigues, 2009). É igualmente consensual que o movimento da Nova Gestão Pública deve ser acompanhado por adequados mecanismos de comunicação e controlo, também conhecidos por mecanismos de coordenação ou governação (Rodrigues, 2009). Para mais informações sobre este movimento, a consulta de artigos como Maia *et al.* (2023), Maia e Correia (2022), Pereira e Correia (2020), bem como Pereira, Correia e Lunardi (2022) é fulcral.

O recurso ao mercado, por parte da Administração Pública, provocou a substituição das relações de hierarquia, com base numa autoridade formal, por novas formas relacionais – os contratos. A literatura apresenta, assim, três tipos de mecanismos: a Hierarquia, o Mercado e as Networks (Rodrigues, 2009; Williamson, 1996; Jones; Hesterly; Borgatti, 1997).

Muito resumidamente, a hierarquia constitui, sem dúvida, a forma tradicional de controlo das organizações públicas. No entanto, as mudanças decorrentes do processo de reforma administrativa impulsionaram a existência de outros mecanismos, designadamente mecanismos de mercado. O mecanismo das Networks surge como uma resposta à nova arquitetura administrativa preconizada pelo período pós-Nova Gestão Pública (Rodrigues, 2009; Jones; Hesterly; Borgatti, 1997).

Muito resumidamente, a hierarquia constitui, sem dúvida, a forma tradicional de controlo das organizações públicas. No entanto, as mudanças decorrentes do processo de reforma administrativa impulsionaram a existência de outros mecanismos, designadamente mecanismos de mercado.

Perante os diversos mecanismos de coordenação é oportuno questionar quando é que os governos devem confiar a produção de bens e serviços públicos a um agente externo (externalizar) ou assegurar essa mesma produção internamente (solução *in-house),* analisando o *trade-off* entre custos de produção e custos de transação (Rodrigues, 2009; Feiock et al., 2007; Williamson, 1981, 1996). Uma das respostas a esta grande questão baseia-se na teoria difundida pela Economia dos Custos de Transação (Rindfleisch; Heide, 1997; Rodrigues, 2009; Coase, 1937; Williamson, 1981; Jones; Hesterly; Borgatti, 1997; Brown; Potoski, 2005). Os diferentes custos de transação associados ao recurso à hierarquia, mercado ou *networks* influenciarão a opção por um ou outro modelo de coordenação na provisão de bens e serviços públicos (Araújo, 2000b). Tal como refere Shelanski e Klein (1995) e Williamson (1981), a Teoria dos Custos de Transação pode ser considerada como o estudo das diferentes alternativas de governação, sendo que a compreensão da economização dos custos de transação é fundamental para o estudo das organizações.

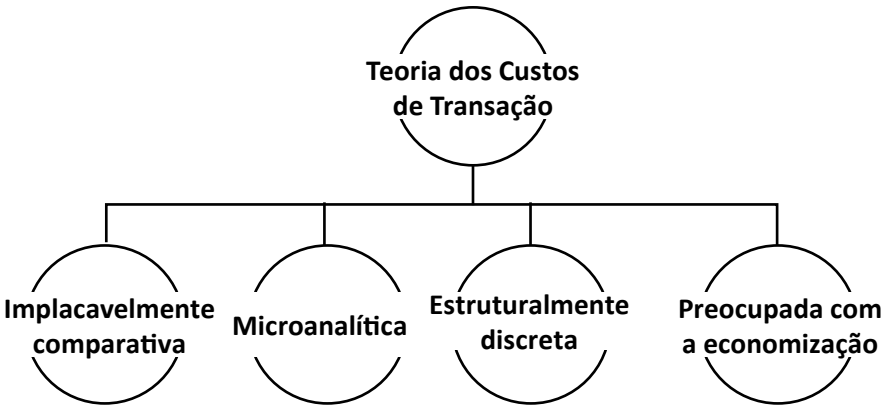
Este ensaio incide, especificamente, sobre a Economia dos Custos de Transação e os principais fundamentos associados a esta teoria, designadamente a sua origem, os pressupostos comportamentais e as dimensões. São, ainda, tecidas algumas considerações sobre os diferentes mecanismos de governação, bem como as respetivas limitações.

1 REVISÃO DE CONTEÚDOS

1.1 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: A ORIGEM

A Teoria dos Custos de Transação faz parte do Novo Institucionalismo Económico, que resulta dos desenvolvimentos ocorridos, a partir da Segunda Guerra Mundial, na Teoria da Escolha Pública, Teoria do Principal-Agente e, naturalmente, na Teoria acima citada (Rindfleisch; Heide, 1997; Williamson, 1996, 1998; Shelanski; Klein, 1995; Hood, 1981; Correia, 2011, 2012). Complementarmente, Williamson (1981) refere que a Teoria dos Custos de Transação congrega três grandes grupos de literatura relativamente independentes: literatura económica, dada a preocupação central em economizar e a focalização na eficiência; a literatura da teoria organizacional e a literatura sobre a lei contratual. Tendo em conta esta interdisciplinaridade, Williamson (1996) descreve a Teoria dos Custos de Transação do seguinte modo:

FIGURA 1 - Síntese da Teoria dos Custos de Transação



FONTE: Adaptado de Williamson (1996)

A abordagem dos custos de transação foi proposta inicialmente por Coase, em 1937, e desenvolvida posteriormente por Williamson, em 1975, (Geyskens; Steenkamp; Kumar, 2006; Araújo, 2000a, 2000b). Conforme refere Araújo (2000a; 2000b), ambos os autores enfatizam os custos associados às transações que se estabelecem numa relação de troca, considerando duas formas alternativas de governação – a hierarquia e o mercado.

O trabalho seminal de Coase (1937) retrata as circunstâncias perante as quais as firmas decidem produzir internamente os seus bens e serviços ou externalizar essa mesma produção, discutindo o contexto em que existem quer firmas (hierarquia), quer mercados (contratos). Nesse sentido, Coase (1937) reconhece vantagens na existência de mercados, designadamente a redução dos custos de produção, em virtude da especialização, e enumera um vasto conjunto de fatores que justificam a existência de firmas, a saber: (i) é desejável em si mesma, pelo próprio desejo de existir alguém que controle e alguém que deseje ser controlado; (ii) os consumidores podem preferir mercadorias produzidas pelas firmas; (iii) existem custos associados à utilização dos mecanismos de mercado, como por exemplo, custos com a informação, negociação e elaboração dos contratos individuais; (iv) pela necessidade de garantir o fornecimento de um bem ou serviço no longo-prazo ou, em virtude das atitudes de risco das pessoas envolvidas, é preferível um contrato a longo-prazo do que um contrato a curto-prazo; (v) casos em que um contrato de curto-prazo seja insatisfatório e, por último, (vi) o tratamento discriminatório por parte do Governo.

Tendo em conta o trabalho de Coase (1937), Williamson (1981) propõe uma abordagem dos custos de transação em que a unidade base de análise é a transação e não a mercadoria. Segundo o autor, uma transação

ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável. Algumas transações são simples e fáceis de medir. Outras são mais difíceis e requerem uma maior atenção. Mas, o que podemos entender por custos de transação? Como refere Rodrigues (2009), a escolha do mecanismo de governação não deve fundamentar-se apenas nos custos de produção. Essa escolha deve, também, fundamentar-se nos custos de transação com a informação, a negociação, a monitorização e a execução dos contratos (Feiock *et al*., 2007). De acordo com Brown e Potoski (2005) os custos de transação são essencialmente os custos da gestão na prestação de serviços e que ocorrem quer na produção *in-house,* quer na contratação de serviços. Estes custos surgem devido à informação limitada, à incerteza sobre o futuro e à possibilidade das pessoas ou organizações se comportarem de forma oportunista na sua interação com os outros.

1.2 PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS

A análise dos custos de transação assenta em dois grandes pressupostos comportamentais: o reconhecimento de que os agentes económicos estão sujeitos à racionalidade limitada e que pelo menos alguns agentes são dados ao oportunismo (Rindfleisch; Heide, 1997; Williamson, 1981, 1996, 1998; Feiock *et al*., 2007). Estes pressupostos constituem os fatores que estão na origem dos custos de transação (Rodrigues, 2009).

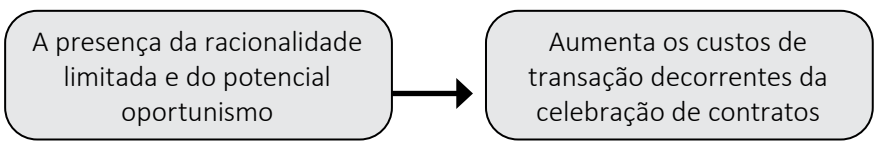
O conceito de racionalidade limitada, averiguado por Simon (1960), destaca que o comportamento humano é intencionalmente racional, mas limitado. Por outras palavras, a racionalidade limitada atenta que a capacidade humana na formulação e resolução dos problemas é muito reduzida quando comparada com o tamanho dos problemas e das soluções necessárias (Rindfleisch; Heide, 1997; Williamson, 1996). No contexto da Teoria dos Custos de Transação, a racionalidade limitada demonstra que os diferentes atores têm incapacidade para recolher e processar toda a informação relativa aos potenciais custos, decorrentes de uma determinada troca, evidenciando um problema de seleção adversa (Feiock *e. al*., 2007). O já citado Rodrigues (2009) refere que o elemento que pretende estabelecer o contrato, não tem a capacidade nem a informação suficiente para prever todas as situações hipotéticas que possam surgir no futuro.

Complementarmente, a assimetria de informação existente entre o comprador (Principal) e o fornecedor (Agente), aumentam o risco de o agente contratado assumir um comportamento oportunista, ou seja, procurar maximizar a sua utilidade à custa do elemento com quem estabelece o

contrato e, deste modo, conseguir obter benefícios acima daqueles que obteria numa situação de igual acesso à informação. Assim, esta situação torna-se ainda mais evidente num contexto em que os contratos são incompletos. Os autores acrescentam, ainda, que a Teoria do Principal-Agente argumenta que a raiz do problema nas relações entre Principais e Agentes decorre da assimetria de informação e dos objetivos incongruentes. O oportunismo dos agentes evidencia, desta forma, um problema de risco moral após a celebração do contrato (Rindfleisch; Heide, 1997; Feiock *et al.,* 2007; Araújo, 2000b; Brown; Potoski, 2003; Rodrigues, 2009).

Tendo em conta estes dois pressupostos, a aplicação ao contexto da Teoria dos Custos de Transação evidencia que: as transações devem ser organizadas de forma a economizar a racionalidade limitada e, ao mesmo tempo, salvaguardar as transações contra comportamentos oportunistas (Williamson, 1996). Tal como verifica Feiock *et al*. (2007):

FIGURA 2 – Aplicação dos pressupostos à Teoria dos custos de transação

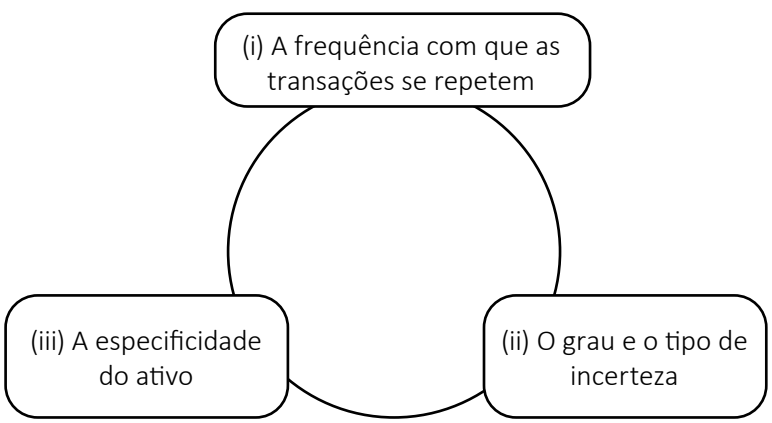


FONTE: Adapatado de Feiock *et al.* (2007)

1.3 DIMENSÕES DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Williamson (1996, 1981) argumenta que as diversas transações apresentam as seguintes dimensões:

FIGURA 3 - Dimensões das Transações



FONTE: Adaptado de Williamson (1996, 1981)

Rodrigues (2009) e Brown e Potoski (2005), acrescentam que estas dimensões constituem os fatores de risco que influenciam o comportamento dos custos de transação. Diferentes serviços assumem diferentes custos de transação. Embora todas estas dimensões sejam relevantes, muitas das refutáveis implicações da Teoria dos Custos de Transação recaem sobre a especificidade do ativo (Williamson, 1996).

1.3.1 A frequência com que as transações se repetem

A frequência com que as transações se repetem influencia de forma direta os custos de transação. É possível encontrar atividades que não necessitam de uma dedicação exclusiva e constante dos recursos, bem como atividades que, constantemente, têm de ser disponibilizadas à população. Desta forma, atividades que necessitem, permanentemente, de recursos dedicados, tendem a criar um determinado grau de dependência entre o agente contratado e o contratante. Assim sendo, o oportunismo do agente inviabiliza a solução de externalização (Rodrigues, 2009). Tal como refere Coase (1937), a solução de internalizar é mais vantajosa quando existe a necessidade de garantir o fornecimento de um bem ou serviço a longo-prazo ou pelas atitudes de risco das pessoas envolvidas.

1.3.2 O grau e o tipo de incerteza

O grau e o tipo de incerteza estão relacionados com a tangibilidade e a capacidade de medição das atividades que se pretendem contratar e os respetivos custos de transação associados (Rodrigues, 2009). A mensurabilidade do serviço contratado refere-se à facilidade ou dificuldade em identificar medidas de desempenho e de avaliar o cumprimento do contrato por parte dos fornecedores (Brown; Potoski, 2003, 2005). Os autores, verificam que serviços que são mais facilmente quantificáveis permitem identificar de forma mais rápida os indicadores de desempenho representativos da quantidade e da qualidade do serviço. Por sua vez, se os resultados são difíceis de operacionalizar, ainda assim um serviço pode ser fácil de quantificar se for relativamente claro monitorizar as atividades necessárias à prestação do serviço. E, por último, um serviço é difícil de medir quando nem os resultados nem as atividades são facilmente identificáveis. Por exemplo, é muito mais fácil medir a qualidade dos serviços de recolha do lixo do que dos serviços de saúde mental.

“A mensurabilidade do serviço contratado refere-se à facilidade ou dificuldade em identificar medidas de desempenho e de avaliar o cumprimento do contrato por parte dos fornecedores (Brown; Potoski, 2003, 2005).”

Rodrigues (2009) sintetiza que à medida que os bens e serviços se tornam mais complexos de descrever e mais difíceis de quantificar, mais complicada será a tarefa de monitorizar a ação do agente contratado bem como o próprio cumprimento do contrato. Esta incerteza traduz-se num aumento de custos de transação, inviabilizando a hipótese de externalização. Conforme advogam Brown e Potoski (2005) a Teoria dos Custos de Transação defende a internalização da produção de serviços num contexto de difícil mensuração. Embora a solução *in-house* não elimine as dificuldades de monitorização, os custos de transação são menores dado que existem mais oportunidades de controlar as atividades dos internos da organização.

1.3.3 A especificidade do ativo

A última dimensão, a especificidade do ativo, descreve os investimentos especializados que são necessários para fornecer os bens e os serviços. Estes investimentos especializados englobam os recursos que são necessários aplicar a uma dada produção, mas que são difíceis de adaptar à produção de outros serviços. Desta forma, defende-se que os serviços que requerem elevados investimentos especializados são suscetíveis de terem poucos fornecedores (Brown; Potoski, 2003, 2005). Num cenário de externalização de atividades altamente específicas, estes investimentos tendem a favorecer o primeiro agente com quem se estabelece a relação contratual, criando barreiras à entrada e monopolização do mercado, anulando a essência da governação de mercado: a concorrência (Williamson, 1981; Brown; Potoski, 2003, 2005; Rodrigues, 2009). Brown e Potoski (2005) acrescentam que o primeiro agente se encontra numa situação de vantagem relativamente às contratações subsequentes, uma vez que já realizou os investimentos necessários para a prestação daquele serviço. Nesse sentido, não é suscetível o aparecimento de potenciais concorrentes, visto que, não estão dispostos a assumir os elevados custos do investimento.

Williamson (1981) refere que a questão da especificidade do ativo torna-se de menor importância perante grandes investimentos não especializados, uma vez que colocam poucos perigos aos diferentes utilizadores (compradores e fornecedores). A razão pela qual a especificidade do ativo é crucial, resulta do facto de: uma vez feito um investimento, o contratante e contratado encontram-se efetivamente a operar numa relação de troca bilateral (ou pelo menos quase bilateral) por um período considerável após essa data. Relativamente aos investimentos especializados estes podem incluir:

FIGURA 4 - Os investimentos especializados

(i) o uso de um local específico que só pode ser alterado com um grande custo	(ii) o uso de recursos humanos altamente especializados que não podem ser alocados a outros fins	(iii) a utilização de instrumentos especializadas ou de um sistema complexo definido para um único propósito	(iv) a exigência de que o serviço deve chegar ao utilizador dentro de um período de tempo relativamente limitado ou a qualidade do serviço diminui consideravelmente

FONTE: Adaptado de Brown, Potoski (2005) e Williamson (1981)

Em resposta a serviços com elevada especificidade do ativo, a Teoria dos Custos de Transação enfatiza a produção interna dos bens e serviços. Desta forma, consegue-se mitigar os riscos inerentes a essa especificidade. No entanto, em muitas circunstâncias pode haver uma boa razão para recorrer ao mercado (Brown; Potoski, 2005). Williamson (1981), sustenta que se a especificidade do ativo for reduzida, os mercados encontram-se numa situação de vantagem, em termos de custo de produção e de custos de transação. À medida que os ativos se tornam mais específicos os custos de transação tendem a aumentar a as vantagens de externalizar a produção são menores.

“O mecanismo da hierarquia apresenta como principal vantagem a capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação (Araújo, 2000a).”

1.4 OS MECANISMOS DE GOVERNANÇA: HIERARQUIAS, MERCADOS E LIMITAÇÕES

A literatura tem enfatizado a Teoria dos Custos de Transação como uma possível resposta à questão de “produzir ou contratar” bens e serviços, de acordo com a estrutura de governação vigente: hierarquia ou mercado (Williamson, 1981; Shelanski; Klein, 1995). Como tal, neste ponto serão tecidas algumas considerações sobre estes dois mecanismos, bem como as respetivas limitações.

O mecanismo da hierarquia apresenta como principal vantagem a capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação (Araújo, 2000a). De acordo com Milward e Provan (1998 *apud* Araújo, 2000a), o recurso a esta forma de coordenação e controlo

resulta da incapacidade de encontrar fontes de abastecimento externas ou de negociar contratos mutuamente aceitáveis devido às assimetrias de informação, monopólio, problemas de produção conjunta e direitos de propriedade pouco claros.

Williamson (1975 *apud* Araújo, 2000a) apresenta cinco situações em que a provisão interna é mais vantajosa do que o recurso ao mercado através dos contratos: (i) quando é necessário tomar decisões sequenciais flexíveis para lidar com a incerteza do ambiente; (ii) quando há um pequeno número de concorrentes no mercado e a probabilidade de comportamentos oportunistas e preços abusivos é elevada; (iii) quando é provável a divergência de expectativas entre o comprador e o fornecedor; (iv) quando a informação tecnológica ou operacional, obtida pela experiência, permite a um fornecedor externo obter uma vantagem estratégica sobre os outros e, portanto, reduz a concorrência e, por fim, (v) quando as transações entre as partes baseadas numa relação de cálculo não são adequadas e se torna necessário um envolvimento 'quase-moral' entre as partes.

Conforme refere Feiock *et al.* (2007), a maioria das explicações para a integração vertical das organizações enfatiza os custos de transação incorridos na negociação, acompanhamento e execução de um contrato. Se o custo de negociação e de cumprimento dos contratos entre as empresas é elevado, então as organizações terão um incentivo para estruturar a produção por si só ao invés de recorrer ao mercado.

No entanto, este mecanismo é suscetível a críticas. Araújo (2000a) menciona que o principal argumento contra este modelo refere que a ausência de avaliação de resultados, quer em termos do volume de serviço fornecido (*output*), quer em termos do serviço fornecido, irá necessariamente conduzir a uma gestão ineficiente. Na verdade, o funcionamento das organizações burocráticas e hierarquizadas é muitas vezes gerador de disfunções que afetam o seu desempenho.

O outro mecanismo de governação – mercado – constitui uma resposta dos governos aos problemas de ineficiência da Administração (Araújo, 2000a). Este mecanismo quebra a hierarquia, como modelo de coordenação e controlo, e estabelece um relacionamento mais livre através da delegação do centro para uma subsidiária ou uma organização autónoma, do setor público ou do setor privado, através de um contrato (Harrison, 1993 *apud* Araújo, 2000a). Tal como evidenciam Stewart e Walsh (1992), bem como Brown e Potoski (2001), a contratação por parte dos governos para o fornecimento de bens e serviços encontra-se em ascensão, existindo diversos exemplos de organizações sem fins lucrativos

e empresas privadas que, através da contratação, produzem bens e serviços públicos outrora fornecidos exclusivamente pelos governos. Atualmente, por exemplo, os governos contratam serviços educacionais, de policiamento, de recolha de lixo, sociais e de tecnologias de informação.

Araújo (2000a), refere que o elemento essencial no modelo de coordenação por contratos consiste na divisão da responsabilidade pelo fornecimento e no fornecimento em si mesmo. Por outras palavras, numa relação contratual, o governo retém a responsabilidade de financiar o serviço ou o produto, mas delega a autoridade da produção/fornecimento a uma empresa privada ou a uma organização não governamental. Mas o recurso ao mercado comporta apenas vantagens ou também é possível identificar situações de risco?

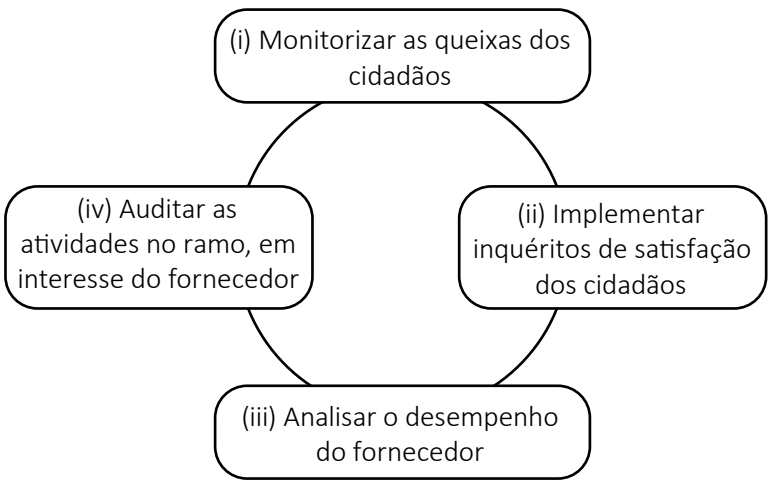
Brown e Potoski (2003), notam a existência de diversos fatores que influenciam o uso da contratação como alternativa à produção *in-house*, incluindo pressões financeiras, rotinas burocráticas e as condições de mercado. A contratação pode economizar custos, reduzindo as ineficiências burocráticas, permitindo aos governos obter economias de escala e promovendo a competição entre os fornecedores; fomenta a eficiência; melhora a flexibilidade organizacional e o desempenho em geral. Quando os governos conseguem redigir contratos detalhados, descrevendo exatamente quais as ações que os fornecedores devem desempenhar e os resultados que devem ser alcançados, os riscos da contratação são reduzidos e, consequentemente, os custos de transação inerentes à negociação, implementação e monitorização da contratação da relação contratual, são baixos. Todavia, as partes envolvidas na transação não podem prever totalmente todos os cenários possíveis, uma vez que não podem especificar contratos completos. Quando um contrato é incompleto, o fornecedor pode ser oportunista explorando ambiguidades no contrato em seu próprio benefício (Brown; Potoski, 2005).

É neste contexto que os autores, chamam a atenção para a existência de riscos associados à contratação que, se forem ignorados, aumentam a probabilidade de insucesso do contrato. Tal como evidenciam Brown e Potoski (2003, 2005), a contratação comporta potenciais riscos de desperdício, de fraude e de serviços de baixa qualidade. Conforme já foi referido, a Teoria dos Custos de Transação identifica que as características específicas do serviço afetam a eficácia da contratação. Os custos de negociação, implementação, monitorização e reforço dos contratos são elevados quando os serviços produzem resultados que são difíceis de mensurar e quando o serviço requer elevados investimentos em ativos

específicos que aumentam a probabilidade do monopólio de mercado. Nestes casos, os custos da contratação e o risco de insucesso dos contratos podem ultrapassar os potenciais benefícios.

Uma das formas que os governos podem utilizar para minimizar estes riscos consiste em monitorizar o desempenho dos fornecedores – uma atividade dispendiosa. Uma monitorização eficiente pode permitir aos governos usufruir dos benefícios da contratação, evitando os respetivos 'truques' (Brown; Potoski, 2003). Os autores identificam quatro instrumentos que permitem controlar a contratação:

FIGURA 5 - Instrumentos de controlo à contratação



FONTE: Adaptado de (Brown; Potoski, 2003).

Tal como a hierarquia, o mecanismo de mercado também é passível de limitações (Stewart; Walsh, 1992). A literatura apresenta as seguintes: (i) a incidência no "cliente" entra em conflito com outros princípios da governação democrática, como por exemplo, cidadania, participação cívica e as conceções gerais do interesse público; (ii) o aumento da complexidade inerente à contratação de serviços agrava os problemas de coordenação; (iii) contratação leva a um "Estado vazio/oco" onde os problemas de responsabilização são elevados. Os autores tentam especificar as condições perante as quais a contratação tem tendência a falhar (Brown; Potoski, 2003).

Os críticos à contratação argumentam que quando os governos externalizam a produção, reduzem a sua capacidade de produzir serviços e gerir a provisão desses mesmos serviços. Nesse sentido, a literatura começou a identificar as competências de gestão necessárias para gerir eficazmente os contratos. Essas tarefas incluem: avaliar a adequação de um serviço para a contratação; planeamento, estruturação e execução dos

processos; gestão dos recursos financeiros; negociação com fornecedores e funcionários; medição e avaliação do desempenho do vendedor e gerir as relações externas de forma a garantir a competitividade de mercado (Brown; Potoski, 2006).

1.5 UM OLHAR PRÁTICO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Assim, e olhando para o panorama geral da Administração Pública, a aplicação desta teoria oferece uma lente valiosa para analisar a forma como o Estado organiza e executa os seus serviços. Ao considerar custos como a negociação, monitorização e cumprimento de contratos, os decisores podem optar entre a prestação direta de serviços ou a sua contratação a entidades externas. Este enquadramento é particularmente relevante em setores como a saúde, a educação ou a limpeza urbana, onde a complexidade dos serviços, a especificidade dos ativos e os riscos de oportunismo variam consideravelmente, sendo, por isso, bastante comum a conceção de tarefas do foro público a entidades do setor privado.

Ainda assim, e a título de exemplo, a contratação de hospitais ou escolas privadas pode parecer economicamente vantajosa, mas envolve custos de supervisão elevados e riscos de perda de controlo sobre a qualidade e equidade dos serviços. Em Portugal, são vários os hospitais que efetuam parcerias público-privadas (PPP) para ajudar, na teoria, a uma gestão mais eficaz dos hospitais. Da mesma forma, a externalização da limpeza urbana pode gerar poupanças imediatas, mas exige mecanismos eficazes de fiscalização para evitar falhas na prestação. Também em Portugal, este é um fenómeno bastante comum, onde existe a conceção das limpezas urbanas a empresas do foro privado, de forma a não sobrecarregar as matérias de atuação direta do Estado. A análise dos custos de transação permite, assim, fundamentar escolhas mais eficientes e responsáveis na gestão pública, ajustando os modelos de governação ao contexto e aos objetivos sociais em causa.

CONCLUSÃO

Como todas as teorias úteis, a Teoria dos Custos de Transação tem evoluído ao longo do tempo face aos novos desenvolvimentos teóricos e empíricos (Rindfleisch; Heide, 1997). Sendo, inicialmente, uma explicação no âmbito das firmas, esta teoria é usada nos dias que correm, no estudo de

diversas realidades (Shelanski; Kein, 1995). Uma dessas realidades consiste em analisar as diferentes alternativas perante as quais a produção de bens e serviços públicos é concretizada: ora o governo decide internalizar a produção, ora o governo decide recorrer ao mercado para que um agente externo proceda à provisão daquele bem ou serviço.

Em síntese, a Teoria dos Custos de Transação advoga a existência de custos associados aos já mencionados mecanismos de governação, sendo que a questão crucial incide sobre a escolha de um daqueles mecanismos, tendo por base o *trade-off* entre custos de produção e custos de transação. Assim sendo, os custos existentes com as soluções de mercado resultam da racionalidade limitada do agente que contrata e dos riscos inerentes aos comportamentos oportunistas de quem é contratado. À medida que estes custos de transação aumentam (conforme abandonamos soluções de hierarquia para adotarmos soluções de mercado), reduzem-se os benefícios líquidos das soluções de mercado. A complexidade do serviço, a competitividade do mercado e a frequência da transação são algumas das variáveis que condicionam o aumento dos custos de transação e, consequentemente, a decisão de externalizar o serviço ou não (Rodrigues, 2009).

Uma aplicação prática da teoria aqui debatida poderá ser bastante interessante a nível de futuros estudos. Desta forma, poderá perceber-se com maior clareza o impacto que toda esta teoria pode realmente ter na organização e atuação de um órgão administrativo.

“Em síntese, a Teoria dos Custos de Transação advoga a existência de custos associados aos já mencionados mecanismos de governação, sendo que a questão crucial incide sobre a escolha de um daqueles mecanismos, tendo por base o trade-off entre custos de produção e custos de transação.”

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. F. Hierarquia e mercado: a experiência recente da administração gestionária. In: ENCONTRO MODERNA GESTÃO PÚBLICA, 2., 2000, Oeiras. **Acta Geral do Segundo Encontro**. Oeiras: INA, 2000a.

ARAÚJO, J. O Modelo de Agência Como Instrumento de Reforma da Administração. In: FORUM 2000, 2000, Lisboa. **Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária**, ISCSP, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000b.

BROWN, T.; POTOSKI, M. Contracting for Management: Assessing Management Capacity Under Alternative Service Delivery Arrangements. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 25, n. 2, p. 323-346, 2006.

BROWN, T.; POTOSKI, M. Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 22, n. 2, p. 275-97, 2003.

BROWN, T.; POTOSKI, M. Transaction Costs and Contracting – The Practitioner Perspective. **Public Performance and Management Review**, v. 28, n. 3, p. 326-351, 2005.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. [1937]. In: WILLIAMSON, O. E.; WINTER, S. G. (Ed.). **The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development**. New York: Oxford University Press, 1991. p. 18-33.

CORREIA, P. **O Impacto do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na Satisfação dos Colaboradores - O Caso dos Serviços do Ministério da Justiça**. 2012. 180 f. (Tese de Doutoramento)- Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2012.

CORREIA, P. Sobre o SIADAP, a Teoria Institucional e o Ministério da Justiça em Portugal. **Scientia Iuridica**, v.60, n. 325, p. 101-130, 2011.

FEIOCK, R.; CLINGERMAYER, J.; SHRESTHA, M.; DASSE, C. Contracting and Sector Choice Across Different Types of Municipal Services. **State and Local Government Review**, v. 39, n. 2, p. 72-83, 2007.

GEYSKENS, I.; STEENKAMP, J.; KUMAR, N. Make, Buy, or Ally: A Transaction Cost Theory Meta-Analysis. **Academy of Management Journal**, v. 49, n. 3, p. 519-43, 2006.

HOOD, C. A Public Management for all Seasons. **Public Administration**, v. 68, n. 3-19, 1991.

JONES, C.; HESTERLY, W.; BORGATTI, S. A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 911-945, 1997.

MAIA, T.; CORREIA, P. Desafios da Implementação da Nova Gestão Pública. **Lex Humana, v.** 14, n. 2, p. 121-138, 2022.

MAIA, T.; CORREIA, P.; COSTA, C.; RESENDE, S. Modelos de Gestão Pública: Uma Temática de Gerações. **Synesis**, v. 15, n. 2, p. 1-15, 2023.

MAJONE, G. Transaction-Cost Efficiency and the Democratic Deficit. **Journal of European Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 150-175, 2010.

PEREIRA, S., CORREIA, P.; LUNARDI, F. Desafios na implementação da Nova Gestão Pública: O juiz tradicional versus o juiz gestor. **Humanidades & Inovação**, v. 9, n. 19, p. 125-134, 2022.

PEREIRA, S.; CORREIA, P. Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O novo Serviço Público. **Lex Humana**, v. 12, n.1, p. 69-85, 2020.

RINDFLEISCH, A.; HEIDE, J. Transaction Cost Analysis: Past, Present and Future Applications. **Journal of Marketing**, n. 61, p. 30-54, 1997.

RODRIGUES, M. **Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal**. 2009. 251f. Tese 9 (Doutorado em em Ciências da Administração)- Universidade do Minho, Braga, 2009.

SHELANSKI, H.; KLEIN, P. Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment. **Journal of Law, Economics & Organizations**, v. 11, n. 2, p. 335-361, 1995.

STEWART, J.; WALSH, K. (1992). Change in the Management of Public Services. **Public Administration**, n. 70, p. 499-518, 1992.

WILLIAMSON, O. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **The American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, p. 548-577, 1981.

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

WILLIAMSON, O. Transaction Cost Economics: How it Works; Where It Is Headed. **Economicst,** n. 146, p. 23-58, 1998.